

*Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake uitkeringen aan en belastingvrijdom voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis*

## MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

## 1. Inleiding

Bij brief van 11 juni 1968 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Bijl. Hand. II, zitting 1967-1968, **8683**, nr. 5) wees de Regering er reeds op, dat de huidige opvatting over de staatsrechtelijke positie van de Koning in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid leidt tot een gewijzigde opvatting omtrent de meest wenselijke regeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en het Koninklijk Huis.

Zij gaf daarbij enige concrete uitgangspunten aan van waaruit zij een nieuwe opzet voor deze financiële verhouding beoogde te realiseren.

In de eerste plaats kondigde zij aan, dat bij de grondwetsherziening van 1971 zou worden betrokken de vraag welke wijzigingen moeten worden aangebracht in de over het inkomen der Kroon handelende Tweede afdeling van het Tweede hoofdstuk der Grondwet. Deze herziening zou worden voorbereid door de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet.

Vervolgens deelde de Regering mede, dat zij bovendien de leden van genoemde staatscommissie prof. mr. D. Simons, prof. mr. J. van der Hoeven en drs. J. W. de Pous bereid had gevonden advies uit te brengen over de vraag of de thans in de Grondwet neergelegde regeling van vrijdom van personele lasten ongewijzigd dient te worden gehandhaafd. Zij stelde in uitzicht dat deze commissie van drie <sup>1)</sup> – waarvan prof. Simons als voorzitter zou fungeren – haar opvatting over een eventuele herziening van het desbetreffende grondwetsartikel bij nota zou voorleggen aan de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet.

Tenslotte gaf de Regering te kennen het juist te achten ook reeds binnen het kader van de huidige grondwettelijke bepalingen te streven naar een nieuwe financiële regeling, waarvoor zij reeds enkele hoofdlijnen aangaf. Een wetsvoorstel inzake een met ingang van 1 januari 1971 te treffen nieuwe financiële regeling als hier bedoeld is gelijktijdig met het onderhavige voorstel tot grondwetsherziening bij de Staten-Generaal ingediend.

De commissie belastingvrijdom bracht op 22 april 1969 advies <sup>2)</sup> uit en legde haar daarin vervatte opvatting omtrent herziening van artikel 24 van de Grondwet op 29 april 1969 aan de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet voor.

De staatscommissie adviseerde omtrent de onderhavige gelegenheid in deel II van haar op 19 september 1969 vastgestelde Tweede rapport. Zij heeft in haar uit de aard der zaak een ruimer terrein bestrijkend advies het op grondwetsherziening betrekking hebbende voorstel van de commissie belastingvrijdom geïncorporeerd.

De Regering heeft het voorstel van de staatscommissie met betrekking tot de grondwettelijke bepalingen inzake de uitkeringen uit 's Rijks kas aan de Koning en aan andere leden van het Koninklijk Huis overgenomen.

Dit voorstel, waarop in het vervolg van deze memorie nader wordt ingegaan, houdt in, dat in de Grondwet zal worden volstaan met het aangeven van enkele hoofdlijnen ten aanzien

van de financiële verhouding tussen het Rijk en het Koninklijk Huis. Nadere regeling wordt aan de wetgever overgelaten.

De Regering kan zich ook met de voorstellen van de commissie belastingvrijdom in grote lijnen verenigen, waarbij zij het, zoals hierna nader zal worden uiteengezet, mogelijk en wenselijk acht die voorstellen op enkele punten te vereenvoudigen en te stroomlijnen.

## 2. Uitkering aan de Koning

De staatscommissie wijst er in deel II, hoofdstuk II, § 1, van haar Tweede rapport op, dat aanvankelijk de grondwetten zelf de bedragen van het inkomen van de Koning vermeldden. In de Grondwet van 1848 werd eveneens een bedrag genoemd, namelijk behalve het inkomen uit de domeinen een jaarlijks inkomen van f 1 000 000 uit 's lands kas, maar dit bedrag was alleen vastgesteld voor Koning Willem II. Bij elke nieuwe troonsbestijging zou het inkomen der Kroon door de wet worden geregeld.

Bij de grondwetsherziening van 1887 verviel de bepaling met betrekking tot het inkomen van toen wijlen Koning Willem II. Bepaald werd dat de Koning, behalve het inkomen uit de domeinen, een jaarlijks inkomen uit 's lands kas zou genieten waarvan het bedrag bij elke troonsbestijging door de wet zou worden vastgesteld.

De Grondwet van 1922 stelde weer een bedrag vast. Behalve het inkomen uit de domeinen zou de Koning een jaarlijks inkomen ten laste van 's Rijks kas genieten van f 1 200 000. Binnen twee jaren na een troonsbestijging kon dit bedrag voor de duur van de regering van de Koning, die de troon had bestegen, bij de wet worden gewijzigd.

Bij de grondwetsherziening van 1938 werd, in verband met de door de stijging en daling van de koopkracht noodzakelijke aanpassingen van het inkomen van de Kroon, gepoogd hiervoor een soepeler systeem te vinden dan de procedure van grondwetsherziening. De in de Grondwet genoemde bedragen zouden voortaan bij de wet kunnen worden gewijzigd, zij het dat deze wet zou moeten worden aangenomen met twee derden van het aantal leden waaruit elk der Kamers bestaat.

Drie maal is van deze bevoegdheid om het inkomen der Kroon bij de wet te wijzigen gebruik gemaakt, laatstelijk bij de wet van 27 november 1968, *Stb.* 646; deze wijziging werd reeds in 1966 noodzakelijk geacht. Terecht wordt – aldus de staatscommissie – in de memorie van toelichting met betrekking tot het wetsontwerp **8683**, dat tot vorengenoemde wet van 27 november 1968 heeft geleid, betwijfeld <sup>1)</sup>, of de uit 1938 daterende opzet ook in de huidige tijd voldoende mogelijkheden biedt. Gesteld wordt dat de ontwikkelingen op het gebied van lonen en prijzen zich sneller voltrekken dan voorheen, terwijl anderzijds de noodzakelijke aanpassingen van de grondwettelijke inkomens eerst na geruime tijd hun beslag kunnen krijgen.

De commissie belastingvrijdom heeft mede aandacht geschonken aan dit vraagstuk. Zij verwijst in § 7 van haar rapport naar de brief van 11 juni 1968 <sup>2)</sup> van de Regering

<sup>1)</sup> Hierna te noemen commissie belastingvrijdom.

<sup>2)</sup> Ter kennis gebracht van de Tweede Kamer op 18 juni 1969 (*Bijlagen Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1968-1969, nr. **10 173**).

<sup>1)</sup> Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, zitting 1965-1966, **8683**, nr. 3, blz. 2, linkerkolom.

<sup>2)</sup> Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, zitting 1967-1968, **8683**, nr. 5, blz. 2.

aan de Tweede Kamer, waarin de Regering kennis geeft van haar voornemen een deel van de uitgaven, welke tot dusverre werden bestreden uit het grondwettelijke inkomen, ten laste van andere hoofdstukken der rijksbegroting te brengen. De commissie belastingvrijdom is van mening, dat inderdaad op deze wijze voor een deel van de uitgaven een flexibele en tijdige aanpassing, namelijk door de jaarlijkse vaststelling van deze begrotingsposten, kan worden verkregen.

Genoemde commissie vervolgt haar betoog aldus:

„Doch ook bij overheveling van deze categorie uitgaven – het betreft hier in het bijzonder het rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting brengen van een belangrijk deel der personeelsuitgaven – zullen aanzienlijke uitgaven voor de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis overblijven, die zich niet voor een dergelijke overbrenging lenen. Van de Koning en leden van het Koninklijk Huis wordt verwacht, dat zij in hun levenswijze mede het bijzondere van hun positie tot uitdrukking brengen. Zij dienen, ook buiten officiële gelegenheden, op ruime en voor ons land en volk waardige wijze, bezoekers en gasten, ook in de persoonlijke sfeer, te kunnen ontvangen, contacten te leggen hier en elders, de daarmee overeenstemmende gastvrijheid te betonen. Hun bijzondere positie brengt met zich, dat zij voortdurend in de publieke belangstelling staan. De Koning en de leden van zijn Huis hebben als zodanig, ook in wat bij anderen als de privé-sfeer wordt aangeduid, uitgaven te verrichten die in belangrijke mate uitgaan boven de elders normale. Deze factoren beïnvloeden voor een groot deel het peil van hun uitgaven.

Het zou strijden met het karakter van hun positie, indien zij niet zelf over de hiertoe nodige inkomsten zouden beschikken en de bestemming daarvan zouden kunnen bepalen.

Daarom moeten hun, afgezien van de overbrenging van een deel van de tegenwoordige uitgaven naar de rijksbegroting, in de eerste plaats uitkeringen worden verzekerd, waaruit zij die uitgaven zullen kunnen bestrijden.

Deze uitkeringen dienen zodanig te zijn dat daaruit, ook over een langere periode gezien, alle normale lasten aan het koningschap verbonden, worden goedge maakt.

Vervolgens is het redelijk en gerechtvaardigd in de grondwettelijke uitkeringen tevens op te nemen een inkomen dat in overeenstemming is met de functies, die de Drager van de Kroon en andere leden van het Koninklijk Huis vervullen.

Wat betreft verandering in de hoogte van deze uitkeringen – die beide voornoemde elementen omvatten – zou in een nieuwe financiële regeling moeten worden voorzien in een automatische jaarlijkse aanpassing”.

De staatscommissie verenigt zich met bovenstaande opvatting van de commissie belastingvrijdom met betrekking tot het inkomen van de Kroon.

Zij heeft overwogen of het mogelijk zou zijn de criteria, welke in het hiervoor weergegeven citaat besloten liggen, in de Grondwet op te nemen. Hiervoor leent een grondwetsbepaling zich evenwel moeilijk. De staatscommissie gaat ervan uit dat in een bij de wet te treffen regeling voor verwezenlijking van het vorenstaande zal worden zorggedragen.

De staatscommissie wijst er vervolgens op, dat in de toelichting op de in de Proeve van een nieuwe Grondwet voorgestelde bepaling betreffende de regeling van het inkomen van de Kroon wordt gesteld, dat met de wet, waarbij sinds 1938 de in de Grondwet genoemde bedragen kunnen worden veranderd, geen wijziging wordt aangebracht in de tekst van de Grondwet; de gewijzigde bedragen zijn ook niet ter gelegenheid van een latere grondwetsherziening in de Grondwet opgenomen. Deze wettelijke regeling met de daaruit voortvloeiende praktijk maken het handhaven van de bedragen in de Grondwet overbodig. Voorts wordt er in genoemde toelichting op gewezen dat aan handhaving van de bedragen in de constitutie ook overigens geen behoefte bestaat, omdat w<sup>al</sup> het feit dat een inkomen ten laste van 's Rijks kas wordt of kan worden genomen en w<sup>al</sup> het feit dat het bedrag van het inkomen door de wetgever wordt vastgesteld behoren tot de hoofdbeginselen van het Nederlandse staatsbestel, doch niet de hoogte van de bedragen.

De commissie onderschrijft het in de toelichting op de Proeve vermelde betoog. Zij meent, dat in de Grondwet dient te worden volstaan met een opdracht aan de wetgever de uitkering aan het staatshoofd te regelen.

De commissie is voorts van oordeel, dat in een desbetreffende wettelijke regeling tevens dient te worden voorzien in een automatische jaarlijkse aanpassing van de uitkering.

De Regering onderschrijft hetgeen de staatscommissie en de commissie belastingvrijdom hebben gesteld ten aanzien van de uitkering aan de Koning. Deze uitkering zal ook naar de mening van de Regering zowel een volledige vergoeding van de normale uit het koningschap voortvloeiende lasten moeten inhouden – voor zover deze lasten althans niet rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting worden gebracht – als een inkomen dat passend is te achten voor de uitoefening van de monarchale functies.

Met de staatscommissie is de Regering voorts van oordeel, dat de Grondwet zich minder goed leent voor het opnemen van criteria volgens welke de uitkering aan de Koning wordt vastgesteld. Vermelding in de Grondwet van het bedrag der uitkering is, nu reeds sedert 1952 de wet het feitelijke bedrag der uitkering aangeeft, overbodig. Er kan derhalve worden volstaan met vermelding in de Grondwet van de door de staatscommissie voorgestelde bepaling: „De Koning ontvangt jaarlijks uit 's Rijks kas een uitkering naar regels bij de wet te stellen”.

Deze grondwettelijke bepaling zal het ook mogelijk maken in de wettelijke regeling van de uitkering in te bouwen een automatische jaarlijkse aanpassing van die uitkering als door de staatscommissie en de commissie belastingvrijdom beoogd. Het huidige artikel 30 van de Grondwet voorziet weliswaar reeds in de mogelijkheid om periodiek bij de wet het bedrag van de grondwettelijke uitkering aan te passen aan een gewijzigde financiële situatie, doch de beoogde automatische aanpassing laat de huidige grondwettelijke regeling niet toe.

Voor een meer uitgebreide uiteenzetting omtrent de voornemens ten aanzien van de uitkering aan het staatshoofd, zoals die na grondwetsherziening bij de wet zal worden geregeld, mogen de ondergetekenden verwijzen naar de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake een nieuwe financiële regeling binnen het kader van de huidige Grondwet.

### 2.1. Kroondomeinen

De voorgestelde nieuwe grondwetsbepaling inzake de uitkering aan de Koning noemt niet meer, zoals het huidige artikel 22 van de Grondwet, als bestanddeel van de uitkering, „het inkomen uit de domeinen, door de wet van 26 Augustus 1822 afgestaan en in 1848 door wijlen Koning Willem II tot Kroondomein aan de Staat teruggegeven”.

De staatscommissie wijst er op, dat in de Proeve bij de toelichting op het daarin voorgestelde artikel met betrekking tot het inkomen van de Kroon wordt gesteld, dat bij de vaststelling van dit inkomen ook in ogenschouw kan worden genomen welk inkomen de kroondomeinen opbrengen. Aan een aparte herinnering in de Grondwet, zoals thans in artikel 22 voorkomt ten aanzien van een gedeelte van het kroondomein, bestaat naar het oordeel van de samenstellers van de Proeve geen behoefte.

De staatscommissie kan zich met het in de Proeve weergegeven standpunt verenigen. Zij acht het historisch wel te verklaren waarom aan het inkomen uit de domeinen een afzonderlijke bepaling in de Grondwet is gewijd, maar haars inziens is dit niet meer nodig naast de door haar voorgestelde bepaling betreffende de uitkering aan de Koning. Zij merkt nog op, dat het raadzaam zal zijn bij de wet, die de uitkering aan het staatshoofd zal regelen, aan de positie van de domeinen aandacht te schenken.

De Regering is eveneens van oordeel, dat een vermelding van het kroondomein in de Grondwet achterwege ware te laten. Naar haar mening dient de opheffing van dit domein te worden bevorderd. De ondergetekenden wijzen in dit verband op de uiteenzettingen welke dienaangaande worden gegeven in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp in-

zake een nieuwe financiële regeling binnen het kader van de huidige Grondwet.

## 2.2. Paleizen

De staatscommissie merkt op, dat sinds 1815 de Grondwet het bedrag vermeldt dat jaarlijks maximaal voor het onderhoud van paleizen ten laste van 's Rijks kas kan komen.

De staatscommissie-Heemskerk (ingesteld in 1883) wees er op, dat de grondwetgever in 1848 het verband tussen de bepalingen ter zake van het inkomen van de Koning en ter zake van de onderhoudskosten van de paleizen uit het oog had verloren. Zolang de Grondwet zelf het bedrag van de civiele lijst bepaalde was het logisch dat zij ook de som aanwees voor het onderhoud van paleizen, omdat die som inderdaad een deel van de civiele lijst uitmaakte. Toen in 1848 de regeling van het inkomen des Konings aan de wet werd overgelaten, had men dit zelfde moeten doen ten aanzien van de onderhoudskosten der paleizen. Naar het oordeel van genoemde staatscommissie bestond er te meer aanleiding om dit verzuim te herstellen, omdat daardoor de gelegenheid geboden werd om bij elke nieuwe troonsbestijging het bedrag der som, voor onderhoud van paleizen beschikbaar, in overeenstemming te brengen met de dikwijls zeer gewijzigde behoeften des tijds. Een voorstel ter zake werd niet overgenomen in de regeringsontwerpen.

Naast het in de Grondwet genoemde bedrag, dat krachtens de in 1938 in de Grondwet opgenomen bepaling van artikel 30 bij de wet verhoogd kan worden, worden – aldus de staatscommissie – kosten van bijvoorbeeld restauratie sinds vele jaren op de rijksbegroting gebracht.

De staatscommissie-Van Schaik bracht dit in de door haar voorgestelde bepaling tot uitdrukking door daarin, naast toekenning van een vast bedrag voor „gewoon” onderhoud bestemd, ook de mogelijkheid te openen voor het toekennen van een bedrag voor verbetering of uitbreiding van de ter beschikking gestelde paleizen.

De Proeve schrapt de bepaling. Bij de vaststelling van het inkomen kan naar de mening van de samenstellers van de Proeve mede in rekening worden gebracht welk bedrag aan onderhoud voor rekening van het Rijk wordt genomen.

Ook de staatscommissie meent, dat voor onderhoudskosten van paleizen – welke haars inziens zeker ten laste van de staat moeten komen – een regeling kan worden getroffen, hetzij bij begrotingswet, hetzij bij de wettelijke regeling van de uitkering aan de Koning. Zij stelt derhalve voor de grondwettelijke bepaling te schrappen.

De Regering is eveneens van mening dat, nu voorgesteld wordt de regeling van de financiële verhouding tussen de Koning en het Rijk aan de wetgever over te laten, aan een aparte vermelding van een bedrag tot onderhoud van de paleizen in de Grondwet geen behoefte meer bestaat. Ook is voor het in gereedheid brengen van paleizen geen grondwettelijke bepaling vereist. De Regering is van oordeel, dat de regeling van een en ander kan plaatsvinden in het kader van de wet, waarnaar het voorgestelde nieuwe grondwetsartikel verwijst en voorts bij begrotingswet.

## 3. Uitkering aan andere leden van het Koninklijk Huis

Ten aanzien van de artikelen 26, 28 en 29 van de Grondwet merkt de staatscommissie op, dat deze wel nauwkeurig omschrijven welke van de leden van het Koninklijk Huis een inkomen genieten dan wel kunnen genieten uit 's Rijks kas, maar dat deze regeling ondanks haar uitvoerigheid toch niet zonder lacunes is. Zij wijst in dit verband op het laatste lid van artikel 26, waarin wél bepaald is dat bij de wet een jaarlijks inkomen uit 's Rijks kas kan worden toegekend aan een Koning of Koningin die afstand van de Kroon heeft gedaan, maar dat geen voorziening mogelijk maakt voor de gemalin of de gemaal van de Koning of Koningin die afstand doet. De commissie acht het verkieslijker om aan de wetgever over te laten te bepalen welke leden van het Koninklijk Huis in aanmerking komen voor een inkomen uit 's Rijks kas en daarbij tevens de bedragen van dit inkomen vast te stellen.

De Regering onderschrijft het standpunt van de staatscommissie. Zij merkt hierbij op, dat naast de voorgestelde nieuwe grondwettelijke bepaling ten aanzien van de financiële regeling ten behoeve van de Koning een zo gedetailleerde regeling, als in de artikelen 26, 28 en 29 van de Grondwet ten aanzien van andere leden van het Koninklijk Huis voorkomt, niet past. De door de staatscommissie voorgestelde bepaling, dat de wet bepaalt aan welke andere leden van het Koninklijk Huis een uitkering uit 's Rijks kas wordt toegekend, en deze uitkeringen regelt, is door de Regering overgenomen.

Evenals de staatscommissie gaat de Regering ervan uit, dat in de betreffende wettelijke regeling, waarnaar de voorgestelde grondwetsbepaling verwijst, in elk geval een uitkering zal blijven gegarandeerd aan die leden van het Koninklijk Huis, aan wie thans krachtens genoemde grondwetsartikelen een uitkering uit 's Rijks kas is verzekerd. Ook ten aanzien van deze uitkeringen zal in die wet een automatische jaarlijkse aanpassing aan de financiële situatie dienen te worden ingebouwd, waartoe de voorgestelde grondwetsbepaling de mogelijkheid biedt.

## 4. Belastingvrijdom

Na in § 4 van haar rapport beschouwingen te hebben gehad aan de historische motivering van de belastingvrijdom merkt de commissie belastingvrijdom in § 5 omtrent de praktische betekenis van de belastingvrijdom het volgende op.

„Vermoedelijk is reeds eerder, maar zeker van de aanvang van de Nederlandse monarchie, dus van 1813 af, mede van invloed geweest de gedachte dat het weinig zin zou hebben aan de ene kant de Vorst (en leden van zijn Huis) een inkomen uit de staatskas toe te kennen, terwijl daarnaast belastingen zouden worden geheven welke de betekenis van dit inkomen zouden verkleinen.

Ook Oud stelt dat, al is er bij ons geen identiteit van de financiën van de Staat en van de Vorst, er „een zeker verband tussen het inkomen, dat de Koning uit 's Rijks kas ontvangt, en het inkomen uit privé-vermogen is gebleven. De kosten van de koninklijke staat moeten uit het totaal van deze inkomsten worden voldaan. Zouden zij ten gevolge van belastingheffing vermindering ondergaan, dan zou daarmee rekening moeten worden gehouden bij de bepaling van het inkomen uit de kas van het Rijk. Het is daarom niet ondoelmatig de Koning vrij te stellen van belastingplicht”<sup>1)</sup>.

Aldus gesteld verschaften in het verleden het vermogen van de Koning en de hieraan verbonden inkomsten aan de Drager van de Kroon – en de leden van zijn Huis die met hem een deel van de monarchale functies (met name van representatieve aard) vervulden – de mogelijkheid om zo nodig, naast hetgeen hiertoe van staatswege beschikbaar werd gesteld in de vorm van een jaarlijkse uitkering en van paleizen, de uitgaven aan de uitoefening van de monarchale functies verbonden te dekken.

Indien men uitgaat van deze praktische betekenis van de belastingvrijdom die een integrerend deel van de gehele financiële regeling uitmaakt, dan is het niet juist deze vrijdom te beschouwen als een privilege in de zin van een persoonlijke bevoordeling of van een bij wege van gunst verleende vrijstelling van een overigens algemeen geldende regel”, aldus de commissie belastingvrijdom.

Onder opmerking dat voor handhaving van de belastingvrijdom een beroep kan worden gedaan op zijn historische aanvaarding en op zijn nuttigheid voor de vervulling van de monarchale functies geeft de commissie vervolgens in § 6 van haar rapport te kennen, dat zij heeft gemeend het vraagstuk ook te moeten benaderen uit een ander gezichtspunt, te weten het treffen van een voor een passende uitoefening van het koningschap bevredigende financiële regeling, zowel voor het heden als voor de toekomst.

De commissie stelt, dat belastingvrijdom een noodzakelijk element is in een financiële regeling, wanneer privé-inkomsten, derhalve inkomsten buiten hetgeen ten laste van 's Rijks kas wordt verkregen, moeten worden aangewend voor het dragen

<sup>1)</sup> Oud; Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I, tweede druk (1967), blz. 206.

van de kosten, welke uit de functies van de monarchie voortvloeien. In het vervolg van deze paragraaf merkt de commissie op, dat, indien nu in een nieuwe financiële regeling ervan wordt uitgegaan dat

– de grondwettelijke uitkeringen uit 's Rijks kas een volledige vergoeding van de normale uit het koningschap voortvloeiende lasten bieden, die op een zodanig peil worden gebracht en gehouden, dat naar verwachting de aan de monarchale functie en staat verbonden uitgaven integraal worden gedekt;

– deze grondwettelijke uitkeringen voorts een inkomen in de eigenlijke zin des woords bevatten, dat passend is te achten voor de uitoefening van de monarchale functies;

– de aanpassing van deze grondwettelijke uitkeringen niet met lange tussenpozen, maar bijvoorbeeld jaarlijks geschiedt, de vraag kan worden gesteld, of het uit het gezichtspunt van een bevredigende financiële regeling in dit geval nog langer noodzakelijk is de belastingvrijdom voor het privé-inkomen te handhaven.

In § 7 van haar rapport gaat de commissie belastingvrijdom in op de vraag of van de grondwettelijke uitkeringen aan de Koning en aan andere leden van het Koninklijk Huis belasting dient te worden geheven. In § 8 maakt de commissie een aantal opmerkingen omtrent de vraag in hoeverre bij eventuele heffing van inkomsten- en vermogensbelasting over het privé-inkomen en het privé-vermogen van de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis rekening ware te houden met aan dit privé-inkomen en -vermogen verbonden publieke aspecten. In het vervolg van deze memorie zal, onder 4.1 en 4.2, op een en ander nader worden ingegaan.

In § 9 behandelt de commissie de vraag of het uit hoofde van de positie van het staatshoofd en van de leden van zijn Huis, voor wie thans de vrijdom van personele lasten geldt, passend is te achten, dat zij door een gehele of gedeeltelijke opheffing van die vrijdom verplicht zouden worden de bij die belastingen noodzakelijke formaliteiten te vervullen.

De commissie is van mening, dat in de noodzakelijkheid van het voldoen aan administratieve verplichtingen of in het eventueel langs de daarvoor voorgeschreven weg vragen van redres, geen ernstige beletselen behoeven te zijn gelegen tegen een uitbreiding van de belastingplicht. Bezwaren van procedurele en administratieve aard kunnen naar het oordeel van de commissie worden ondervangen door hiervoor passende voorschriften te geven.

Ten advieze overgaande in § 10 van haar rapport meent de commissie belastingvrijdom te moeten aanbevelen de belastingvrijdom te handhaven daar, waar zij nuttig en geboden is voor een goede uitoefening van de monarchale functies en haar voor het overige te doen vervallen.

De commissie belastingvrijdom wijst daarbij op het naar haar oordeel onlosmakelijk verband tussen gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom en een adequate regeling van de financiële positie van de Kroon.

De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet stelt zich in § 5 van hoofdstuk II van deel II van haar Tweede rapport achter de overwegingen en conclusies van de commissie belastingvrijdom. De staatscommissie merkt nog op, dat de commissie belastingvrijdom blijkens het vermelde aan het slot van § 10 van haar advies een regeling ter zake van de belastingvrijdom onlosmakelijk verbonden acht aan een adequate regeling van de financiële positie van de Kroon. Een blijvende oplossing terzake dient voor beide onderwerpen gelijktijdig te worden bereikt. De instemming van de staatscommissie met het rapport van de commissie belastingvrijdom betreft uiteraard mede deze voorwaarde. De staatscommissie merkt hierbij op, dat de door haar voorgestelde grondwettelijke bepalingen met betrekking tot het inkomen van de Kroon – de overgangsbepalingen daarbij inbegrepen – mede op de vervulling van deze voorwaarde zijn gericht.

De Regering stemt in met de hiervoor omschreven aanbeveling van de commissie belastingvrijdom. Ook onderschrijft zij dat een gedeeltelijke opheffing van de belastingvrijdom gepaard dient te gaan met een adequate regeling van de finan-

ciële positie van de Kroon. Voor haar met die van de beide adviescommissies in grote lijnen overeenstemmende opvatting omtrent de inhoud van deze financiële regeling moge zij verwijzen naar hetgeen zij daaromtrent eerder in deze memorie, onder 2, heeft opgemerkt.

De concrete uitwerking met betrekking tot de grondwettelijke regeling, zoals de commissie belastingvrijdom – daarin gevolgd door de staatscommissie – die heeft gegeven aan haar aanbeveling om de belastingvrijdom te handhaven daar, waar zij nuttig en geboden is voor een goede uitoefening van de monarchale functies, en haar voor het overige te doen vervallen, verdient thans de aandacht.

#### 4.1. *Belastingvrijdom voor de uitkeringen uit 's Rijks kas*

De commissie belastingvrijdom stelt in § 7 van haar rapport – na haar opmerkingen omtrent hetgeen de uitkeringen uit 's Rijks kas dienen in te houden, welke opmerkingen reeds ter sprake kwamen onder punt 2 van deze memorie – ter zake van de door haar nodig geoordeelde belastingvrijdom voor deze uitkeringen het volgende.

Het zou weinig zinvol zijn, indien van deze grondwettelijke uitkeringen belasting zou worden geheven, omdat daarmee met de ene hand zou worden genomen wat met de andere hand is gegeven, hetgeen ertoe zou leiden dat de uitkeringen belangrijk hoger zouden moeten worden gesteld. Bovendien zou hierbij uit het oog worden verloren, dat deze uitkeringen voor een zeer belangrijk deel geen inkomen zijn, doch slechts een vergoeding voor die aan de Koninklijke functie en staat verbonden kosten, die zich niet voor een rechtstreekse dekking ten laste van de rijksbegroting lenen.

Hierbij zij eraan herinnerd, dat het privé-leven van de Koning, meer dan dat van ieder ander, met het staatsbelang ten nauwste is verweven en in het algemeen niet gescheiden kan worden gezien van de Koninklijke waardigheid. Dit betekent, dat voor een regerend Vorst en zijn Huis een volledige scheiding tussen de functionele kosten van het koningschap en uitgaven in de meer particuliere sfeer niet op verantwoorde wijze is te maken. Men kan zich zelfs met bijvoorbeeld Struycken en Oud<sup>1)</sup> afvragen, of een dergelijk onderscheid in het geheel wel op zijn plaats is, omdat bij het koningschap het functionele en het persoonlijke aspect onscheidbaar zijn. De uitgaven tot het voeren van een zekere staat, welke in de grondwettelijke uitkering zijn begrepen, zijn inherent aan de functie van de Drager van de Kroon.

De commissie wijst er voorts op, dat het heffen van belasting over dat gedeelte der uitkeringen dat niet als vergoeding van kosten kan worden aangemerkt, naast het reeds genoemde bezwaar, nog een andere moeilijkheid zou meebrengen. Het bedrag van deze kosten zou immers van jaar tot jaar sterk kunnen verschillen, terwijl het vaststellen van de belasting zou moeten geschieden volgens thans niet geformuleerde en ook moeilijk te formuleren criteria; de belastingwetgeving bevat geen normen die hiervoor zijn geschreven.

De commissie meent daarom dat heffing van inkomstenbelasting van deze grondwettelijke uitkeringen niet dient te geschieden. Dit sluit geheel aan bij de regeling in de Scandinavische landen, Groot-Brittannië, België en Luxemburg, waar vergelijkbare uitkeringen uit 's Rijks kas eveneens belastingvrij zijn.

De Regering deelt de conclusie, dat geen inkomstenbelasting van de grondwettelijke uitkeringen dient te worden geheven. Zij heeft hierbij in het bijzonder overwogen dat ook naar haar mening een duidelijke scheiding tussen de functionele kosten van het koningschap en uitgaven in de meer particuliere sfeer voor de Koning en zijn Huis niet op verantwoorde wijze is te maken. Bij het koningschap zijn het functionele en het persoonlijke aspect niet te scheiden. Zoals hiervoor reeds bleek, wordt met het voorgestelde tevens aangesloten bij hetgeen gebruikelijk is in andere Westeuropese monarchieën, waar

1) Struycken: Staatsrecht, tweede druk, blz. 371. Oud: Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, tweede druk, blz. 189.

soortgelijke uitkeringen uit 's Rijks kas eveneens belastingvrij zijn.

#### 4.2. Verdere vrijdom van belasting

In § 8 van haar rapport wijst de commissie belastingvrijdom erop, dat, indien het heffen van inkomens- en vermogensbelasting over het privé-inkomen en het privé-vermogen van de Drager van de Kroon en andere leden van het Koninklijk Huis in beschouwing wordt genomen, hierbij dient te worden overwogen in hoeverre aan dit privé-inkomen en -vermogen publieke aspecten verbonden zijn.

De commissie merkt in dit verband op, dat het ook bij een nieuwe financiële regeling, welke gericht is op een integrale kostendeckening, onvermijdelijk is, dat bepaalde aan de koninklijke waardigheid en staat verbonden uitgaven niet volledig kunnen worden begrepen in de in begrotingsposten of grondwettelijke uitkeringen voorziene vergoeding en uit privé-inkomsten bestreden moeten worden.

De commissie verklaart, dat deze beschouwing aan waarde zou inboeten, indien de Koningin en leden van haar Huis zouden beschikken over geldelijk inkomen verschaffende vermogens van zeer grote hoogte. De commissie heeft omtrent de werkelijke hoogte van vermogens en inkomens voldoende inlichtingen ontvangen om tot de overtuiging te geraken, dat zulk een situatie zich niet voordoet, noch in de nabije toekomst zal voordoen. De gegevens, welke uit de memorie van antwoord bij de behandeling van het wetsontwerp 8683 zijn af te leiden, bevestigen dit, aldus de commissie belastingvrijdom.

De commissie denkt bij de publieke aspecten, verbonden aan het privé-inkomen en -vermogen aan de volgende gevallen.

In de eerste plaats wijst zij in de §§ 6 en 11 van haar rapport op de mogelijkheid dat op enig tijdstip de werkelijke aan de uitoefening van de monarchale functie verbonden uitgaven de via begrotingsposten en de grondwettelijke uitkering toegekende vergoeding voor functionele kosten zouden overschrijden, bijv. bij uitgaven van meer incidenteel karakter, alsmede indirecte uitgaven ten behoeve van de uitoefening van het koningschap, zoals uitkeringen aan verwanten, strekkende om hen in staat te stellen de bijzondere uitgaven te bestrijden die op hen drukken als leden der Koninklijke familie. Voorts noemt zij het woongenot van de ter beschikking gestelde paleizen. In § 8 merkt zij nog op dat het voor het doen van deze uitgaven vereiste inkomen uiteraard slechts uit vermogen kan worden verkregen.

Het komt de Regering echter voor, dat alle uitgaven ten behoeve van de uitoefening van het koningschap en derhalve ook die welke van meer incidentele of indirecte aard zijn, volledig ten laste van het Rijk moeten worden gebracht, hetzij via de begrotingsposten, hetzij door daarmee rekening te houden bij de vaststelling van de grondwettelijke uitkeringen aan de Koning en de andere daarvoor in aanmerking komende leden van het Koninklijk Huis. Dit geldt met name ook voor de uitgaven van andere leden van het Koninklijk Huis voor de vervulling van representatieve taken dan wel voortvloeiende uit hun positie als lid van de Koninklijke familie. Dergelijke uitgaven kunnen derhalve bij de vaststelling van het privé-inkomen buiten beschouwing blijven.

Met de commissie is de Regering van mening dat het woongenot van de ter beschikking gestelde paleizen buiten het belastbare privé-inkomen dient te blijven. Een bijzondere wettelijke voorziening daaromtrent acht zij niet nodig.

In § 11 van haar rapport spreekt de commissie als haar oordeel uit, dat ten aanzien van de uitkeringen aan verwanten, strekkende tot handhaving van hun staat van leden der Koninklijke familie, een aftrek als buitengewone lasten resp. persoonlijke verplichtingen dient te worden toegestaan. In verband met de bestaande regeling voor de aftrek wegens persoonlijke verplichtingen en buitengewone lasten, acht de regering een nadere wettelijke voorziening omtrent de aftrek wegens uitkeringen tot voorziening in het levensonderhoud van de verwanten evenmin noodzakelijk. Uiteraard zal bij de vaststelling van de buitengewone lasten geen rekening kunnen worden gehouden met de positie van die verwanten als lid van de Koninklijke familie,

omdat met de daaruit voortvloeiende kosten, zoals hiervoren reeds werd opgemerkt, reeds rekening zal moeten worden gehouden bij de vaststelling van de grondwettelijke uitkeringen.

Met betrekking tot de vermogensbelasting wijst de commissie erop, dat aan een aantal vermogensbestanddelen publieke aspecten zijn verbonden. Het publieke karakter van dit privé-vermogen spreekt zeer duidelijk, voor zover het bestaat uit voorwerpen en zaken zoals meubelen, motorvoertuigen, sommige onroerende goederen enz., die geen inkomen in geld opleveren, ja die integendeel zelfs belangrijke uitgaven kunnen vergen, doch die inherent zijn aan de vervulling van het hoge ambt. Het zou niet juist zijn – aldus de commissie – dit deel van het vermogen aan de heffing van vermogensbelasting te onderwerpen. Buiten de heffing van de vermogensbelasting zouden derhalve moeten vallen die bestanddelen van het vermogen, welke dienen tot de koninklijke taak en staat of daarmee nauw samenhangen. De vermogensbestanddelen welke geheel of in hoofdzaak dienstig zijn aan de uitoefening van de monarchale functies dienen blijkens § 12 van het rapport van de commissie eveneens te worden uitgezonderd van de heffing van het successierecht. De Regering sluit zich te dezen gaarne aan bij de opvatting van de commissie. Een en ander wordt bereikt door de voorgestelde redactie voor de eerste volzin van het tweede lid van het nieuwe artikel 22 van de Grondwet, volgens welke voor de Koning en de andere leden van het Koninklijk Huis die een grondwettelijke uitkering ontvangen de vermogensbestanddelen welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie, vrij zijn van persoonlijke belastingen.

Onder de term „persoonlijke belastingen”, welke duidelijker dan het in de huidige vrijdomsbepaling gebezigde begrip „personele lasten” aangeeft dat de vrijstelling uitsluitend betrekking heeft op het terrein van de belastingen, vallen in beginsel dezelfde belastingen als onder de bestaande regeling. In de opzet van de nieuwe regeling kan de vrijstelling voor de grondwettelijke uitkeringen en de vorenbedoelde functionele vermogensbestanddelen in feite echter uitsluitend betrekking hebben op de inkomstenbelasting, de vermogensbelasting, de rechten van successie, overgang en schenking, alsmede, zolang de personele belasting nog bestaat, op deze belasting.

Wat de heffing van het successierecht over het overige vermogen betreft, wijst de commissie er in § 12 van haar rapport op, dat ook bij de bestaande vrijdom bij vererving van een vermogen, dat toebehoorde aan de Koning of aan een der andere van personele lasten vrijgestelde leden van het Koninklijk Huis wel successiebelasting hebben te betalen de verkrijgers, die niet tot deze groep van personen behoren. De wettelijke regeling van het erfrecht brengt – zo vervolgt zij – indien er meer kinderen zijn, met zich, dat de troonopvolger slechts een deel van het vermogen van de vorige Koning zal verkrijgen. Het spreekt vanzelf, dat bij een dergelijke vererving, waarbij slechts een gedeelte van het vermogen naar de troonopvolger overgaat, dit privé-vermogen aanmerkelijk geringer zal zijn dan het in de gehele nalatenschap begrepen te achten privé-vermogen. Bij de vraag of van dit verminderde privé-vermogen successiebelasting ware te heffen, dient naar het oordeel van de commissie in aanmerking te worden genomen de bijzondere functie welke dit vermogen heeft te vervullen als bron van privé-inkomsten ter dekking van incidentele uitgaven, uitgaande boven de normale lasten aan het koningschap verbonden. Die functie zal dan in den vervolge door een veel kleiner vermogen moeten worden vervuld. Naar de commissie meent, zou het daarom raadzaam zijn dat overblijvende vermogen van de opvolger op de troon niet aan te tasten door de heffing van successierecht. Deze overwegingen gelden niet voor de andere leden van het Koninklijk Huis die vrijdom van belasting genieten.

Bij de beoordeling van de vraag of en in hoeverre de bestaande vrijstelling van successierecht gehandhaafd dient te worden, gaat de Regering ervan uit, dat voor de gewenste financiële onafhankelijkheid van de Koning vermogensbezit van betekenis is en dat daarom zoveel mogelijk dient te worden voorkomen dat het vermogen van de Koning bij verervingen

door het heffen van belasting wordt aangetast. Dit is met name van belang nu, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, zominthans als in de nabije toekomst de Drager van de Kroon beschikt over een zeer hoog vermogen. Dit uitgangspunt leidt er naar het oordeel van de Regering toe, dat voor het successierecht een ruimere vrijstelling behoort te gelden dan voor de vermogensbelasting. Anders dan bij de vermogensbelasting tast immers het successierecht – en hetzelfde geldt ook voor het schenkingsrecht en het recht van overgang – het vermogen aan.

Daarbij dient mede in aanmerking te worden genomen, dat zoals ook de commissie opmerkt, bij vererving slechts een gedeelte van het vermogen naar de troonopvolger overgaat. Voorkomen dient daarom te worden dat hetgeen de Drager van de Kroon of zijn vermoedelijke opvolger krachtens erfrecht of door schenking verkrijgt van een lid van het Koninklijk Huis wordt getroffen door de heffing van de rechten van successie, overgang of schenking. Zij stelt daarom voor om naast de vrijstelling voor de hiervoren bedoelde functionele vermogensbestanddelen in de tweede volzin van het tweede lid van het nieuwe artikel 22 van de Grondwet te bepalen, dat hetgeen de Koning of de vermoedelijke erfgenaam van de Kroon krachtens erfrecht of door schenking verkrijgt van een lid van het Koninklijk Huis vrij is van de rechten van successie, overgang en schenking. Aldus wordt enerzijds bereikt, dat vermogen van de Koning, dat door vererving is overgegaan op andere leden van het Koninklijk Huis, later weer zonder heffing van rechten deel kan gaan uitmaken van het vermogen van de Koning. Anderzijds wordt voorkomen dat de vrijstelling mede zou gelden voor andere leden van het Koninklijk Huis dan de Drager van de Kroon of zijn vermoedelijke opvolger alsmede voor verkrijgingen van buiten het Koninklijk Huis. Hierbij verdient nog opmerking dat laatstbedoelde verkrijgingen, voor zover het om functionele vermogensbestanddelen gaat, wel onder de vrijstelling van de voorgestelde eerste volzin van het tweede lid van het nieuwe grondwetsartikel vallen. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een nationale inzameling in de vorm van een geschenk aan de Koning, die er een nationale bestemming aan geeft.

De ondergetekenden zijn zich ervan bewust dat de door hen voorgestelde grondwets tekst meebrengt, dat een nadere regeling van het begrip „lid van het Koninklijk Huis” wenselijk is. Zoals bekend heeft de regering deze aangelegenheid voorgelegd aan de staatscommissie, die de materie nog in studie heeft. De tweede ondergetekende heeft evenwel contact opgenomen met de staatscommissie teneinde na te gaan of een spoedige informatie van de Regering omtrent het standpunt van de staatscommissie terzake mogelijk is.

Nu bij het ontwerp van wet tot wijziging van de bepalingen inzake gemeentelijke en provinciale belastingen is voorgesteld de personele belasting af te schaffen, acht de regering het niet nodig te dezen enige bijzondere wettelijke voorziening te treffen. Daarbij heeft zij tevens overwogen dat de vorenbedoelde vrijstelling voor functionele vermogensbestanddelen zich mede uitstrekt tot de personele belasting.

Ook ten aanzien van de motorrijtuigenbelasting maakt de commissie in § 13 van haar rapport een onderscheid tussen motorrijtuigen welke direct of indirect dienstig zijn voor de uitoefening van de functies en die waarvan het gebruik een privé-karakter vertoont. Voor de eerste groep stelt zij voor de bestaande belastingvrijdom te handhaven.

In overeenstemming met het hiervoren uiteengezette standpunt met betrekking tot de behandeling van uitgaven van meer incidenteel of indirect karakter, is de Regering van oordeel dat, voor zover de motorrijtuigenbelasting betrekking heeft op motorrijtuigen, die gebruikt worden in de uitoefening van de functie, deze niet door de Koning, doch door de Staat gedragen behoort te worden, evenals zulks het geval is ten aanzien van de overige exploitatiekosten. Voor die motorrijtuigen behoeft derhalve geen vrijdom van belasting te worden verleend. De andere motorrijtuigen dienen op normale wijze in de heffing te worden betrokken.

De commissie stelt voor om in de Grondwet uitsluitend op te nemen de vrijstelling voor de inkomstenbelasting van de uitkeringen uit 's Rijks kas en aan de gewone wetgever over te laten de andere belastingvrijstellingen te regelen. Wel verdient hierbij de aandacht dat de commissie in § 14 van haar rapport opmerkt, dat uiteraard nadere overweging zou kunnen leiden tot een formulering waarbij meer in de Grondwet zou worden bepaald. Het komt de Regering voor, dat er in beginsel niet voldoende grond aanwezig is te dezen onderscheid te maken tussen de onderscheidene vrijstellingen en met name de regeling voor de vermogensbelasting en de rechten van successie, overgang en schenking buiten de Grondwet te houden. De commissie is bij haar voorstel op dit punt kennelijk uitgegaan van de veronderstelling dat laatstbedoelde onderdelen van de belastingvrijdom een in bijzonderheden tredende regeling vereisen, te gedetailleerd om in de Grondwet te worden opgenomen. Nu het mogelijk is gebleken de op dit terrein noodzakelijke voorzieningen in een beknopte formulering te vatten, bestaat er geen aanleiding voor het maken van een onderscheid. De Regering geeft er daarom de voorkeur aan de belastingvrijdom zo volledig mogelijk, dus met inbegrip van de bepalingen voor de vermogensbelasting en de rechten van successie, overgang en schenking, in de Grondwet op te nemen.

Niettemin acht ook de Regering het raadzaam de grondwettelijke regeling van de belastingvrijdom af te ronden met de door de commissie voorgestelde bepaling dat verdere vrijdom van belasting bij de wet kan worden verleend. Een dergelijke bepaling is niet van actueel belang, aangezien de Regering bij de bestaande belastingwetgeving geen enkel geval – het zij met nadruk gezegd – voor ogen staat, waarin van deze bepaling gebruik zou dienen te worden gemaakt. Zij acht deze bepaling uitsluitend van belang ten aanzien van thans nog niet bestaande belastingen. Er dient immers rekening mee te worden gehouden, dat het grondwetsartikel geruime tijd zal werken.

Ten slotte stelt de commissie voor om, met het oog op bezwaren van procedurele en administratieve aard welke zich bij de belastingheffing zouden kunnen voordoen, in de Grondwet de bepaling op te nemen dat voor de heffing van belasting waarvoor vrijdom niet is verleend, de wet bijzondere regels kan stellen. De Regering verwacht niet dat zich op dit terrein moeilijkheden zullen voordoen. Zij heeft derhalve gemeend de betreffende bepaling niet te moeten overnemen.

Uit nader met de commissie belastingvrijdom gevoerd overleg is gebleken dat de commissie tegen vereenvoudiging en stroomlijning, zoals die in het vorenstaande zijn uiteengezet, geen bezwaar heeft omdat zij daarin geen essentiële verschillen ziet met de conclusies van haar rapport. De commissie kan zich er eveneens mede verenigen, dat de belastingvrijdom voor de huidige belastingwetgeving in haar geheel in de Grondwet wordt opgenomen. De leden van het presidium van de staatscommissie, met wie eveneens nader overleg is gepleegd, sluiten zich aan bij de opvatting van de commissie belastingvrijdom.

##### 5. *Versterkte meerderheid voor een wettelijke regeling*

De commissie belastingvrijdom wijst er in § 14 van haar rapport, waar zij de grondwettelijke regeling aangaande haar voorstellen bespreekt, op, dat nadere overweging – allereerst door de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet en vervolgens door Regering en Staten-Generaal – ertoe zou kunnen leiden dat voor alle of voor een deel der terzake door de wetgever te nemen beslissingen een gekwalificeerde meerderheid zou worden verlangd.

De staatscommissie behandelt dit vraagstuk in hoofdstuk IV van deel II van haar Tweede rapport, zowel ten aanzien van de financiële verhouding tussen het Rijk en het Koninklijk Huis als ten aanzien van de geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden der Staten-Generaal.

De staatscommissie heeft overwogen of de gekwalificeerde meerderheid, die thans in de artikelen 30, 99 en 101 van de Grondwet is voorgeschreven met betrekking tot de daar bedoelde wetten, gehandhaafd moet worden ten aanzien van de wetten die het inkomen en verdere belastingvrijdom der Kroon

en de geldelijke voorzieningen voor de leden der Staten-Generaal zullen regelen.

Hierbij heeft de commissie er kennis van genomen, dat de Proeve er op bladzijde 83 op wijst dat, wanneer de inkomensbedragen zelf niet meer in de Grondwet voorkomen, ook het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid voor het wijzigen van het inkomen kan vervallen.

De commissie merkt hierbij evenwel op, dat de omstandigheid, dat de bedragen van geldelijke voorzieningen voor de leden der Staten-Generaal in de artikelen 99 en 101 van de Grondwet niet meer zijn vermeld, niet in de weg heeft gestaan aan het opnemen in genoemde artikelen van een versterkte meerderheid, vereist voor door de wetgever tot stand te brengen regelingen.

Handhaving van de waarborg, welke gelegen is in het vereiste van een versterkte meerderheid, acht de commissie van belang. Doorslaggevend voor het eisen van een gekwalificeerde meerderheid acht zij evenwel de grote waarde, die zij gelegen ziet in de steun van een ruime meerderheid van het parlement voor regelingen met betrekking tot het inkomen en belastingvrijdom van de Kroon en de geldelijke voorzieningen voor de leden der Staten-Generaal.

De commissie meent dan ook te moeten adviseren voor de betreffende wetten een meerderheid te eisen van twee derden der uitgebrachte stemmen, waarmee aangesloten wordt bij artikel 211 van de Grondwet. Dit betekent een minder versterkende regeling dan thans in artikel 30, tweede lid, van de Grondwet is opgenomen, waar een meerderheid wordt geëist van tweede derden van het aantal leden, waaruit elk der kamers bestaat.

De Regering onderschrijft het voorstel van de staatscommissie inzake een versterkte meerderheid voor een wettelijke regeling alsmede de overwegingen, welke de commissie tot dit voorstel hebben gebracht.

#### 6. *Artikelsgewijze toelichting*

De staatscommissie geeft op de door haar voorgestelde grondwetsartikelen in hoofdstuk V van deel II van haar Tweede rapport een toelichting, waarbij in het hierna volgende in grote lijnen wordt aangesloten.

#### **Artikel II**

Het opschrift van de Tweede afdeling van het Tweede hoofdstuk van de Grondwet wordt bij de voorgestelde wijziging in overeenstemming gebracht met de in het voorgestelde artikel 22 bezegide terminologie.

#### **Artikel III**

Uit de redactie van dit artikel volgt dat twee artikelen in de Tweede afdeling van het Tweede hoofdstuk van de Grondwet, namelijk de artikelen 25 en 27, gehandhaafd blijven.

De staatscommissie wijst er terecht op, dat de tweede ondergetekende in zijn schrijven van 12 februari 1969<sup>1)</sup> aan de commissie alleen heeft verzocht omtrent de grondwettelijke regeling van het inkomen der Kroon in het interimrapport advies uit te brengen. De artikelen in de Tweede afdeling van het Tweede hoofdstuk van de Grondwet – welke afdeling als opschrift draagt „Van het inkomen der Kroon” – die niet onmiddellijk op dit inkomen betrekking hebben, heeft de commissie derhalve in haar interimrapport buiten beschouwing gelaten. Dit zijn de genoemde artikelen 25 en 27, waarover de staatscommissie in haar eindrapport haar visie zal geven.

*Artikel 22, eerste lid.* Dit lid geeft uitwerking aan het in § 2 van het algemeen gedeelte van deze memorie gestelde.

Evenals de staatscommissie achten de ondergetekenden het wenselijk de zienswijze van de commissie belastingvrijdom – vermeld in § 14 van haar rapport – te volgen, en niet meer te spreken van een „inkomen” uit 's Rijks kas, doch in plaats

daarvan de term „uitkering” te gebruiken, waardoor de indruk wordt vermeden, dat hier voor het geheel of voor het grootste deel sprake zou zijn van een vergoeding welke het karakter van een beloning zou dragen.

Terecht merkt de staatscommissie nog op, dat de tekst van dit lid delegatie toestaat, behoudens bij de aanduiding van de andere leden van het Koninklijk Huis dan de Koning, aan wie een uitkering uit 's Rijks kas wordt toegekend.

*Tweede lid.* Verwezen zij naar § 4 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

De staatscommissie wijst erop, dat het tweede lid, waar het handelt over eventuele verlening van verdere vrijdom van belasting, delegatie uitsluit.

*Derde lid.* De staatscommissie merkt op, dat de redactie van dit lid impliceert, dat het vereiste van de versterkte meerderheid ook geldt voor voorstellen van wet tot wijziging van de in het eerste en het tweede lid bedoelde wetten. Met de staatscommissie zijn de ondergetekenden van oordeel, dat uitdrukkelijke vermelding van wijzigingsontwerpen in dit lid, zoals geschiedt in het huidige artikel 30 van de Grondwet, overbodig is.

De ondergetekenden merken nog op, dat zij in het voorstel van de staatscommissie met betrekking tot dit artikellid een geringe wijziging van louter redactionele aard hebben aangebracht.

#### **Artikel IV**

*Additioneel artikel VIII.* In navolging van het advies van de staatscommissie wordt een additioneel artikel voorgesteld, dat een overgangsbepaling inhoudt met het oog op de overgang van de huidige grondwettelijke regeling op de voorgestelde nieuwe regeling.

De bepaling verzekert, dat de inkomensbedragen en belastingvrijdom, die thans door de Koning en andere leden van het Koninklijk Huis krachtens de Grondwet en krachtens de op grond van artikel 30 van de Grondwet getroffen wettelijke regeling worden genoten, mede gezien het bepaalde in artikel 215 Grondwet, gehandhaafd blijven tot het tijdstip van inwerkingtreding van de in het eerste lid van het voorgestelde artikel 22 bedoelde wet.

Opgemerkt zij nog, dat de staatscommissie nog een tweede overgangsbepaling voorstelde met het oog op de mogelijkheid, dat de uitwerking van een wettelijke regeling inzake verdere belastingvrijdom of van de door haar voorziene bijzondere bepalingen voor de heffing van belasting waarvoor vrijdom niet is verleend meer tijd zou vragen dan een nieuwe wettelijke regeling van de uitkering. In dat geval kon het nodig blijken de in artikel 24 van de Grondwet geregelde belastingvrijdom geheel of ten dele nog enige tijd te doen voortduren na de invoering van de nieuwe uitkeringswet. In de door de ondergetekenden voorgestelde opzet van de grondwettelijke regeling van de belastingvrijdom is een dergelijke tweede overgangsbepaling overbodig.

*De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,*

DE JONG.

*De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. K. J. BEERNINK.*

*De Staatssecretaris van Financiën,  
F. H. M. GRAPPERHAUS.*

<sup>1)</sup> Als Bijlage I opgenomen op de blz. 15-19 van het Tweede rapport van de staatscommissie.