

Postadres
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

Bezoekadres
Binnenhof 19, Den Haag

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Plein 2
2511 CR DEN HAAG

Datum
16 september 2003

Kenmerk
03M459859

Onderwerp
Notitie: Positie van het Kabinet der Koningin.

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een notitie aan over de positie van het Kabinet der Koningin.

De MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,

Mr.dr. J.P. Balkenende

Het Kabinet der Koningin

1. Aanleiding voor deze notitie

Op 18 maart 2003 aanvaardde de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie Kalsbeek c.s. waarin het kabinet werd verzocht “ten spoedigste al het nodige te doen opdat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kabinet der Koningin ten volle tot gelding kan worden gebracht, bijvoorbeeld door het Kabinet der Koningin onder te brengen in hoofdstuk III van de Rijksbegroting”¹. De motie werd ingediend tijdens het plenaire debat van de Tweede Kamer op 12 maart 2003. De minister-president heeft toen, namens het kabinet, toegezegd de motie te zullen uitvoeren. De minister-president gaf aan dat het kabinet naast de in de motie bij wijze van voorbeeld genoemde mogelijkheid dat het Kabinet der Koningin onderdeel zou worden van hoofdstuk III van de Rijksbegroting, ook onderbrenging van het Kabinet der Koningin bij hoofdstuk I of handhaving in hoofdstuk II met een aanvullende regeling in ogenschouw zou nemen².

Voorop gesteld zij dat er volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de ambtelijke organisatie die de Koning³ ondersteunt bij de uitoefening van het constitutionele koningschap – het Kabinet der Koningin. Deze heeft sinds de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid altijd bestaan. Bij het debat in de Tweede Kamer op 12 maart 2003 is echter gebleken dat dit mogelijk onvoldoende duidelijk is. Deze notitie sterkt er daarom voor alles toe dit uitgangspunt te verduidelijken en mede in het licht van bovengenoemde motie Kalsbeek c.s te preciseren. De in deze notitie gemaakte opmerkingen over het Koningschap zijn gebaseerd op de – destijds met de Tweede Kamer besproken - notitie “Beschouwing over het Koningschap” van 15 september 2000. De opbouw van de notitie is als volgt. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de historie van het Kabinet der Koningin. In paragraaf 3 worden de huidige taken van het Kabinet beschreven, waarna in paragraaf 4 de staatsrechtelijke positie wordt uiteengezet. In de daarop volgende paragrafen worden de mogelijkheden verkend om die positie te verduidelijken. Daartoe wordt allereerst in paragraaf 5 nagegaan of verplaatsing van de begroting van het Kabinet der Koningin naar een ander begrotingshoofdstuk wenselijk is. Vervolgens wordt in paragraaf 6 onderzocht of de verduidelijking van de ministeriële verantwoordelijkheid invulling moet krijgen door het treffen van een regeling. In paragraaf 7 ten slotte worden conclusies getrokken.

2. Korte geschiedenis van het Kabinet der Koningin

¹ Kamerstukken II 2002/2003, 28 811, nr. 6.

² Handelingen II 12 maart 2003, blz. 3231.

³ In deze notitie is het begrip ‘Koning’ gehanteerd in de zin van de constitutionele Koning, ongeacht de vraag of deze positie wordt bekleed door een man of een vrouw. Hiermee wordt aangesloten bij het gebruik van dit begrip in de ‘Beschouwing over het koningschap’ (kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1). Wel wordt in deze notitie – wanneer het gaat over de periode sinds de regering van Koningin Emma - gesproken van het ‘Kabinet der Koningin’. Dat deze naam wordt gebezigd vloeit voort uit de wet van 22 juni 1891 (Stb. 1891, 125). Hierin is namelijk bepaald dat zolang een Koningin de Kroon draagt, bij het gebruik van alle wettelijk vastgestelde formulieren, ambtstitels en officiële benamingen, waarin het woord ‘Koning’ voorkomt, in plaats daarvan het woord ‘Koningin’ wordt gebruikt.

De geschiedenis van het huidige Kabinet der Koningin gaat terug naar december 1813, het moment waarop de erfprins Willem Frederik de soevereiniteit over de Nederlanden aanvaardde. De vorst beschikte over twee ambtelijke organisaties: een Algemene Staatssecretarie, ook wel genoemd de Secretarie van Staat, en een Kabinetssecretarie, vanaf 1815 Kabinet des Konings genaamd. De Algemene Staatssecretarie was onder meer belast met het contrasigneren van wetten, het ontwerpen van koninklijke besluiten, verslaglegging van vergaderingen van de ministerraad, de uitgifte van het Staatsblad, archivering van staatsstukken en het verstrekken van inlichtingen uit het archief aan particulieren en de zorg voor contacten tussen de Koning en de overige leden van de regering. De taken van het Kabinet des Konings waren de behandeling van verzoekschriften, het informeren van de Koning over voor hem bestemde stukken en meer in het algemeen, het behartigen van aangelegenheden van 's Konings Huis, de Hofhouding en de Thesaurie en behartiging van met 's Konings geldmiddelen in verband staande onderwerpen.

Na de grondwetsherziening in 1840 verviel als gevolg van de invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, de bevoegdheid van de Secretaris van Staat tot het plaatsen van contraseign en het maken van ontwerp-besluiten.

Bij koninklijk besluit van 22 december 1840, no. 44 werden de van diverse taken ontheven Algemene Staatssecretarie en het Kabinet des Konings met ingang van 1 januari 1841 samengevoegd onder de naam Kabinet des Konings, onder leiding van een directeur. Dit besluit vormt nog steeds de grondslag voor het huidige Kabinet der Koningin.⁴ In de considerans van dit besluit wordt verwezen naar enkele taken van het Kabinet. In de tekst van het besluit zelf wordt echter enkel de archieftaak ten aanzien van wetten, besluiten en andere regeringsstukken genoemd (eerder behartigd door de Algemene Staatssecretarie). Voor het overige wordt gesproken van taken die ook na de vereenvoudiging van de afdoening van regeringszaken en de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid nog overblijven voor het Kabinet.

Met de ontwikkeling van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid was de positie van de directeur van het Kabinet enkele keren onderwerp van discussie in de Tweede Kamer. Kamerlid Thorbecke stelde in 1845 dat de directeur als rijksambtenaar taken verrichtte van algemeen bestuur (afkondiging van wetten in het Staatsblad) naast persoonlijke diensten voor de Koning. Hij vroeg zich af of de Koning zulke activiteiten aan zich kon voorbehouden. Na lange discussies in parlement en kabinet werd de knoop uiteindelijk door minister Thorbecke doorgemaakt. De uitgifte van het Staatsblad werd per 1 januari 1864 toegewezen aan de minister van Justitie⁵. Twee jaar eerder maakte het kabinet-Thorbecke een einde aan het optreden van de directeur van het Kabinet als secretaris van de Raad van Ministers⁶. Het Kabinet des Konings werd daarmee nadrukkelijker een instelling ter ambtelijke ondersteuning van de Koning. In de woorden van Thorbecke: "de werkring van de directeur is alleen die van een correspondentiebureau. (...) In ieder geval blijven de Ministers voor al hetgeen

⁴ Er bestaan overigens ook kabinetten van andere ambtsdragers, zoals commissarissen der Koningin, burgemeesters en ministers.

⁵ Besluit van 22 december 1863 (Stb. 1863, 149).

⁶ Artikel 4 van het besluit van 31 maart 1842, houdende het Reglement van Orde van de Raad van Ministers.

daarvan op regeeringsbeleid het gevolg zou kunnen zijn aansprakelijk; gelijk in het algemeen Kabinet en directeur onder ministeriële verantwoordelijkheid staan⁷. Bij koninklijk besluit van 14 december 1893, no. 17 werd bepaald dat de directeur van het Kabinet der Koningin ten aanzien van het beheer van het archiefdepot verantwoording schuldig is aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

Vanuit deze historische ontwikkeling draagt het Kabinet kort gezegd zorg voor de ambtelijke ondersteuning van de Koning bij de uitoefening van diens constitutionele taken en is in dat kader ook belast met de bewaring van oorspronkelijke wetten, koninklijke besluiten en soortgelijke regeringsbescheiden. In de volgende paragraaf wordt op de taken nader ingegaan.

Sinds de Archiefwet 1962 hebben artikel 1 en artikel 3 van het koninklijk besluit van 1893 in ieder geval geen gelding meer. Voor archiefbescheiden die berusten bij het Kabinet der Koningin geldt in beginsel dezelfde regeling als voor alle andere archiefbescheiden die niet zijn overgebracht naar een rijksarchiefbewaarplaats. Het *toezicht* op de zorg voor archiefbescheiden wordt uitgeoefend door de Rijksarchiefinspectie onder verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De *zorg zelf* is voor wat betreft het Kabinet der Koningin opgedragen aan de directeur van het Kabinet (thans artikel 23 Archiefwet 1995). Daartoe dient hij regels vast te stellen omtrent het beheer van de archiefbescheiden van het Kabinet (artikel 14 Archiefbesluit 1995).

⁷ Aldus aangehaald door P.J. Oud, in *Het constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, tweede druk, Zwolle, 1967, blz. 447.

3. Huidige taken van het Kabinet der Koningin

Historisch en constitutioneel bestaat de taak van het Kabinet in de ambtelijke ondersteuning van de Koning bij de uitoefening van zijn constitutionele koningschap. Op de betekenis van dit koningschap wordt ingegaan in de “Beschouwing over het koningschap” van toenmalig minister-president Kok van 15 september 2000⁸. Het gaat in deze notitie in het bijzonder om de functie van de Koning als staatshoofd en als deel van de regering (artikel 42, eerste lid, van de Grondwet: “De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.”), waarbij de Koning de onschendbare component van de regering is voor wie de ministers verantwoordelijk zijn (artikel 42, tweede lid, van de Grondwet: “De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.”). Die plaats van de Koning in het staatsbestel houdt in dat hij niet hiërarchisch ondergeschikt aan de ministers kan zijn en boven de partijen moet kunnen staan. In zijn functie beschikt de Koning over de door de Britse staatsrechtgeleerde Bagehot aangeduide rechten: om te worden geraadpleegd, aan te moedigen en te waarschuwen. Het recht om te worden geraadpleegd omvat tevens het recht om te worden ingelicht. De Koning is zich bij de uitoefening van de Koninklijke functie bewust dat ingevolge de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid de ministers voor al zijn handelen en nalaten tegenover de Staten-Generaal aanspreekbaar zijn. Omgekeerd houdt de ministeriële verantwoordelijkheid in dat de ministers de Koning de ruimte en de ondersteuning verschaffen om zijn functie optimaal te kunnen vervullen. Tot die ondersteuning behoort het Kabinet der Koningin.

De huidige taken van het Kabinet der Koningin bij de ondersteuning van de uitoefening van de Koninklijke functie kunnen als volgt worden opgesomd:

a. trait d'union tussen Koning en bewindspersonen

- onderhouden van contacten met bewindspersonen namens de Koning;
- schriftelijk en mondeling informeren van de Koning ten behoeve van zijn gesprekken met bewindspersonen;
- registreren van binnengekomen staatsstukken (onder andere voorstellen van wet, ontwerp-algemene maatregelen van bestuur en overige ontwerp-besluiten, nadere rapporten bij voorstellen van wet en bekrachtiging van verdragen) en toetsen daarvan op formele voorschriften (juistheid, volledigheid en tijdigheid);
- tijdig en in correcte vorm ter tekening voorleggen van alle door de ministeries aangeboden staatsstukken;
- maken van samenvattingen en toelichtingen bij de aan de Koning voor te leggen tekenstukken;
- namens de Koning voorleggen van wetsvoorstellen en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur aan de Raad van State en het informeren van ministeries hierover;
- verzorgen van bij officiële stukken behorende correspondentie.

b. ondersteuning bij contacten, ontvangsten, bezoeken en kabinetsformaties

⁸ Kamerstukken II 1999-2000, 27 409, nr. 1.

- schriftelijk en mondeling informeren ten behoeve van gesprekken met binnenlandse en buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders en ten behoeve van staatsbezoeken, andere buitenlandse bezoeken, bezoeken aan andere landen van het koninkrijk en werkbezoeken;
- begeleiden van de Koning tijdens staatsbezoeken en andere buitenlandse bezoeken;
- opstellen en overbrengen van boodschappen aan staatshoofden van vreemde mogendheden via het ministerie van Buitenlandse Zaken en ambassades;
- overige bemiddeling bij de totstandkoming van contacten met andere organen van de overheid, en zorg voor ontvangsten van en toegang tot (de directe omgeving van) de Koning;
- andere vormen van ambtelijke ondersteuning, zoals het uitgeven van communiqués bij kabinetsformaties.

c. behandeling van verzoekschriften

Artikel 5 van de Grondwet geeft ieder het recht schriftelijke verzoeken in te dienen bij het bevoegd gezag. Ook de Koning ontvangt op basis hiervan jaarlijks vele verzoekschriften, die doorgaans worden overgedragen aan de voor het beleidsterrein waarop het verzoekschrift betrekking heeft verantwoordelijke minister. De ambtelijke ondersteuning hiervan houdt onder andere in:

- registreren van verzoekschriften en het informeren van de Koning over ontvangen verzoekschriften;
- verzoekschriften voor behandeling overdragen aan de bewindspersoon die voor het desbetreffende beleidsterrein verantwoordelijk is;
- indieners informeren over de overdracht;
- volgen van de afhandeling van het verzoekschrift.

d. archivering

- registreren en bewaren en overdragen van wetten, koninklijke besluiten en andere staatsstukken overeenkomstig de bestaande regelgeving (Archiefwet, Archiefbesluit en Besluit uitgifte Staatsblad en Staatscourant).

Beheer van de eigen organisatie

Zoals bij elke instelling worden bij het Kabinet ondersteunende handelingen verricht ten behoeve van het beheer van de eigen organisatie. De directeur van het Kabinet der Koningin is op grond van artikel 7, zevende lid, van het ARAR bevoegd gezag voor het personeel van het Kabinet.

De begroting van het Kabinet is onderdeel van hoofdstuk II van de Rijksbegroting, waarover de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het beheer voert. Op grond van artikel 19, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 zijn hierover afspraken gemaakt. Artikel 21, vijfde lid, Comptabiliteitswet 2001 bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bedrijfsvoering faciliteert, terwijl het Kabinet zelf het financieel beheer voert. Het Kabinet beschikt zelfstandig over de op grond van de begroting toegekende bedragen. Artikel 32, derde lid, Comptabiliteitswet 2001 geeft de directeur de bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

4. Staatsrechtelijke positie van het Kabinet der Koningin

Het Kabinet der Koningin is onderdeel van de Rijksoverheid. De directeur en het overige personeel van het Kabinet zijn ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet en het ARAR is op hen van toepassing. Het Kabinet ontleent zijn plaats en taak geheel aan die van de functie van de Koning als staatshoofd en deel van de regering. Ingevolge artikel 42, tweede lid, van de Grondwet is de Koning onschendbaar en zijn de ministers verantwoordelijk. Daarin ligt besloten dat ook het functioneren van het Kabinet der Koningin in alle opzichten onverkort onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Gegeven dat er geen lacune zit in de ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van de Koning, zit er ook geen lacune in de ministeriële verantwoordelijkheid voor diens ondersteuning daarvan. Iedere minister is binnen het bereik van zijn ministeriële taak verantwoordelijk voor een goede uitoefening van de Koninklijke functie, terwijl de minister-president verantwoordelijk is voor het overige en voor het optreden in algemene zin van de Koning. Mitsdien valt de ondersteuning van het Kabinet der Koningin bij diens optreden op het beleidsterrein van een minister of bij het verzorgen van de contacten en verbinding met een minister, onder de ministeriële verantwoordelijkheid van die betrokken minister. In de praktijk effectueert de minister-president veelal in eerste instantie – mede gezien zijn verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het regeringsbeleid -, al dan niet samen met andere ministers, de ministeriële verantwoordelijkheid en legt daarover verantwoording af in de Staten-Generaal. Er bestaat derhalve een sluitend stelsel van verantwoording en parlementaire controle.

Het functioneren en de werkwijze van het Kabinet van de Koningin worden in de eerste plaats bepaald door zijn taak en het type werkzaamheden. Dat zal verschillen al naar gelang het gaat om het functioneren als “trait d’union” met leden van de regering of om de ondersteuning bij het optreden in andere eerder genoemde functies zoals ontvangsten of de afhandeling van verzoekschriften. De aard van de taak van het Kabinet – ondersteuning van de Koning – impliceert dat het Kabinet in opdracht van de Koning functioneert. In de ministeriële verantwoordelijkheid ligt besloten dat ook de uitvoering van die opdrachten gedragen moeten worden door de verantwoordelijke minister.

Het voorgaande maakt duidelijk dat er volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor het functioneren van het Kabinet. Voorwaarde om deze effectief tot gelding te brengen is wel dat de betrokken ministers tijdig geïnformeerd zijn over de contacten en handelen van het Kabinet op het terrein dat binnen hun verantwoordelijkheid valt. En omgekeerd dienen zij het Kabinet der Koningin de mogelijkheid te bieden zijn ondersteunende taak naar behoren te vervullen, onder andere door de directeur van het Kabinet tijdig te doen informeren over hetgeen de goede uitoefening van de Koninklijke functie raakt. Er ligt op dat punt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de directeur van het Kabinet. Er is, kortom, in die zin een verantwoordingsrelatie van de directeur van het Kabinet jegens de ministers die het aangaat. Mede in het licht van het debat met de Tweede Kamer op 12 maart jongstleden acht het kabinet een verduidelijking aangewezen. Om die reden worden hierna, in paragraaf 5 en paragraaf 6, de mogelijkheden gezien om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kabinet der Koningin duidelijker tot uitdrukking te brengen en te regelen.

5. Het Kabinet der Koningin op de Rijksbegroting

De begroting van het Kabinet der Koningin is onderdeel van hoofdstuk II van de Rijksbegroting, waarin ook de Hoge Colleges van Staat, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het Kapittel voor de Civiele Orden en (sinds kort) de Kabinetten van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen respectievelijk van de Gouverneur van Aruba zijn opgenomen. In het kader van deze notitie is de wenselijkheid overwogen van handhaving van deze situatie dan wel overbrenging van de begroting van het Kabinet der Koningin naar hoofdstuk I of III van de Rijksbegroting. De hoofdstukken I en III worden ondertekend door de minister-president, hoofdstuk II wordt ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het is goed om te bedenken dat de plaats van een instelling op de Rijksbegroting als zodanig geen gevolgen heeft voor de staatsrechtelijke positie van de desbetreffende instelling, noch voor de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid⁹. Niet alle in hoofdstuk II voorkomende instanties kennen een met elkaar vergelijkbare positie in het staatsbestel. Zo hebben de in hoofdstuk II opgenomen Hoge Colleges van Staat een (grond)wettelijk geregelde onafhankelijke positie ten opzichte van de regering en spelen zij een eigen rol in het evenwicht van staatsmachten. Dat geldt minder voor het Kapittel der Civiele orde en niet voor het Kabinet der Koningin, dat immers bestaat ten behoeve van een deel van de regering en reeds daarom niet van de regering onafhankelijk is.

Wanneer de verschillende opties de revue passeren, kan daarbij het volgende worden opgemerkt.

Hoofdstuk I van de Rijksbegroting behelst de begroting van het Huis der Koningin en valt onder het beheer van de minister-president. Dat is zo sinds de jaren '70 van de vorige eeuw, toen de ondertekening van hoofdstuk I werd overgeheveld van de minister van Financiën naar de minister-president naar aanleiding van het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie uit

⁹ Ter illustratie hiervan kan dienen het feit dat de begroting van de onafhankelijke rechterlijke macht onderdeel is van het begrotingshoofdstuk van het ministerie van Justitie.

1971. Reden hiervoor was dat de ontwikkeling van de externe functie van de minister-president, die onder meer inhoudt dat hij namens het kabinet contacten onderhoudt met het staatshoofd, tot uitdrukking zou moeten worden gebracht in zijn verantwoordelijkheid voor het hoofdstuk van de Rijksbegroting dat betrekking heeft op het Huis der Koningin.

Het plaatsen van het Kabinet op hoofdstuk I zou ten onrechte de indruk kunnen wekken dat het Kabinet onder het bereik valt van artikel 41 van de Grondwet, inhoudende dat de Koning, met inachtneming van het openbaar belang, zijn Huis inricht. Hoofdstuk I van de Rijksbegroting betreft uitsluitend een overzicht van de uitkeringen die worden verstrekt aan daarvoor op grond van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis in aanmerking komende leden van het Koninklijk Huis. Deze uitkeringen zijn inclusief de kosten voor de hofhouding. De begroting van het Kabinet der Koningin heeft een wezenlijk ander karakter. Het Kabinet behoort niet tot de hofhouding. Het Kabinet der Koningin bestaat uit rijksambtenaren die werkzaam zijn ter ondersteuning van de Koning in de uitoefening van zijn constitutionele taken. De leden van de hofhouding zijn – op privaatrechtelijke basis - in dienst van de Koning. Het Kabinet der Koningin zou daarom een wezensvreemd element zijn in deze begroting en opnemng van de begroting ervan in dit hoofdstuk ligt alleen al om die reden niet voor de hand en zou juist eventuele misverstanden kunnen oproepen.

Hoofdstuk II van de Rijksbegroting betreft de begroting van diverse Hoge Colleges van Staat en andere organen van de rijksoverheid met een eigensoortige status en valt onder het beheer van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals gezegd verkrijgt een instelling geen bijzondere staatsrechtelijke positie door plaatsing van zijn begroting in dit hoofdstuk. Door de begroting van een instelling niet op te nemen in een departementale begroting maar in hoofdstuk II, kan haar eigensoortige positie ten opzichte van ministeries echter wel worden onderstreept. Voor het Kabinet der Koningin is dat – zoals hierboven betoogd – staatsrechtelijk op zich relevant. Daarbij speelt een rol dat de Comptabiliteitswet 2001 diverse bepalingen bevat die een relatief zelfstandig beheer door instellingen waarvan de begroting in hoofdstuk II is opgenomen, mogelijk maken. Hoewel dus geen Hoog College van Staat past het Kabinet der Koningin gezien het voorgaande – mede met het oog op de *checks and balances* - heel goed in hoofdstuk II van de Rijksbegroting.

Hoofdstuk III van de Rijksbegroting betreft de begroting van het ministerie van Algemene Zaken valt onder het beheer van de minister-president. De eigensoortige positie van het Kabinet der Koningin laat zich niet goed verenigen met plaatsing van het Kabinet der Koningin in dit hoofdstuk. In de systematiek van de Rijksbegroting komt het weliswaar voor dat in een departementaal begrotingshoofdstuk een organisatie is opgenomen die niet aan de desbetreffende minister ondergeschikt is, maar alleen als die niet-ondergeschikte positie (grond)wettelijk is geregeld, zoals (in veel gevallen) bij adviesorganen, planbureaus en de rechterlijke macht. Een vergelijkbare regeling ligt voor het Kabinet der Koningin niet voor de hand omdat het Kabinet weliswaar een eigensoortige positie heeft, maar niet van de regering onafhankelijk is (zie hierover paragraaf 4). Als het Kabinet der Koningin onderdeel zou worden van hoofdstuk III zou dit ten onrechte de indruk kunnen wekken dat het Kabinet

onderdeel uitmaakt van het ministerie van Algemene Zaken. Het Kabinet der Koningin kan geen deel uitmaken van de ambtelijke organisatie van het Ministerie van Algemene Zaken: het Kabinet der Koningin ondersteunt immers een ander deel van de regering, te weten de onschendbare Koning die boven de partijen staat.

Alles afwegende meent het kabinet dat overheveling van de begroting van het Kabinet der Koningin naar een ander begrotingshoofdstuk niet nodig en niet wenselijk is. De aan zijn taken inherente eigensoortige positie van het Kabinet der Koningin kan het beste recht worden gedaan door zijn begroting te laten staan in hoofdstuk II van de Rijksbegroting. Bovendien biedt dit het praktische voordeel dat van de ervaring en deskundigheid van het (grotere) ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de begrotingstechnische en beheersmatige ondersteuning van het Kabinet der Koningin optimaal gebruik kan blijven worden gemaakt. Over diverse aspecten van het beheer zijn door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afspraken gemaakt met het Kabinet der Koningin, hetgeen uiteraard de bestaande gezagsrelaties onverlet laat.

In de volgende paragraaf zal aan de orde komen dat met een (koninklijk) besluit beter en duidelijker een volwaardige inhoud kan worden gegeven aan het tot gelding brengen van de ministeriële verantwoordelijkheid.

6. De positie van het Kabinet der Koningin nader geregeld

De juridische grondslag van het Kabinet der Koningin is te vinden in het eerdergenoemde koninklijk besluit van 1840. Uitsluitend in de considerans van dit besluit komen de taken van het Kabinet summier aan de orde. Het besluit is zeer oud en op onderdelen achterhaald. Hetzelfde geldt voor het besluit van 1893.

Er is op dit moment dus geen sprake van een op de huidige tijd toegesneden regeling van het Kabinet. Dit hoeft niet problematisch te zijn. Schriftelijke afspraken, bijvoorbeeld over de omstandigheden waaronder een contact van het Kabinet der Koningin met onderdelen van een ministerie worden gemeld aan de minister die het aangaat, respectievelijk de minister-president, kunnen altijd worden gemaakt als daartoe aanleiding bestaat. De Tweede Kamer heeft op 12 maart jl het kabinet echter verzocht om "al het nodige te doen opdat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kabinet der Koningin ten volle tot gelding kan worden gebracht." Een eigentijdse regeling voor het Kabinet der Koningin, zoals in deze notitie wordt voorgesteld, kan dit bewerkstelligen. Ook de toelichting op een dergelijke regeling kan daaraan een goede bijdrage leveren. Zoals eerder is geconstateerd, bestaat hieraan behoefte. Daarom bestaat het voornemen een nieuw koninklijk besluit vast te stellen waarin de juridische grondslag van het Kabinet wordt verduidelijkt, zijn taak wordt omschreven en de ministeriële verantwoordelijkheid in verband daarmee helder wordt bepaald. Een proeve voor een zodanig besluit gaat hierbij. In de toelichting wordt de ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en laten van het Kabinet nadrukkelijk vermeld, waarbij ook naar deze notitie wordt verwezen.

Dit besluit geeft in de eerste plaats een heldere, door de constitutionele positie van de Koning begrensde, taakafbakening van het Kabinet der Koningin. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt tot uitdrukking gebracht in de voordracht voor en de contrasignering van het besluit.

In de tweede plaats wordt de ministeriële verantwoordelijkheid tot uitdrukking gebracht in de bepaling dat de directeur niet alleen wordt benoemd, maar ook kan worden ontslagen op voordracht van de minister-president in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de derde plaats is in artikel 3 van de proeve een plicht van de directeur van het Kabinet der Koningin neergelegd om de ministers die het aangaat tijdig alle inlichtingen te verschaffen die voor de uitoefening van hun ministeriële verantwoordelijkheid, ook die voor een goede uitoefening van de Koninklijke functie, van belang kunnen zijn. In paragraaf 4 is reeds het belang van inlichtingenplicht van de directeur van het Kabinet, die een verantwoordingsrelatie heeft naar de ministers, beschreven.

De bepaling heeft betrekking op de ministers in het algemeen en – gelet op diens eerste verantwoordelijkheid voor de Koning – de minister-president in het bijzonder. Zij instrumenteert de verantwoordingsrelatie van de directeur van het Kabinet jegens de ministers die het aangaat.

Het is evident dat de directeur van het Kabinet de ministers die het aangaat inlicht *alvorens* hij contacten met derden legt, in het bijzonder met andere binnen- en buitenlandse overheidsorganen. De ministers die het aangaat zijn aldus in de

gelegenheid om indien nodig nader in overleg te treden met de Koning. De Koning kan vervolgens de directeur dienovereenkomstig opdragen.

Indien de directeur van het Kabinet der Koningin twijfelt welke minister hij moet inlichten, dient hij altijd de minister-president tijdig in kennis te stellen en daarbij aan hem de vraag voor te leggen, of daarnaast een of meer andere ministers moeten worden geïnformeerd.

Uit de aard der zaak geldt ook voor ambtenaren van ministeries dat zij zich bij contacten met de directeur en andere medewerkers van het Kabinet der Koningin bewust moeten zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid.

7. Conclusies

Het Kabinet der Koningin levert de onmisbare ambtelijke ondersteuning van de Koning ten behoeve van de ondersteuning van diens constitutionele taken en is in dit kader onder meer belast met het ondersteunen van het verkeer tussen de Koning en de bewindslieden, de bewaring van oorspronkelijke wetten, koninklijke besluiten en soortgelijke regeringsbescheiden.

Er bestaat voor deze ambtelijke organisatie volledige ministeriële verantwoordelijkheid, zoals deze altijd heeft gegolden sinds de invoering daarvan. De verantwoordingsrelatie van de directeur van het Kabinet jegens de ministers die het aangaat wordt verhelderd, geëxpliciteerd en geregeld.

De ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kabinet ligt in het verlengde van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning. De minister-president, al dan niet bijgestaan door andere ministers, effectueert deze verantwoordelijkheid onder meer door in het parlement verantwoording af te leggen, voor zover het niet gaat om het beheer waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is. Er is dus sprake van een sluitend stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook van parlementaire controle.

De plaats van de begroting van het Kabinet der Koningin op de Rijksbegroting doet aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en laten van het Kabinet der Koningin niet toe of af. Verplaatsing van de begroting van het Kabinet der Koningin naar een ander begrotingshoofdstuk zou dan ook de in de motie gevraagde duidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid niet brengen. Voor een dergelijke verplaatsing is daarom geen reden. Hoofdstuk II van de Rijksbegroting is de meest geëigende plaats voor het Kabinet der Koningin gezien de aan zijn taken inherente eigensoortige positie als overheidsorgaan en de onderscheiden ministeriële verantwoordelijkheden.

De in bijgaande proeve van een koninklijk besluit geregelde bepalingen instrumenteren de verantwoordingsrelatie en geven ten volle invulling aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Het gaat hierbij om (a) duidelijke bepaling van de taken van het kabinet, begrensd door de constitutionele positie van de Koning, (b) benoeming en ontslag van de directeur op voordracht van de minister-president in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en (c) een – ook “ex ante” - inlichtingenplicht voor de directeur aan de minister(s).

Hiermee wordt in overeenstemming met de motie-Kalsbeek c.s. van 12 maart 2003 om "... al het nodige te doen opdat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kabinet der Koningin ten volle tot gelding kan worden gebracht ..." een eigentijdse invulling gegeven aan de taak van het Kabinet der Koningin en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitoefening daarvan.

PROEVE VAN EEN

BESLUIT VAN

HOUDENDE BEPALINGEN OVER HET KABINET VAN DE KONING

Op de voordracht van
Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, mede namens
Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Artikel 1

Het Kabinet van de Koning heeft tot taak de Koning ten behoeve van de uitoefening van diens constitutionele taken te ondersteunen inzake

- a. het verkeer tussen de Koning en de overige leden van de regering;
- b. contacten met andere organen van de overheid, ontvangsten, bezoeken en overige toegang tot de Koning;
- c. verzoekschriften aan de Koning;
- d. de zorg voor het registeren, bewaren en overdragen van wetten, koninklijke besluiten en andere staatsstukken..

Artikel 2

1. Aan het hoofd van het Kabinet van de Koning staat een directeur.
2. De directeur wordt benoemd en ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 3

De directeur van het Kabinet van de Koning verschaft Onze Minister die het aangaat tijdig alle inlichtingen die voor de uitvoering van de taak van Onze Minister van belang kunnen zijn.

Artikel 4

Het Kabinet van de Koning verricht zijn werkzaamheden binnen het raam van de middelen die jaarlijks ingevolge de desbetreffende begrotingswet ter beschikking worden gesteld.

Artikel 5

De besluiten van 22 december 1840, no. 44 en 14 december 1893, no. 17 worden ingetrokken.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, is belast met de uitvoering van dit besluit dat met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Gegeven

DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

(CONCEPT-) NOTA VAN TOELICHTING BIJ (DE PROEVE VAN) HET BESLUIT VAN ... HOUDENDE BEPALINGEN OVER HET KABINET VAN DE KONINGIN

Algemeen

De geschiedenis van het Kabinet van de Koning gaat terug naar 1813, het moment waarop de erfprins Willem de soevereiniteit over de Nederlanden aanvaardde. De vorst beschikte over twee ambtelijke organisaties: een Algemene Staatssecretarie, ook wel genoemd de Secretarie van Staat, en een Kabinetssecretarie, vanaf 1815 Kabinet des Konings genaamd. Bij koninklijk besluit van 22 december 1840, no. 44 werden de Algemene Staatssecretarie en het Kabinet des Konings met ingang van 1 januari 1841 samengevoegd onder de naam Kabinet des Konings, onder leiding van een directeur. In de considerans van dit besluit wordt verwezen naar enkele taken van het Kabinet. In de tekst van het besluit zelf wordt echter enkel de archieftaak ten aanzien van wetten, besluiten en andere regeringsstukken genoemd (eerder behartigd door de Algemene Staatssecretarie). Voor het overige wordt gesproken van taken die ook na de vereenvoudiging van de afdoening van regeringszaken en de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid nog overblijven voor het Kabinet. Bij koninklijk besluit van 14 december 1893, no. 17 werd bepaald dat de directeur van het Kabinet ten aanzien van het beheer van het archiefdepot verantwoording schuldig is aan de minister van Binnenlandse Zaken.

De positie en de taken van het Kabinet van de Koning zijn naar aanleiding van de notitie 'Het Kabinet der Koningin' van ... (kamerstukken II ...) in dit besluit opnieuw vastgelegd.

Dit besluit heeft als strekking, een op de huidige tijd toegesneden regeling te bieden voor het Kabinet van de Koning. Het treedt in de plaats van de oude besluiten van 22 december 1840, no. 44 en 14 december 1893, no. 17. Overigens hebben in elk geval de artikelen 1 en 3 van laatstgenoemd besluit sinds de inwerkingtreding van de Archiefwet 1962 geen gelding meer. Vanaf zijn ontstaan draagt het Kabinet zorg voor de ambtelijke ondersteuning van de Koning ten behoeve van de uitoefening van diens constitutionele taken en is in dit kader ook belast met het uitvoering geven aan het verkeer tussen de Koning en de bewindslieden, de bewaring van oorspronkelijke wetten, koninklijke besluiten en soortgelijke regeringsbescheiden.

Het Kabinet ontleent zijn plaats en taak aan die van de Koning. Hij is de onschendbare component van de regering voor wie de ministers verantwoordelijk zijn zoals dit volgt uit artikel 42, tweede lid, van de Grondwet ("De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk."). De plaats van de Koning in het staatsbestel houdt ook in dat hij niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de ministers. Hij staat boven de partijen.

Het Kabinet is er ter ondersteuning van de Koning bij de uitoefening van diens constitutionele taken. De geschiedenis van het Kabinet en het overzicht van zijn huidige taken bevestigen dit. Er bestaat voor deze ambtelijke organisatie daarom volledige ministeriële verantwoordelijkheid, zoals deze altijd heeft gegolden sinds de invoering daarvan. Daarmee zijn de ministers dus ook voor de uitoefening van de taken van het Kabinet verantwoordelijk.

Er is een verantwoordingsrelatie van de directeur van het Kabinet aan de ministers die het aangaat. De in dit besluit geregelde (a) bepaling van de taken van het kabinet, (b) benoeming en ontslag van de directeur op voordracht van de minister-president in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en (c) inlichtingenplicht van de directeur om de ministers die het aangaat tijdig alle inlichtingen te verschaffen die voor de uitoefening van hun ministeriële verantwoordelijkheid, ook die voor een goede uitoefening van de Koninklijke functie, van belang kunnen zijn, instrumenteren de verantwoordingsrelatie en geven ten volle invulling aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Aldus is er met betrekking tot het Kabinet van de Koning dan sprake van een sluitend stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook van parlementaire controle. Afhankelijk van het geval kan de verantwoordelijke minister alleen de minister-president dan wel (mede) een vakminister zijn. In de praktijk effectueert de minister-president, afgezien van het beheer dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert, veelal in eerste instantie, afhankelijk van het geval samen met andere ministers, de ministeriële verantwoordelijkheid en legt daarover verantwoording af in de Staten-Generaal. In ons staatsbestel geldt dat iedere minister verantwoordelijk is voorzover het het taakgebied van zijn ministerie betreft, terwijl de minister-president de algemene verantwoordelijkheid voor de (onschendbare) Koning draagt. Voor het beheer van het Kabinet van de Koning is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk (zie toelichting op artikel 4).

In dit besluit en de nota van toelichting is het begrip 'Koning' gehanteerd in de zin van de constitutionele Koning, ongeacht de vraag of deze positie wordt bekleed door een man of een vrouw. In het verlengde hiervan wordt de aanduiding 'Kabinet van de Koning' gebruikt. Overigens is in de wet van 22 juni 1891, Stb. 125, bepaald dat zolang een Koningin de Kroon draagt, bij het gebruik van alle wettelijk vastgestelde formulieren, ambtstitels en officiële benamingen, waarin het woord 'Koning' voorkomt, in plaats daarvan het woord 'Koningin' wordt gebruikt.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In dit artikel wordt in algemene termen de taakomschrijving van het Kabinet van de Koning vastgelegd, zoals deze van oudsher bestaat.

Meer specifiek laten de huidige taken van het Kabinet van de Koning bij de ondersteuning van de uitoefening van de constitutionele taken van het staatshoofd zich als volgt opsommen:

a. trait d'union tussen Koning en bewindspersonen

- onderhouden van contacten met bewindspersonen namens de Koning;
- schriftelijk en mondeling informeren van de Koning ten behoeve van zijn gesprekken met bewindslieden;
- registreren van ingekomen staatsstukken (onder andere voorstellen van wet met koninklijke boodschap, ontwerp-algemene maatregelen van bestuur en overige ontwerp-besluiten, nadere rapporten bij voorstellen van wet en bekrachtiging van verdragen) en toetsen daarvan op formele voorschriften (juistheid, volledigheid en tijdigheid);
- tijdig en in correcte vorm ter tekening voorleggen van alle door de ministeries aangeboden staatsstukken;
- maken van samenvattingen en toelichtingen bij de aan de Koning voor te leggen tekenstukken;
- namens de Koning voorleggen van wetsvoorstellen en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur aan de Raad van State en het informeren van ministeries hierover;
- verzorgen van bij officiële stukken behorende correspondentie.

b. ondersteuning bij contacten, ontvangsten, bezoeken en kabinetsformaties

- schriftelijk en mondeling informeren ten behoeve van gesprekken met binnenlandse en buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders en ten behoeve van staatsbezoeken, andere buitenlandse bezoeken, bezoeken aan andere landen van het koninkrijk en werkbezoeken;
- begeleiden van de Koning tijdens staatsbezoeken en andere buitenlandse bezoeken;
- opstellen en overbrengen van boodschappen aan staatshoofden van vreemde mogendheden via het ministerie van Buitenlandse Zaken en ambassades;
- overige bemiddeling bij de totstandkoming van contacten met andere organen van de overheid, en zorg voor ontvangsten van en toegang tot (de directe omgeving van) het staatshoofd;
- andere vormen van ambtelijke ondersteuning, zoals het uitgeven van communiqués bij kabinetsformaties.

c. behandeling van verzoekschriften

Artikel 5 van de Grondwet geeft ieder het recht schriftelijke verzoeken in te dienen bij het bevoegd gezag. Ook de Koning ontvangt op basis hiervan jaarlijks vele verzoekschriften, die doorgaans worden overgedragen aan de voor het beleidsterrein waarop het verzoekschrift betrekking heeft verantwoordelijke minister. De ambtelijke ondersteuning hiervan houdt onder andere in:

- registreren van verzoekschriften en het informeren van de Koning over ontvangen verzoekschriften;

- verzoekschriften voor behandeling overdragen aan de bewindspersoon die voor het desbetreffende beleidsterrein verantwoordelijk is;
- indieners informeren over de overdracht;
- volgen van de afhandeling van het verzoekschrift.

d. archivering

- registreren, bewaren en overdragen van wetten, koninklijke besluiten en andere staatsstukken overeenkomstig de bestaande regelgeving (Archiefwet, Archiefbesluit en Besluit uitgifte Staatsblad en Staatscourant).

Beheer van de eigen organisatie

Zoals bij elke instelling worden bij het Kabinet ondersteunende handelingen verricht ten behoeve van het beheer van de eigen organisatie. De directeur van het Kabinet van de Koning is op grond van artikel 7, zevende lid, van het ARAR bevoegd gezag voor het personeel van het Kabinet. Verder heeft hij beheerstaken op grond van de Archiefwet.

Artikel 2

De directeur van het Kabinet van de Koning wordt afzonderlijk in dit besluit genoemd, omdat aan hem enkele belangrijke taken toekomen, die behalve op dit besluit mede berusten op de Comptabiliteitswet 2001, het ARAR, de Archiefwet en het Archiefbesluit. Om de bestaande ministeriële verantwoordelijkheid voor het Kabinet van de Koning tot uiting te brengen, schrijft dit artikel voor dat de directeur wordt benoemd en ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van de minister-president in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 3

Het Kabinet van de Koning valt onder het bereik van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit artikel stelt in het eerste lid buiten twijfel dat dit ook inhoudt dat er een inlichtingenplicht bestaat van de directeur om de ministers die het aangaat tijdig alle inlichtingen te verschaffen die voor de uitoefening van hun ministeriële verantwoordelijkheid, ook die voor een goede uitoefening van de Koninklijke functie, van belang kunnen zijn. Het is evident dat de directeur van het kabinet de ministers die het aangaat inlicht alvorens hij contacten met derden legt, in het bijzonder met andere binnen- en buitenlandse overheidsorganen. De ministers die het aangaat zijn aldus in de gelegenheid om, indien nodig, nader in overleg te treden met de Koning. De Koning kan vervolgens de directeur dienovereenkomstig opdragen.

De voor werkzaamheden van het Kabinet van de Koning verantwoordelijke minister kan bijvoorbeeld de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zijn wanneer het de archieffunctie betreft.

Indien de directeur van het Kabinet van de Koning twijfelt welke minister hij moet inlichten, dient hij altijd de minister-president in kennis te stellen en daarbij aan hem de vraag voor te leggen, of daarnaast een of meer andere ministers moeten worden geïnformeerd.

Uit de aard der zaak geldt ook voor ambtenaren van ministeries dat zij zich bij contacten met de directeur en andere medewerkers van het Kabinet van de Koning bewust moeten zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid voor een goede uitoefening van de Koninklijke functie en voor de ondersteuning die daarvoor nodig is..

Artikel 4

De begroting van het Kabinet van de Koning is onderdeel van hoofdstuk II van de Rijksbegroting, waarin ook de Hoge Colleges van Staat, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het Kapittel voor de Civiele Orden en (sinds kort) de Kabinetten van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen respectievelijk van de Gouverneur van Aruba zijn opgenomen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert het beheer over dit

begrotingshoofdstuk. Op grond van artikel 19, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 zijn hierover afspraken gemaakt. Uit artikel 21, vijfde lid, Comptabiliteitswet 2001 vloeit voort dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bedrijfsvoering faciliteert, terwijl het Kabinet zelf het financiële beheer voert. Het Kabinet beschikt zelfstandig over de op grond van de begroting toegekende bedragen. Artikel 32, derde lid, Comptabiliteitswet 2001 geeft de directeur de bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Artikel 5

Dit besluit treedt in de plaats van de besluiten van 22 december 1840, no. 44 en 14 december 1893, no. 17. Deze besluiten kunnen derhalve worden ingetrokken.

DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES