

# Het nieuwe regime van de dotaties aan de koninklijke familie. De wet van 27 november 2013 na een jaar proefdraaien

Hendrik VUYE – Buitengewoon hoogleraar Staatsrecht en Rechten van de Mens (UNamur),  
Volksvertegenwoordiger

Veerle WOUTERS – Volksvertegenwoordiger, Voorzitter Commissie Herziening van de Grondwet en  
hervorming van de instellingen

## SAMENVATTING

De wet van 27 november 2013 met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, is op 1 januari 2014 in werking getreden.

In een eerste deel, spitst deze studie zich toe op de nieuwe regels: de algemene beginselen inzake de dotaties en vergoedingen, de regels van transparantie en controle, de gedragsregels, het activiteitenverslag, de controle uitgeoefend door de eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof,...

Na een jaar proefdraaien (2014), worden de activiteitenverslagen van de dotatiegerechtigden overgemaakt aan het parlement. Hetzelfde geldt voor het verslag opgesteld door de eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof.

In een tweede deel, bespreken de auteurs de moeilijkheden waarop men botst. Blijkt dat de wet van 27 november 2013 vele lacunes vertoont.

## RÉSUMÉ

La loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités octroyées à des membres de la famille royale ainsi que la transparence du financement de la monarchie, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Dans une première partie, cette contribution se focalise sur les nouvelles règles: les principes généraux relatifs aux dotations et indemnités, les règles de transparence et de contrôle, les règles de bonne conduite, les rapports d'activités, le contrôle exercé par le premier président et le président de la Cour des comptes,...

Après une année de mise à l'essai (2014), les rapports d'activités des bénéficiaires d'une dotation ont été remis au parlement. De même pour le rapport élaboré par le premier président et le président de la Cour des comptes.

Les auteurs épinglent, dans une deuxième partie, les difficultés rencontrées. Il s'avère que la loi du 27 novembre 2013 présente de multiples lacunes.

## I. Inleiding

### 1. Dotaties

Naast de civiele lijst van de koning, bestaat de traditie om aan leden van de koninklijke familie dotaties toe te

kennen.<sup>1</sup> Een dotatie is een geldsom die bij wet jaarlijks wordt toegekend. Het is een praktijk die teruggaat tot het bewind van Leopold I. In 1853 kent men een dotatie toe aan prins Leopold, de vermoedelijke troonopvolger.

<sup>1</sup> Zie: K. Stangherlin, *Le patrimoine royal*, Brussel, 2004, 16 e.v.; Hoorzitting met Katrin Stangherlin, Dotaties aan leden van de koninklijke familie. Verslag namens het bureau uitgebracht Francis Delpérée, Hugo Vandenberghe en Marc Verwilghen, *Parl. St.*, Senaat, 2008-2009,



Vanaf 1856 krijgt ook de tweede zoon, prins Philippe, een dotatie. Nadien volgen nog andere dotaties.<sup>2</sup>

Waar de civiele lijst verplicht is krachtens de Grondwet (art. 89 Grondwet), zijn dotaties een loutere gunst. De wetgever is niet verplicht een dotatie toe te kennen aan de leden van de koninklijke familie. De Grondwet verbiedt het ook niet. Artikel 179 van de Grondwet bepaalt dat: "Geen pensioen, geen gratificatie ten laste van de staatskas kan worden toegekend dan krachtens een wet".

Wetsontwerpen of wetsvoorstellen die een dotatie bepalen worden geassimileerd aan begrotingsnormen en zijn niet onderworpen aan het advies van de Raad van State.<sup>3</sup> Sedert de zesde staats hervorming, zijn wetten in verband met de civiele lijst en de dotaties geen bicamerale aangelegenheid meer, de Senaat is dus niet langer bevoegd.<sup>4</sup>

## 2. Oud regime van de dotaties

Voor de wet van 27 november 2013 is een dotatie een globale som die wordt toegekend. Er wordt geen personenbelasting op betaald.<sup>5</sup> Op de aankopen ten laste van de dotatie wordt geen btw, noch accijns geheven.<sup>6</sup> Men gaat ervan uit dat het geen loon is, noch een vergoeding voor gepresteerde diensten. Deze middelen moeten de prins in staat stellen hun ambt als prins naar behoren te vervullen.

De dotatiegerechtigden hoeven ook geen verantwoording af te leggen over de besteding van de overheids-gelden. Zij beschikken er over naar eigen inzicht.<sup>7</sup> Er is bovendien geen enkele controle: noch door het parlement, noch door de regering, noch door het Rekenhof.

Al evenmin zijn er deontologische regels. De dotatiegerechtigden krijgen openbare middelen toegestopt, maar daar staat geen enkele verplichting tegenover.

## 3. De werkgroep dotaties aan de leden van de koninklijke familie (2008)

In 2008 wordt in de Senaat een werkgroep dotaties opgericht. Deze zal in 2009 unaniem een aantal aanbevelingen suggereren<sup>8</sup>:

(a) een dotatie dient alleen nog toegekend aan de vermoedelijke troonopvolger, bij huwelijk van de vermoedelijke troonopvolger wordt zijn dotatie verhoogd of kan een dotatie worden toegekend aan de echtgeno(o)t(e), aan de overlevende echtgeno(o)t(e) van de koning, aan de overlevende echtgeno(o)t(e) van de vermoedelijke troonopvolger, aan de koning die vroegtijdig zijn functie neerlegt en zijn overlevende echtgeno(o)t(e).

(b) een deel van de dotatie komt overeen met een inkomen, waarvan het bedrag wordt vastgesteld op basis van een topfunctie in de magistratuur of in het openbaar ambt.

(c) de dotaties met persoonlijk karakter van prinses Astrid en prins Laurent blijven behouden.

(d) een dotatie is niet verenigbaar met het uitoefenen van een betaalde functie.

(e) voor de andere leden van de koninklijke familie wordt een 'stelsel van bezoldigingen' georganiseerd.

(f) het bedrag van de dotatie wordt vastgesteld op voorstel van de regering.

(g) de dotatie toegekend aan de overlevende echtgeno(o)t(e) van de koning mag niet hoger zijn dan die van de vermoedelijke troonopvolger.

(h) de eerste voorzitter van het Rekenhof houdt toezicht op de besteding van de dotaties (deel werkingstoelagen).

nr. 4-1335/1, 17 e.v.; H. Matthijs en S. Mergaerts, *Overheidsbegrotingen. I. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsregels*, Brugge, 2015, 180 e.v., nr. 234 e.v.; M. Verdussen, "La Constitution belge et les dotations à des membres de la famille royale", *Rev.B.Dr.Constit.*, 2009, 149-161.

<sup>2</sup> Voor een overzicht van de toegekende dotaties: Antwoord minister van Begroting op schriftelijke vraag Francis Van den Eynde, Kamer, 1995-96, *Vragen & antwoorden*, B23, 2537.

<sup>3</sup> Tussenkomen staatssecretaris Melchior Wathelet, Verslag namens de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/3, 16; H. Matthijs, "Civiele lijst en dotaties. Het nieuwe stelsel", *N.J.W.*, 2014, 381, nr. 37.

<sup>4</sup> Tussenkomen staatssecretaris Servais Verherstraeten en Marcel Cheron, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 59.

<sup>5</sup> Antwoord minister van Financiën Didier Reynders op vraag Jan Jambon, Kamer, 2007-2008, CRIV 52 Com 159, 22.

<sup>6</sup> Antwoord minister van Financiën Didier Reynders op vraag Jan Jambon, Kamer, 2007-2008, CRIV 52 Com 159, 22.

<sup>7</sup> Antwoord minister van Financiën Didier Reynders op schriftelijke vraag nr. 462 van Jan Jambon, Kamer, 2008-2009, *Vragen & antwoorden*, B77.

<sup>8</sup> Dotaties aan de leden van de koninklijke familie. Verslag namens het bureau uitgebracht door Francis Delpérée, Hugo Vandenberghe en Marc Verwilghen, *Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, 4-1335/1.



(i) elk jaar worden de bedragen van de voornaamste rubrieken van de rekeningen van de dotaties bekend gemaakt.

(j) elk jaar wordt een verslag bekend gemaakt over de activiteiten van algemeen belang van de leden van de koninklijke familie.

#### **4. Het institutioneel akkoord en het regeerakkoord van de regering Di Rupo (2011)**

Het institutioneel akkoord van 11 oktober 2011 en het regeerakkoord van de regering Di Rupo (2011-'14) stellen:

“De unanieme aanbevelingen van de Senaat met betrekking tot de dotaties voor de leden van de koninklijke familie zullen uitgevoerd worden: onder de volgende koning zullen enkel de vermoedelijke troonopvolger, diens echtgenoot, de weduwe of weduwnaar van de vorst en de afgetreden vorst een koninklijke dotatie ontvangen. Voor de andere leden van de koninklijke familie zal men een vergoedingssysteem voor diensten uitwerken. De transparantie van en controle op de financiering van de monarchie worden vergroot. De dotaties voor de leden van de koninklijke familie zullen eveneens gedurende 2 jaar bevroren worden”.<sup>9</sup>

#### **5. Fons Pereos zorgt voor een stroomversnelling**

Het brede maatschappelijk en politiek debat rond Fons Pereos brengt de regering Di Rupo ertoe om versneld een nieuwe regeling uit te werken. Waar gaat dit precies over?

Op 10 januari 2013 staat de Kamer onder hoogspanning.<sup>10</sup> Blijkt dat koningin Fabiola een deel van haar ver-

mogen heeft ondergebracht in de stichting Fons Pereos.<sup>11</sup> Deze stichting heeft onder meer tot doel om steun te verlenen aan de neven en nichten – en hun nakomelingen – van Fabiola en Boudewijn. Een ander doel is het steunen van katholieke instellingen en werken.

Eerste minister Di Rupo ziet alvast “ethische problemen”. Hij vindt het onaanvaardbaar dat mogelijks geld van de dotatie wordt afgewend naar doelen die het algemeen belang niet dienen.<sup>12</sup> Onder politieke en maatschappelijke druk zal Fabiola haar stichting ontbinden. Ze kondigt dit aan in een schrijven van 25 januari 2013.<sup>13</sup>

In mei 2013 staat de Kamer opnieuw in lichterlaaie.<sup>14</sup> Blijkt nu dat Fabiola haar Spaanse familievermogen heeft ondergebracht in een Spaanse stichting van openbaar nut, opnieuw om erfenisrechten te ontwijken. Het doel van de stichting bestaat er, volgens eerste minister Di Rupo, in om de nagedachtenis van Boudewijn en Fabiola levendig te houden. Hij voegt eraan toe dat hij zich “ongemakkelijk” voelt bij deze aanhoudende verwickelingen.

#### **6. Van politiek akkoord tot wet**

Op 5 juni 2013 sluiten de 8 partijen van de institutionele meerderheid – dit zijn de regeringspartijen (PS, sp.a, CD&V, cdH, Open Vld en MR) aangevuld met Groen en Ecolo – hierover een akkoord.<sup>15</sup> Dit beoogt drie zaken: “een modernisering van het systeem, een grotere controle en meer transparantie inzake het functioneren van de monarchie”.

Reeds op 19 juli 2013 wordt een wetsvoorstel neergelegd door volksvertegenwoordigers van de institutionele meerderheid.<sup>16</sup> Dit zal leiden tot de wet van 27 november 2013.<sup>17</sup> Deze nieuwe regeling is onmiddellijk van toepas-

<sup>9</sup> Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten. Institutioneel akkoord voor de zesde staatsbervorming. 11 oktober 2011, 6; Ontwerpverklaring over het algemeen beleid. 1 december 2011, 21.

<sup>10</sup> Parl. H., Kamer, 10 januari 2013, 19 e.v.

<sup>11</sup> Zie: H. Matthijs en S. Mergaerts, *Overheidsbegrotingen. I. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsregels*, Brugge, 2015, 180 e.v., nr. 234 e.v.; H. Matthijs, “De kost van de monarchie”, in *Zijn we de koning te rijk?*, Leuven, 2013, 69 e.v.; M. Van den Wijngaert, *Albert II. De biografie. Zijn leven, zijn betekenis*, Gent, 2013, 112 e.v.

<sup>12</sup> Parl. H., Kamer, 10 januari 2013, 28 e.v.

<sup>13</sup> Gepubliceerd in: H. Matthijs, “De kost van de monarchie”, in *Zijn we de koning te rijk?*, Leuven, 2013, 71-72. Zie: Antwoord eerste minister Di Rupo op samengevoegde vragen Theo Francken, Luk Van Biesen, Barbara Pas en Christophe Lacroix, Kamer, 2012-2013, CRIV 53 Com 730, 7 e.v.

<sup>14</sup> Parl. H., Kamer, 30 mei 2013, 22 e.v.

<sup>15</sup> Akkoord over de hervorming van de dotaties aan de koninklijke familie, <http://www.presscenter.org/fr/pressrelease/20130606/accord-sur-la-reforme-des-dotations-aux-membres-de-la-famille-royale?lang=nl>

<sup>16</sup> Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, ingediend door Christophe Lacroix, Raf Terwingen, Daniel Bacquelaire, Karin Temmerman, Luk Van Biesen, Catherine Fonck, Muriel Gerkens en Stefaan Van Hecke, Parl. St., Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1.

<sup>17</sup> Wet 27 november 2013 met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, B.S., 30 december 2013. Over deze nieuwe regeling: H. Matthijs, “Civiele



sing op de dotaties van Albert II, Fabiola, Astrid en Laurent.

## II. Krachtlijnen van de wet van 27 november 2013

### 1. Wie krijgt een dotatie?

De dotatie wordt volgens de wet van 27 november 2013 bij wet vastgesteld op initiatief van de regering (art. 2). Tijdens de parlementaire debatten wordt echter herhaaldelijk gesteld dat dit geen afbreuk doet aan het recht van parlementsleden om wetsvoorstellen in te dienen.<sup>18</sup> Dit is ook logisch, daar het initiatiefrecht van parlementsleden een door de Grondwet gewaarborgd recht is (art. 75 Grondwet). Een wet kan dit grondwettelijk recht niet teniet doen.<sup>19</sup> Waar hij het initiatiefrecht alleen toekent aan de regering, is de wet van 27 november 2013 alvast niet nauwkeurig geformuleerd.<sup>20</sup>

Een dotatie 'kan' – het is dus geen verplichting – worden toegekend aan de vermoedelijke troonopvolger; de koning(in) die troonsafstand heeft gedaan, de overlevende echtgenoot of echtgenote van de koning(in), de overlevende echtgenoot of echtgenote van de afgetreden ko-

ning(in) en de overlevende echtgenoot of echtgenote van de vermoedelijke troonopvolger (art. 2).

De broers en zussen van de vermoedelijke troonopvolger hebben niet langer recht op een dotatie. Wel wordt een overgangsregeling ingesteld voor prinses Astrid en prins Laurent.<sup>21</sup> Zij behouden hun dotatie.

### 2. Bestanddelen van de dotatie

De dotatie bestaat uit twee delen<sup>22</sup> (art. 3 e.v.). Het 'bezoldigingsbestanddeel', stemt overeen met een loon en is onderworpen aan de personenbelasting. Het geldt als een inkomst uit beroepswerkzaamheid in de zin van het WIB 92. Het gaat om "baten van vrije beroepen, ambten, posten of andere winstgevende bezigheden".<sup>23</sup> Voor het eerst betalen de dotatiegerechtigden dus personenbelasting.

Het bezoldigingsbestanddeel wordt maandelijks betaald. Dit deel evolueert op dezelfde wijze als de topfunctie waarop het is gebaseerd. Het wordt geïndexeerd. Concreet bedraagt het bezoldigingsaandeel de bruto-aanvangswedde van een Staatsraad voor Fabiola, Astrid en Laurent (art. 21-23). Voor afgetreden koning Albert II gaat het om het dubbele van deze brutoaanvangswedde

---

lijst en dotaties. Het nieuwe stelsel", *N.J.W.*, 2014, 378 e.v.; H. Matthijs en S. Mergaerts, *Overheidsbegrotingen. I. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsregels*, Brugge, 2015, 208 e.v., nr. 259 e.v.; H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie*, Hoofdstuk X, Antwerpen, 2016, 309 e.v.

<sup>18</sup> Tussenkost staatssecretaris Melchior Wathelet, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 16 en 24-25; Tussenkost Stefaan Van Hecke, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 18; Tussenkost Raf Terwingen, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 20; Tussenkost Caroline Gennez, *Parl. H.*, Kamer, 8 oktober 2013, CRIV 53, Plen 159, 21. Zie echter het debat in de Senaat, waar meerdere Senatoren menen dat een parlementair initiatief uitgesloten is: Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 58-59. Senator Delpérée acht dit zelfs logisch, daar het een budgettaire aangelegenheid is en de regering in deze materies het initiatiefrecht heeft.

<sup>19</sup> Tussenkost staatssecretaris Melchior Wathelet, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 24-25.

<sup>20</sup> In deze zin: Tussenkost Theo Francken, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 22.

<sup>21</sup> Toelichting, Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1, 4; Tussenkost hoofdindienaar Christophe Lacroix, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 6; Tussenkost staatssecretaris Servais Verherstraeten, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 6; Tussenkost Caroline Gennez, *Parl. H.*, Kamer, 8 oktober 2013, CRIV 53, Plen 159, 20.

<sup>22</sup> Toelichting, Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1, 4-5; Tussenkost hoofdindienaar Christophe Lacroix, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 6; Tussenkost staatssecretaris Servais Verherstraeten, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 6; H. Matthijs, "Civiele lijst en dotaties. Het nieuwe stelsel", *N.J.W.*, 2014, 382, nr. 41.

<sup>23</sup> Toelichting, Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1, 5, voetnoot 1.



(art. 3, Wet 27 november 2013 houdende toekenning van een jaarlijkse en levenslange dotatie aan zijne majesteit koning Albert II).

Het 'deel werking en personeel' dient om de werkings- en personeelsuitgaven te financieren. Op dit deel dient evident geen personenbelasting betaald. Het wordt driemaandelijks uitgekeerd. Uitgaven ten laste van de dotatie zijn voortaan ook onderworpen aan indirecte belastingen, zoals btw en accijns.<sup>24</sup>

De wet bepaalt ook het maximum aantal ambtenaren dat de dotatiegerechtigde ter beschikking krijgt. Maximum een onderofficier en een lagere officier staan ter beschikking van Astrid (art. 22). Laurent heeft maximum een onderofficier ter beschikking (art. 23). Albert II krijgt maximum tien rijksambtenaren of leden van bijzondere korpsen toegewezen (art. 3, Wet 27 november 2013 houdende toekenning van een jaarlijkse en levenslange dotatie aan zijne majesteit koning Albert II). De memorie van toelichting vermeldt dat dit aantal na vijf jaar zal worden geëvalueerd.<sup>25</sup> In 2014 worden aan Albert II drie ambtenaren ter beschikking gesteld.<sup>26</sup> Het lid van de koninklijke familie dat de handelsmissies begeleidt – dit is Astrid – krijgt bovenop nog twee diplomaten toegewezen (art. 10).

### **3. Vergoeding voor prestaties van algemeen belang**

Aan de leden van de koninklijke familie die geen dotatie ontvangen, kan een vergoeding worden toegekend voor de uitoefening van prestaties van algemeen belang (art. 9).<sup>27</sup>

Dit wordt vastgesteld bij koninklijk besluit na overleg in de

ministerraad. Tot op heden is dit niet gebeurd, daar alle leden die hiervoor in aanmerking kunnen komen van de federale staat een dotatie ontvangen.

### **4. Ter beschikking stellen van gebouwen van de koninklijke schenking**

Gebouwen van de koninklijke schenking kunnen worden ter beschikking gesteld van de leden van de koninklijke familie. Nieuw is dat dit het akkoord vereist van de minister van Financiën (art. 8). Zo wil men het aantal begunstigden beperken.<sup>28</sup>

Wat is de koninklijke schenking?<sup>29</sup> Het is een autonome overheidsinstelling die instaat voor het beheer van de goederen eertijds nagelaten door Leopold II. Deze goederen moeten ter beschikking gesteld worden van de troonopvolgers, maar ze staan volledig los van de private eigendom van de koninklijke familie. Ze behoren tot het privaat domein van de overheid.<sup>30</sup> De koninklijke schenking is onderworpen aan het toezicht van de FOD Financiën en van het Rekenhof.<sup>31</sup> Ze moet zelfvoorzienend zijn.

De koninklijke schenking zorgt in de praktijk voor de huisvesting van de dotatiegerechtigden: het kasteel van Belvédère (Albert II en Paola), het kasteel van Stuyvenberg (woont Fabiola tot haar overlijden), villa Schonenberg gebouwd in 2002 op het domein Stuyvenberg (Astrid en Lorenz) en de villa Clementine te Tervuren (Laurent en Claire).

<sup>24</sup> Antwoord minister Johan Van Overtveldt op schriftelijke vraag nr. 357 van Veerle Wouters, QRVA 54 036; Tussenkomst staatssecretaris Wathélet, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 43 en in hetzelfde verslag de tussenkomst staatssecretaris Servais Verherstraeten, 7.

<sup>25</sup> Toelichting, Wetsvoorstel houdende toekenning van een jaarlijkse en levenslange dotatie aan zijne majesteit koning Albert II, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, 4.

<sup>26</sup> Antwoord eerste minister op schriftelijke vraag Luk Van Biesen, kamer, *Bulletin*, B045, 5 oktober 2015.

<sup>27</sup> Zie: Tussenkomst Armand De Decker, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 54.

<sup>28</sup> Toelichting, Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1, 5.

<sup>29</sup> Zie: K. Stangherlin, *Le patrimoine royal*, Brussel, 2004, 32 e.v.; Hoorzitting met Katrin Stangherlin, Dotaties aan leden van de koninklijke familie. Verslag namens het bureau uitgebracht door Francis Delpérée, Hugo Vandenberghe en Marc Verwilghen, *Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, nr. 4-1335/1, 24 e.v.; A. Molitor, *La fonction royale en Belgique*, Brussel, 1994, 181 e.v.; J. Stengers, *L'action du roi en Belgique. Pouvoir et influence*, Brussel, 1996, 303 e.v.; H. Matthijs en S. Mergaerts, *Overheidsbegrotingen. I. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsregels*, Brugge, 2015, 217 e.v., nr. 265 e.v.; H. Matthijs, "De kost van de monarchie", in *Zijn we de koning te rijk?*, Leuven, 2013, 82 e.v.; H. Matthijs, "De koninklijke schenking: een stand van zaken", *Federale overheidsdienst financiën. Documentatieblad*, 2007, nr. 2, 255-270; R. Senelle, M. Clement en E. Van De Velde, *Handboek voor de koning*, Tiel, 2004, 311 e.v.

<sup>30</sup> Cass., 7 juni 1910, *Pas.*, 1910, 335, over de koninklijke serres te Laken.

<sup>31</sup> K. Stangherlin, *Le patrimoine royal*, Brussel, 2004, 98; Hoorzitting met Katrin Stangherlin, Dotaties aan leden van de koninklijke familie. Verslag namens het bureau uitgebracht door Francis Delpérée, Hugo Vandenberghe en Marc Verwilghen, *Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, nr. 4-1335/1, 25.



## 5. Activiteitenverslag

De leden van de koninklijke familie die een dotatie krijgen en diegenen die een vergoeding ontvangen wegens prestaties van algemeen belang, moeten jaarlijks een verslag maken van hun activiteiten (art. 15).

De eerste minister moet dit verslag overmaken aan de federale Kamers. Dit gebeurt voor het eerst in 2015, met een verslag over de activiteiten van 2014.

## 6. Controle door de eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof

De begunstigde van een dotatie moet in algemene termen rekenschap afleggen over het gebruik van de middelen (art. 13).<sup>32</sup> De wetgever tracht aldus aan te sluiten bij de interpretatie die de Raad van State geeft aan het begrip dotatie. Een dotatie verschilt volgens de Raad van een subsidie, daar diegene die ze ontvangt niet moet aantonen dat hij ze aanwendt voor een bepaald oogmerk.<sup>33</sup> Een dotatie is een krediet opgenomen in de algemene uitgavenbegroting, waarvan de besteding geregeld wordt door de instelling waaraan ze wordt verleend. Een zekere controle sluit de Raad van State niet uit, maar ze moet worden aangepast aan de specificiteit van de instelling.<sup>34</sup>

De eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof onderzoeken de wettigheid en de regelmatigheid van de op het deel werking en personeel aangerekende uitgaven (art. 14).<sup>35</sup> Het gaat dus niet om een klassieke controle door het Rekenhof, maar om een controle die uitsluitend wordt uitgevoerd door de voorzitter en de eerste voorzitter.

## 7. Gedragsregels

Het ontvangen van een dotatie veronderstelt het naleven van de gedragsregels die de wet van 27 november 2013 vastlegt (art. 26 e.v.). Indien deze regels niet worden nageleefd, dan kan de regering aan de Kamer voorstellen de dotatie in te houden, of zelfs te schrappen (art. 11).<sup>36</sup> Betrokkene wordt evident gehoord. Het initiatief ligt dus bij de regering. De dotatie wordt echter bij wet vastgelegd. Een parlementslid kan dan ook het initiatief nemen om de wet die de dotatie toekent af te schaffen.

In het kader van hun activiteiten nemen de leden van de koninklijke familie deel aan de vergaderingen of bijeenkomsten waarvoor hun aanwezigheid wordt gevraagd. Het verzoek, dat uitgaat van de regering, mag geen afbreuk doen aan hun waardigheid en eerbaarheid, noch hun neutraliteit in het gedrang brengen. De memorie van toelichting stelt ook dat “vlotte technieken voor overleg” met de regeringsleden het moeten mogelijk maken om de gewenste resultaten te bereiken.<sup>37</sup> Wat precies dient verstaan onder vlotte technieken van overleg, is niet duidelijk.<sup>38</sup>

Er gelden ook gedragsregels voor reizen, dit om rekening te houden met eventuele “politieke implicaties” die de reizen kunnen hebben.<sup>39</sup> Plannen om in privéverband of openbaar te reizen buiten de Europese economische ruimte, worden meegedeeld aan de minister van Buitenlandse zaken. Elke reis naar het buitenland die een politieke betekenis kan hebben, kan slechts plaatsvinden mits het akkoord – eensluidend advies, stelt de wet (art. 17) – van de minister van Buitenlandse zaken. Hetzelfde geldt voor de contacten die dotatiegerechtigden in België hebben met autoriteiten van buitenlandse staten (art. 18).

<sup>32</sup> Toelichting, Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1, 6.

<sup>33</sup> Advies Raad van State 39.894/04, *Parl. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 1010/6, 4.

<sup>34</sup> Hoorzitting met Katrin Stangherlin, Dotaties aan leden van de koninklijke familie. Verslag namens het bureau uitgebracht door Francis Delpérée, Hugo Vandenberghen en Marc Verwilghen, *Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, nr. 4-1335/1, 23.

<sup>35</sup> Toelichting, Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1, 7.

<sup>36</sup> Tussenkomst hoofdindieners Christophe Lacroix, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 7.

<sup>37</sup> Toelichting, Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1, 7; Tussenkomst staatssecretaris Servais Verherstraeten, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 8.

<sup>38</sup> Zie: Tussenkomst Louis Ide, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 42.

<sup>39</sup> Toelichting bij art. 17, Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1, 14; Tussenkomst hoofdindieners Christophe Lacroix, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 7; Tussenkomst Stefaan Van Hecke, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 24.



Tenslotte vermeldt de wet ook enkele zeer algemeen geformuleerde deontologische regels (art. 19-20). De leden van de koninklijke familie mogen de waardigheid en de eerbaarheid van hun functie niet in het gedrang brengen. Ze stellen zich gereserveerd op bij het openbaar uiten van hun mening. Ze moeten ook getuigen van respect voor de politieke, filosofische, ideologische of religieuze opvattingen die in een democratische samenleving tot uiting worden gebracht.

### 8. Andere inkomens en activiteiten

Het ontvangen van een dotatie is niet verenigbaar met een ander belastbaar inkomen uit een beroepswerkzaamheid, stelt de wet (art. 6). Dit dient geïnterpreteerd zoals in het Wetboek van inkomstenbelastingen.<sup>40</sup>

### 9. Groeperen in begroting van de uitgaven verbonden aan de monarchie

Artikel 12 van de wet van 27 november 2013 bepaalt dat "alle uitgaven die verband houden met de koninklijke familie worden vermeld in een gemeenschappelijk begrotingsprogramma".<sup>41</sup> Dit gebeurt voor het eerst in de begroting 2015.

De begroting 2016, vergeleken met de initiële bedragen van de wet van 27 november 2013, geeft volgend beeld:

	2014 <sup>42</sup>	2016 <sup>43</sup> (na 2% besparing in 2015 <sup>44</sup> )
<b>Civiele lijst Filip</b>	11.554.000	11.554.000
<b>Dotatie Albert II:</b>		
Bezoldiging	172.000	173.000
Werking	750.000	733.000
Totaal	922.000	906.000
<b>Dotatie Astrid:</b>		
Bezoldiging	86.000	87.000
Werking	233.000	228.000
Totaal	319.000	315.000
<b>Dotatie Laurent:</b>		
Bezoldiging	86.000	87.000
Werking	220.000	215.000
Totaal:	306.000	302.000

Volgende uitgaven voor activiteiten van de koninklijke familie worden opgenomen in de begroting van 2016<sup>45</sup>:

- FOD Kanselarij: 170.000 (ICT en informatica)
- FOD Buitenlandse zaken: 315.000 (officiële reizen)
- FOD Landsverdediging: 2.297.000 (o.a. personeelskosten militairen militair huis, verplaatsingen van de koning met militaire vluchten of ze een officieel karakter hebben of niet<sup>46</sup>)
- FOD Wetenschapsbeleid: 246.000 (basisallocatie openstelling koninklijk paleis, aankoop kunst voor culturele promotie in het buitenland en 25.000 toelage vzw stichting prins Laurent)
- Regie der gebouwen: 4.111.000 (onderhoud en investeringen in koninklijke paleizen)
- Federale politie: 15.915.000

Totaal uitgaven activiteiten koninklijke familie: 23.054.000.

Dit betekent dat de totale uitgaven (civiele lijst + dotaties

<sup>40</sup> Toelichting bij wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en vergoedingen toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, Doc 53 296/01, 5, met verwijzing naar art. 23, § 1 WIB 92. Zie ook: Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 62- 63.

<sup>41</sup> H. Matthijs, "Civiele lijst en dotaties. Het nieuwe stelsel", *N.J.W.*, 2014, 386 e.v., nr. 90 e.v.

<sup>42</sup> Op grond van de wetten van 27 november 2013, *B.S.*, 30 december 2013.

<sup>43</sup> Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016. Deel I, *Parlementaire stukken*, Kamer, 2015-2016, Doc 54 1352/1, 188 e.v.; Wet 18 december houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016, *B.S.*, 30 december 2015, in het bijzonder de tabel 80.712 e.v.

<sup>44</sup> Beslissing ministerraad 15 oktober 2015, zie: Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting 2015. 01. Dotaties, *Parlementaire stukken*, Kamer, 2014-2015, Doc 497/2, 3-4; Antwoord eerste minister op schriftelijke vraag Luk Van Biesen, Kamer, *Bulletin*, B045, 5 oktober 2015.

<sup>45</sup> Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016. Deel I, *Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, Doc 54 1352/1, 188 e.v.; Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting 2016. 01. Dotaties, *Parl. St.*, Kamer, 2015- 2016, Doc 1353/2.

<sup>46</sup> Antwoord minister van Defensie op schriftelijke vragen nrs. 105 en 106 van Hendrik Vuye, Kamer, QRVA 54 009, 217 e.v.

+ activiteiten) olopen tot 36.131.000 euro voor het begrotingsjaar 2016.

### III. Gebreken van de wet van 27 november 2013

#### 1. Wie krijgt een dotatie?

Positief is ongetwijfeld dat de wet van 27 november 2013 bepaalt wie een dotatie kan krijgen. Tevoren waren er geen regels. Het aantal dotatiegerechtigden wordt zo in de toekomst beperkt.

Zo bestaan er twee soorten dotaties. Er zijn de 'functionele dotaties'. Deze houden rechtstreeks verband met de uitoefening van de koninklijke functie. Zo valt te begrijpen dat een dotatie wordt toegekend aan de troonopvolger of aan een koning die aftreedt. In beide gevallen is er een rechtstreeks verband tussen het toekennen van de dotatie en de uitoefening van de koninklijke functie.

Daarnaast bestaan er echter ook 'persoonlijke dotaties'. Dit zijn dotaties die geen rechtstreeks verband houden met de koninklijke functie. Dit is het geval voor de dotaties toegekend aan prinses Astrid en prins Laurent. Ook in het verslag opgesteld in 2009 door de werkgroep opgericht in de schoot van de Senaat, worden de dotaties van deze twee koningskinderen omschreven als "dotaties met een persoonlijk karakter".<sup>47</sup> Dergelijke dotatie houdt geen verband met de uitoefening van de koninklijke functie, maar is een gunst toegekend aan twee burgers, louter en alleen omdat ze koningskinderen zijn. Astrid en Laurent zullen immers nooit de troon betreden, daar ze niet in nuttige orde staan. In een moderne democratie spoort dit niet met het gelijkheidsbeginsel.

Prinses Astrid krijgt haar dotatie bij wet van 7 mei 2000 en prins Laurent bij wet van 13 november 2001. Dergelijke persoonlijke dotaties sluit de wet van 27 november 2013 voortaan uit. Toch blijven de bestaande dotaties aan Astrid en Laurent behouden, bij wijze van overgangs-

maatregel. Dit valt te betreuren. Ook gewezen eerste minister Jean-Luc Dehaene (CD&V) schrijft in zijn memoires – gepubliceerd in 2012 – dat men deze dotaties best zou herbekijken.<sup>48</sup> Op dit punt is de wet van 27 november 2013 een gemiste kans.

#### 2. Bestanddelen van de dotatie

Positief is alvast dat de dotatiegerechtigden op het bezoldigingsbestanddeel personenbelasting betalen. Toch is er ook kritiek op dit punt. Tijdens de parlementaire debatten stelt Armand De Decker (MR): "Dat is een nogal opmerkelijke maatregel, want het is een transactie van de staat aan de staat".<sup>49</sup> Deze argumentatie is natuurlijk geen reden om de dotatiegerechtigden vrij te stellen van belastingen. Het gelijkheidsbeginsel inzake belastingen (art. 172 Grondwet) impliceert dat alle Belgen gelijk worden behandeld, dus ook de dotatiegerechtigden. Volgt men de redenering van Armand De Decker, dan moeten ook geen belastingen meer worden geheven op de lonen van de federale ambtenaren, want ook dat is 'een transactie van staat tot staat'. Dit laatste zal evenwel niemand verdedigen, onder meer omwille van het gelijkheidsbeginsel inzake fiscaliteit.

De dotatiegerechtigden dienen wel geen vermogensaangifte in te dienen bij het Rekenhof.<sup>50</sup> Dit is een lacune in de wet.

Sedert de invoering van de nieuwe regeling betalen de dotatiegerechtigden ook indirecte belastingen (btw en accijns) op de aankopen ten laste van de dotatie. Tevoren was dit niet zo. Vragen van Volksvertegenwoordiger Theo Francken (N-VA) uit 2012 aan de minister van Financiën Steven Vanackere (CD&V) leren dat aankopen ten laste van de dotaties (en de civiele lijst) waren vrijgesteld van accijns en btw.<sup>51</sup> Om deze belastingvrijstelling te rechtvaardigen verwijst de minister van Financiën naar artikel 89 van de Grondwet en naar een grondwettelijke gewoonte.

Deze redenering klopt niet. Artikel 89 van de Grondwet

<sup>47</sup> Verslag namens het bureau uitgebracht door Francis Delpérée, Hugo Vandenberghe en Marc Verwilghen, *Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, nr. 4-1335/1, 93.

<sup>48</sup> J.-L. Dehaene, *De memoires*, Kessel-Lo, 2012, 495.

<sup>49</sup> Tussenkoms Armand De Decker, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 31.

<sup>50</sup> Tussenkoms Karl Vanlouwe, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 33; Tussenkoms Bart Laeremans, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 24; Tussenkoms Bart Laeremans, *Parl. H.*, Senaat, 2013-2014, 24 oktober 2013, Plen 5-121, 46.

<sup>51</sup> Samengevoegde vragen van Theo Francken, Kamer, 2011-2012, *Integraal Verslag. Commissie voor de financiën en de begroting*, 7 februari 2012, CRIV 53 Com 390, 9 e.v.; Samengevoegde vragen Theo Francken, Kamer, 2011-2012, *Integraal Verslag. Commissie voor de financiën en de begroting*, 12 juni 2012, CRIV 53 Com 511, 23 e.v.





luit: "De civiele lijst wordt door de wet vastgesteld voor de duur van de regering van de koning". Over enige vrijstelling van belasting is in dit grondwetsartikel geen sprake. Bovendien geldt artikel 89 alleen voor de civiele lijst en niet voor de dotaties. Dit grondwetsartikel kan dan ook onmogelijk de basis zijn van de fiscale vrijstelling van de dotaties.<sup>52</sup> Een grondwettelijke gewoonte is al evenmin een mogelijke grondslag. Er wordt unaniem aanvaard dat een grondwettelijke gewoonte niet kan voorgaan op een uitdrukkelijke grondwetsbepaling.<sup>53</sup> Een gewoonte kan de Grondwet aanvullen, maar niet buiten werking stellen. Artikel 172 van de Grondwet bepaalt uitdrukkelijk dat een vrijstelling of vermindering van belasting slechts kan worden ingevoerd door een wet. Een vermindering of vrijstelling veronderstelt dus de tussenkomst van het parlement. Dergelijk wet heeft nooit bestaan.

Sommige auteurs hebben dan ook gesteld dat deze belastingvrijstelling ongrondwettelijk is: "Wat de vrijstelling van accijns en btw betreft, kan ik kort zijn. Deze vrijstelling kent geen wettelijke grondslag en is kennelijk in strijd met artikel 172 van de Grondwet. De fiscale administratie stopt dus best zo snel mogelijk met deze ongrondwettelijke vrijstelling. Er bestaat geen enkele reden om de aankopen ten laste van de civiele lijst of de dotaties vrij te stellen van accijns en btw".<sup>54</sup>

Bij het invoeren van de nieuwe regeling in 2013, leest men in de parlementaire stukken, dat er voortaan wel

indirecte belastingen verschuldigd zijn.<sup>55</sup> Eerste minister Di Rupo kondigt dit ook aan in de Kamer.<sup>56</sup> Eigenaardig genoeg wordt dit niet bepaald in de wet zelf. Deze keer argumenteert men, bij monde van Kamerlid Raf Terwingen (CD&V), dat dit niet hoeft, daar het gaat om de "gewone toepassing van een reeds bestaande regel".<sup>57</sup> In ieder geval betalen civiele lijst en dotaties sedert 22 juli 2013 ook accijns en btw.<sup>58</sup> Dit zonder dat de wet wordt gewijzigd. Dit toont aan dat de vrijstelling die tevoren bestond niet rechtsgeldig was, bij gebrek aan wettelijke basis.

Lange tijd bestond onduidelijkheid over het sociaal zekerheidsstatuut van de leden van de koninklijke familie die een dotatie ontvangen en van de koning (civiele lijst). Zij vallen niet onder het werknemersstatuut, het statuut van de zelfstandigen of het statuut van de ambtenaren, daar ze noch werknemer, zelfstandige of ambtenaar zijn. Ze vallen dus onder het residuair stelsel.<sup>59</sup> Inzake de gezondheidszorg hebben de leden van de koninklijke familie de mogelijkheid zich aan te sluiten via het statuut van de personen ingeschreven op het Rijksregister van de natuurlijke personen.<sup>60</sup>

Eerste minister Elio Di Rupo verklaart in de Kamer over het residuair stelsel: "Dit bijzonder stelsel werd dus niet speciaal voor de koninklijke familie gecreëerd".<sup>61</sup> Dit is juist, maar het is dan ook geenszins op het lijf van de koninklijke familie geschreven. Het residuair stelsel wordt

<sup>52</sup> K. Stangherlin, *Le patrimoine royal*, Brussel, 2004, 77; Hoorzitting met Katrin Stangherlin, Dotaties aan leden van de koninklijke familie. Verslag namens het bureau uitgebracht door Francis Delpérée, Hugo Vandenberghe en Marc Verwilghen, *Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, nr. 4-1335/1, 24.

<sup>53</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, 2011, 227, nr. 214; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, 2010, 155, nr. 261; J. Velu, P. Quertainmont en M. Leroy, *Droit public. T.1. – Le statut des gouvernants (I)*, Brussel, 1986, 158.

<sup>54</sup> H. Vuye, "Monarchie en democratie: verzoenbaar of toch niet? Voorstellen voor een modern koningschap", beschikbaar in persmap studiedag 10 juli 2012, 17.

<sup>55</sup> Memorie van toelichting, Wetsontwerp houdende vaststelling van de civiele lijst voor de duur van de regering van koning Filip, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2959/1, 4; Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen uitgebracht door André Frédéric en Kristien Van Vaerenbergh, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2959/4, 4 en 6; Tussenkomst staatssecretaris Wathelet, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 43; Tussenkomst staatssecretaris Wathelet, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 43; Tussenkomst staatssecretaris Servais Verherstraeten, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 7.

<sup>56</sup> Antwoord eerste minister Elio Di Rupo op samengevoegde vragen Theo Francken en Jean-Marie Dedecker, Kamer, 2012-2013, CRIV 53, Plen 155, 43 e.v.

<sup>57</sup> Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen uitgebracht door André Frédéric en Kristien Van Vaerenbergh, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2959/4, 8.

<sup>58</sup> Antwoord minister Johan Van Overtveldt op schriftelijke vraag nr. 357 van Veerle Wouters, QRVA 54 036.

<sup>59</sup> Toelichting, Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1, 5; Tussenkomst staatssecretaris Wathelet, Verslag namens de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Genez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/3, 16; Antwoord eerste minister Elio Di Rupo op samengevoegde vragen Theo Francken, Kamer, 2013-2014, CRIV 53 Com 857, 5.

<sup>60</sup> Art. 32, 15° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor de geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

<sup>61</sup> Antwoord eerste minister Di Rupo op samengevoegde vragen Francken, Kamer, 2013-2014, CRIV 53 Com 857, 5.



immers gefinancierd met belastinggelden en niet met bijdragen. Sommige categorieën betalen wel bijdragen berekend op basis van hun inkomen en bezittingen. De koninklijke familie draagt dus, in tegenstelling tot de meeste Belgen, niet bij aan het socialezekerheidsstelsel.<sup>62</sup> Dit had nochtans gekund voor de dotatiegerechtigden, daar een deel van de dotatie een 'vergoeding' is.<sup>63</sup> Theoretisch zijn er twee mogelijkheden. De vergoeding wordt berekend op basis van de bruto-aanvangswedde van een Staatsraad. Het lijkt dan ook logisch om de dotatiegerechtigden onder het statuut van de ambtenaren te plaatsen. Fiscaal is de vergoeding evenwel een inkomst uit beroepswerkzaamheid (baten van vrije beroepen, ambten, posten of andere winstgevendende bezigheden).<sup>64</sup> Het statuut van de zelfstandigen is dus ook een optie. Ook op dit punt is de wet van 27 november 2013 een gemiste kans.

### 3. Vergoeding voor prestaties van algemeen belang

Ook wat de vergoeding betreft voor prestaties van algemeen belang, is er onduidelijkheid. Tijdens de parlementaire bespreking verklaart staatssecretaris Servais Verherstraeten dat de leden van de koninklijke familie die een vergoeding ontvangen voor prestaties van algemeen belang, onderworpen zijn aan de gedragsregels.<sup>65</sup> Hij preciseert dat dit het geval is "wanneer een lid van de koninklijke familie die geen dotatie krijgt, een opdracht uitvoert conform artikel 9". Dit lijkt te betekenen dat de gedragsregels enkel van toepassing zijn gedurende de opdracht. Ook een tussenkomst van Senator Delpérée (cdH) gaat in deze zin: "... als er een ambt is, zijn er plichten. Daarentegen zijn er logischerwijs geen plichten als er geen ambt is".<sup>66</sup>

Artikel 11 bepaalt uitdrukkelijk dat de leden van de koninklijke familie "die een in artikel 3 bedoelde dotatie ontvangen" zich moeten houden aan de gedragsregels vervat in hoofdstuk IV van de wet. Er wordt in deze bepaling helemaal niet verwezen naar diegenen die een vergoeding ontvangen voor prestaties van algemeen belang

(art. 9). Dit wijst er veeleer op dat alleen diegenen die een dotatie ontvangen gebonden zijn door de gedragsregels (zie verder III.7).

Het is bovendien de vraag hoe men van iemand die geen dotatie ontvangt, kan afdwingen dat hij bijvoorbeeld een reis moet melden aan de minister van Buitenlandse zaken. Dergelijke verplichting is in strijd met het recht op privéleven en familieleven als vervat in artikel 8 E.V.R.M. en artikel 22 van de Grondwet. Leden van de koninklijke familie die geen functie uitoefenen binnen de Belgische staat, hebben dezelfde rechten en plichten als andere burgers. Waar dergelijke gedragsregels niet gelden voor andere burgers, kunnen deze ook niet gelden voor deze leden van de koninklijke familie.

### 4. Ter beschikking stellen van gebouwen van de koninklijke schenking

Positief is ongetwijfeld dat de koninklijke schenking nog slechts gebouwen ter beschikking kan stellen van leden van de koninklijke familie na akkoord van de minister van Financiën (art. 8). Dit vergemakkelijkt de parlementaire controle, want de minister is aanspreekbaar voor de Kamer.

Toch zijn er duidelijke minpunten. De wet gebruikt het ongedefinieerde begrip "koninklijke familie" (zie verder III.7). Dit wijst erop dat niet alleen de koning en de dotatiegerechtigden in aanmerking komen om een woonst ter beschikking te krijgen. Bovendien is de minister niet verplicht de Kamer in te lichten over zijn genomen beslissing.<sup>67</sup> Dit bemoeilijkt dan weer de parlementaire controle.

### 5. Activiteitenverslag

De dotatiegerechtigden hebben in 2015 voor het eerst een activiteitenverslag ingediend. Het betreft de activiteiten van 2014. Dit verloopt echter niet zonder slag of stoot. Eerst laat het verslag op zich wachten. Eind au-

<sup>62</sup> Zie: Tussenkomst Karl Vanlouwe, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 41-42.

<sup>63</sup> Zie: Amendement nr. 7 van Karl Vanlouwe en Huub Broers, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2283/2 (verworpen); Tussenkomst Karl Vanlouwe, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 41-42.

<sup>64</sup> Toelichting, Wetsvoorstel met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/1, 5, voetnoot 1.

<sup>65</sup> Tussenkomst staatssecretaris Servais Verherstraeten, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 71.

<sup>66</sup> Tussenkomst Francis Delpérée, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 71.

<sup>67</sup> Zie: Amendement nr. 8 van Theo Francken, Ben Weys, Kristien Van Vaerenbergh en Veerle Wouters, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, Doc 53 2960/2, 7 (verworpen); Amendement nr. 7 van Karl Vanlouwe en Huub Broers, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2283/2 (verworpen).



gustus is er nog steeds geen verslag. Ook hier is er een lacune in de wet van 27 november 2013. De wet bepaalt niet wanneer het verslag moet ingediend worden. Er is geen termijn bepaald.

Eind augustus zet een kamerlid druk op de ketel door het indienen van een schriftelijke vraag aan de eerste minister: wanneer wordt dit verslag toegestuurd aan de Kamer?<sup>68</sup> Het antwoord volgt begin oktober. De dotatiegerechtigden hebben het verslag pas overgemaakt op 14 september 2015.

De activiteitenverslagen blijken vrij summier te zijn. Prins Laurent geeft een eigen invulling aan deze verplichting. Hij komt aan een totaal van 79 activiteiten. Hij bezoekt het autosalon, is aanwezig op de nieuwjaarsreceptie op het paleis, bezoekt Batibouw, woont de mis bij ter nagedachtenis van de leden van de koninklijke familie, kijkt naar de openingsfilm 'The loft' op het 41e filmfestival te Gent, woont een wedstrijd bij voor de mooiste hond van Brussel,... Hij is zelfs aanwezig op het *Te Deum* en het défilé naar aanleiding van de nationale feestdag. Ook de zesdaagse van Gent krijgt bezoek van Laurent. In het verslag preciseert Laurent plichtbewust dat dit een wielervedstrijd is.

Prinses Astrid vermeldt 54 activiteiten: economische missies in Saudi-Arabië en Oman, maar verder vele activiteiten gelijkaardig aan deze van Laurent: het *Te Deum*, het militair defilé, de opening van het chocolademuseum in Koekelberg, de nieuwjaarsreceptie op het paleis, bijwonen van de finale van de koningin Elisabethwedstrijd,...

Koning Albert II verwijst in zijn activiteitenverslag naar zijn laatste televisietoespraak op 21 juli 2013 en zijn wens om "op discrete wijze" het leven te willen verder zetten. Zijn verslag is uiterst summier. Dat een afgetreden koning zich terughoudend opstelt en nog weinig activiteiten heeft, valt nog te begrijpen.

Uit de verslagen blijkt wel dat de activiteiten van Laurent en Astrid echt niet vergelijkbaar zijn met een normale arbeidstaak. Het zijn gelegenheidsactiviteiten die niet in

verhouding staan tot het bedrag van de dotatie dat ze ontvangen. Prins Laurent gooit nog olie op het vuur door in de media te verklaren: "Wij werken hard voor ons geld".<sup>69</sup>

De activiteitenverslagen zorgen voor enige transparantie, maar zijn tegelijk ontmaskerend. Ook dit toont aan dat de dotaties met een persoonlijk karakter, dus louter en alleen omdat men koningskind is, best worden herbekeken. Terecht schrijft Jean-Luc Dehaene in zijn memoires dat men hiermee zelfs het paleis een dienst zou bewijzen.<sup>70</sup>

## **6. Controle door de eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof**

De wettigheid en de regelmatigheid van het deel 'werking en personeel' wordt onderzocht door de eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof. In de aanbevelingen van de werkgroep van de Senaat, staat nog dat deze controle wordt uitgeoefend alleen door de eerste voorzitter.<sup>71</sup> In het politiek akkoord van 5 juni 2013 (zie I.6) wordt dit voor het eerst een controle door eerste voorzitter en voorzitter. De wet van 27 november 2013 neemt dit over (art. 14).

Wat verklaart deze koerswijziging? De wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, bepaalt dat dit Hof bestaat uit twee kamers. Elke kamer heeft een voorzitter. De oudstbenoemde voorzitter voert de titel van eerste voorzitter (art. 1 wet 29 oktober 1846). Het reglement van orde, goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, voegt daaraan toe dat er een Nederlandse en een Franse kamer is (art. 1 Reglement van orde).<sup>72</sup> Dit betekent dat eerste voorzitter en voorzitter tot een andere taalrol behoren. Blijkbaar heeft de wetgever het nodig geacht deze controle toe te vertrouwen aan een Nederlandstalige en aan een Franstalige, wat aan deze keuze een communautaire dimensie geeft.

Waarom dit geen normale controle door het Rekenhof kan zijn, eventueel in verenigde kamers, is onduidelijk.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Schriftelijke vraag nr. 66 van Veerle Wouters aan eerste minister Michel, Kamer, QRVA 54 045, 195-196.

<sup>69</sup> Hln.be 2 oktober 2015: <http://www.hln.be/hln/nl/947/Royalty/article/detail/2483576/2015/10/09/Prins-Laurent-creatief-met-verslag-voor-dotatie-Wij-werken-hard-voor-ons-geld.dhtml>.

<sup>70</sup> J.-L. Dehaene, *De memoires*, Kessel-Lo, 2012, 495.

<sup>71</sup> Verslag namens het bureau uitgebracht door Francis Delpérée, Hugo Vandenberghe en Marc Verwilghen, *Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, nr. 4-1335/1, 93.

<sup>72</sup> Reglement van orde, beschikbaar op: [https://www.ccrek.be/NL/Voorstelling/Referentieteksten/ReferentieTekst\\_Reglement.html](https://www.ccrek.be/NL/Voorstelling/Referentieteksten/ReferentieTekst_Reglement.html).

<sup>73</sup> Zie: Amendement nr. 11 van Theo Francken, Ben Weyts, Kristien Van Vaerenbergh en Veerle Wouters, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, Doc 53 2960/2 (verworpen); Amendement nr. 11 van Karl Vanlouwe en Huub Broers, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2283/2 (verworpen).



De wetgever verwacht veel van deze controle.<sup>74</sup> Het is de bedoeling om een “extern controlemechanisme” in het stellen.<sup>75</sup> “Voor de verantwoording van een uitgave mag worden nagegaan of er overeenstemming bestaat tussen de feiten en de in de nieuwe wet geformuleerde criteria”, argumenteert men tijdens de parlementaire debatten.<sup>76</sup> De controle moet zorgen voor een “duidelijker scheidingslijn tussen het privévermogen van de koninklijke familie en de overheidsmiddelen”.<sup>77</sup> Hoofdindieners Christophe Lacroix (PS) benadrukt het vernieuwende karakter van de controle. In zijn visie is het een drietrapsrakete. Alle uitgaven worden ondergebracht in een afzonderlijk artikel van de begroting, waarover het Rekenhof een advies uitbrengt. Vervolgens buigt het Rekenhof zich specifiek over de regelmatigheid van de uitgaven ‘werking en personeel’. Ten slotte dient een activiteitenverslag ingediend, dat wordt voorgelegd aan het parlement.<sup>78</sup>

Zoals reeds gesteld (zie I.6) sluit het begrip dotatie een controle niet uit.<sup>79</sup> De rekeningen van overheidsinstellingen die dotaties ontvangen, zoals het Grondwettelijk Hof, het Rekenhof e.d., worden wel door de Kamer besproken en gecontroleerd. Dit gebeurt in de commissie comptabiliteit.<sup>80</sup> Het is dus zeker mogelijk om de dotaties verleend aan de koninklijke familie ook te bespreken in de Kamer. Katrin Stangherlin merkt terecht op dat het parlement ook subsidies zou kunnen toekennen in plaats van dotaties, of deels een subsidie, deels een dotatie. Dit maakt een strakkere controle mogelijk.<sup>81</sup>

Het verslag van de eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof laat lang op zich wachten. Begin oktober 2015 antwoordt de eerste minister ontwijkend op een schriftelijke vraag hierover.<sup>82</sup> Volgens hem gaat het om een bevoegdheid toegekend aan de eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof en kent de wet geen enkele bevoegdheid toe aan de regering.

Op zaterdag 31 oktober 2013 barst de bom. *Het Nieuwsblad* titelt: “Royale onkosten: skireis en boodschappen bij Colruyt”.<sup>83</sup> Blijkt dat Laurent creatief is omgesprongen met deze verplichting. Laurent verhaalt een skireis, het schoolgeld van zijn kinderen en aankopen bij de Colruyt op de belastingbetaler. In het verslag van de eerste voorzitter en voorzitter van het Rekenhof staat: “De gecontroleerde uitgaven omvatten de huishoudelijke kosten, alsook uitgaven in verband met de vrijetijdsbesteding, de opvoeding en het onderwijs van de prinsen... Op grond van ons professioneel oordeel gebaseerd op de criteria die gebruikelijk ten grondslag liggen aan de auditoordelen van het Rekenhof bij de controle van overheidsadministraties, zouden die uitgaven niet als werkingskosten kunnen worden beschouwd”. Nog steeds volgens het verslag gaat Laurent ervan uit dat hij “bestendig in vertegenwoordiging is en dat elke uitgave die hij verricht een werkingsuitgave is”. De gezins- en schooluitgaven van de kinderen zijn noodzakelijk om de rang van de prinsen te verzekeren. In januari 2016 meldt de pers dat Laurent 16.000 euro heeft teruggestort aan

<sup>74</sup> Zie onder meer: Tussenkomen Martine Taelman, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 22; Tussenkomen Marcel Cheron, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 23; Tussenkomen Dirk Claes, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 29; Tussenkomen Armand De Decker, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Anciaux en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 31; Tussenkomen Caroline Gennez, *Parl. H.*, Kamer, 8 oktober 2013, CRIV 53, Plen 159, 22-23; Tussenkomen Stefaan Van Hecke, *Parl. H.*, Kamer, 8 oktober 2013, CRIV 53, Plen 159, 32; Tussenkomen Catherine Fonck, *Parl. H.*, Kamer, 8 oktober 2013, CRIV 53, Plen 159, 35-36.

<sup>75</sup> Tussenkomen Muriel Gerkens, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 15.

<sup>76</sup> Tussenkomen Muriel Gerkens, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 15.

<sup>77</sup> Tussenkomen Catherine Fonck, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 20.

<sup>78</sup> Tussenkomen Christophe Lacroix, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 21; Tussenkomen Christophe Lacroix, *Parl. H.*, Kamer, 8 oktober 2013, CRIV 53, Plen 159, 50.

<sup>79</sup> Zie: Tussenkomen Francis Delpérée, *Parl. H.*, Senaat, 2013-2014, 24 oktober 2013, Plen 5-121, 39.

<sup>80</sup> Zie bijvoorbeeld het verslag van 2 december 2015: Rekenhof, Grondwettelijk hof, Hoge Raad voor de Justitie, Vast comité van toezicht op de politiediensten, Vast comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Federale ombudsmannen, Commissie voor de Bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Benoemingscommissies voor het notariaat, BIM-Commissie, Controleorgaan op de politieke informatie. Rekeningen van het begrotingsjaar 2014; Begrotingsaanpassingen van het begrotingsjaar 2015; Begrotingsvoorstellen voor het begrotingsjaar 2016, Verslag namens de commissie voor de comptabiliteit uitgebracht door Veerle Wouters, *Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, Doc 54 1497/1.

<sup>81</sup> Hoorzitting met Katrin Stangherlin, Dotaties aan leden van de koninklijke familie. Verslag namens het bureau uitgebracht door Francis Delpérée, Hugo Vandenberghe en Marc Verwilghen, *Parl. St.*, Senaat, 2008-2009, nr. 4- 1335/1, 23.

<sup>82</sup> Schriftelijke vraag nr. 65 van Veerle Wouters aan eerste minister Charles Michel, Kamer, QRVA 54 045, 194-195.

<sup>83</sup> W. Dehandschutter, “Royale onkosten: skireis en boodschappen bij Colruyt”, *Het Nieuwsblad*, 31 oktober 2013, 4.



de Belgische staat. Dit zou het bedrag zijn van zijn werkingskosten dat hij ten onrechte heeft besteed aan privé-uitgaven.

Het Rekenhof heeft geen opmerkingen bij de rekeningen van Astrid, Albert II en van wijlen koningin Fabiola.

Het valt op dat de controle uitgeoefend door de eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof bijzonder summier is. De verslagen over Albert II, Astrid en Fabiola, beslaan één A4'tje. De motivering is nagenoeg identiek. Zelfs het verslag over prins Laurent is maar twee A4'tjes lang, waarbij het tweede blad nauwelijks enkele regels bevat. Dit staat in schril contrast tot de uitvoerige verslagen die het Rekenhof gebruikelijk aan de Kamer bezorgt. Kan het anders? Blijkbaar wel. Het verslag van de Nederlandse Rekenkamer over de 'uitkeringen' aan de leden van het koninklijk huis telt 16 bladzijden en bevat een gedetailleerde analyse.<sup>84</sup> Dit zou toch ook in België moeten kunnen?

De eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof merken subtiel op dat de wet geen criterium bevat van wat onder werkingsuitgaven moet begrepen worden. Ook dit is een belangrijke lacune in de wet van 27 november 2013.

Nog een moeilijk punt is dat de wet niet bepaalt wat er gebeurt met een eventueel overschot van het deel 'werking en personeel'. Op een parlementaire vraag van Veerle Wouters (N-VA) antwoordt eerste minister Charles Michel: "De tekst van de wet voorziet niet in de toewijzing van een eventueel jaarlijks overschot".<sup>85</sup> Wat er met dat overschot gebeurt is dus onduidelijk. De dotatiegerechtigde kan vrij beschikken over het overschot. Dit kan toch niet? Het gaat hier om overheidsgeld en toch bestaan er geen duidelijke regels over de besteding ervan. Dit strookt alvast niet met de bedoeling van de wetgever. De hoofdindieners van het wetsvoorstel dat uitgroeit tot de wet van 27 november 2013 argumenteert tijdens de parlementaire debatten: "Het kan niet de bedoeling zijn belastingen te ontdoeken, of met de dotatie

een eigen vermogen op te bouwen. Dat is in strijd met het krijgen van een overheidsdotatie".<sup>86</sup> Hoog tijd om toewijzingsregels in te schrijven in de wet van 27 november 2013.

## **7. Gedragsregels**

De gedragsregels vervat in artikel 16 e.v. van de wet van 27 november 2013 verwijzen naar de "leden van de koninklijke familie". Dit is ruimer dan het begrip dotatiegerechtigden. De wet bevat echter geen definitie van het begrip koninklijke familie. In het Belgisch staatsrecht bestaat er ook geen definitie van dit begrip.<sup>87</sup> Wie de "leden van de koninklijke familie" zijn die worden beoogd in de artikelen 16 tot 20 is dan ook niet duidelijk.

Voor de leden van de koninklijke familie die geen dotatie ontvangen, is er ook geen sanctie. De enige sanctie die de wet bepaalt (art. 11), is de inhouding van een dotatie. Dit kan evident geen sanctie zijn ten opzichte van een lid van de koninklijke familie dat geen dotatie ontvangt.

Het is ook niet duidelijk hoe men van een lid van de koninklijke familie dat geen dotatie ontvangt, noch een vergoeding voor prestaties van algemeen belang, kan afdwingen dat hij zich "gereserveerd" opstelt bij het openbaar uiten van zijn mening (art. 20, lid 1). Of dat hij moet getuigen "van respect voor de politieke, filosofische, ideologische of religieuze opvattingen die in een democratische samenleving tot uiting worden gebracht" (art. 20, lid 2). Lid van de koninklijke familie of niet, ook hier geldt de vrijheid van meningsuiting gewaarborgd door artikel 10 E.V.R.M. Daar kan de wetgever geen afbreuk aan doen. Deze beperking van de vrijheid van meningsuiting lijkt ons alvast in strijd met artikel 10 E.V.R.M. wanneer ze ook slaat op iemand die geen dotatie ontvangt, noch een vergoeding voor prestaties van algemeen belang.<sup>88</sup>

In ieder geval is de wet op dit punt onnauwkeurig. Minstens had de wetgever moeten bepalen wie er tot de koninklijke familie behoort.

<sup>84</sup> Rijksverslag 2014. I De koning. Aangeboden op 20 mei 2015, Tweede Kamer, 2014-2015, Stuk 34.200 I, nr. 1.

<sup>85</sup> Antwoord eerste minister Charles Michel op schriftelijke vraag nr. 71 van Veerle Wouters, kamer, QRVA 54 047, 131-132. Zie ook reeds: Tussenkomst Bart Laeremans, Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door Bert Ancaix en Francis Delpérée, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2282/3, 46, die er op wijst dat niets is bepaald omtrent eventuele overschotten.

<sup>86</sup> Tussenkomst Christophe Lacroix, Verslag namens de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2960/3, 11.

<sup>87</sup> K. Stangherlin, "Le statut de la famille royale", *C.D.P.K.*, 2004, 490 e.v.; M. Kooij, "Van de prinsenkinderen geen kwaad? Ministeriële verantwoordelijkheid voor 's konings naasten", *T.B.P.*, 2003, 599 e.v.; A. Verlinden, "Moet het 'koninklijk huis' een constitutionele positie krijgen?", *T.B.P.*, 2003, 102. Zie over het begrip koninklijke familie: Antwoord eerste minister Guy Verhofstadt op vraag nr. 1342 van Vincent Van Quickenborne, *Vragen & antwoorden*, Senaat, 17 juli 2001, 1867-1868, die tracht een definitie te geven.

<sup>88</sup> Voor een recente stand van zaken over art. 10 E.V.R.M.: A.-C. Rassin, N. Renuart en H. Vuye, *Six figures de la liberté d'expression*, Limal, 2015.

## 8. Andere inkomens en activiteiten

De wet van 27 november 2013 stelt dat een dotatie niet verenigbaar is met een belastbaar inkomen uit een beroepswerkzaamheid (art. 6). Tijdens de parlementaire debatten argumenteren voorstanders van de wet dat het gaat om een “strak keurslijf”.<sup>89</sup> Meer nog, een Volksvertegenwoordiger acht het niet uitgesloten dat prinses Astrid en prins Laurent uit het systeem van dotaties stappen, omdat deze regel zo streng is.<sup>90</sup>

In werkelijkheid gaat het om een bijzonder vaag criterium. Begin september 2015 melden de media dat de vastgoedbedrijven van prins Laurent op zoek zijn naar 3 miljoen euro. Men stelt zelfs dat de bedrijven virtueel failliet zijn. Het feit dat iemand die een dotatie ontvangt daarnaast ook nog vastgoedactiviteiten beoefent, kan eigenlijk niet. Stel dat die bedrijven failliet gaan, dan komt toch de koninklijke familie in een slecht daglicht te staan? De dotatie moet dit net voorkomen. Daarom zijn er gedragsregels. Maar wat blijkt? Op een parlementaire vraag over de vastgoedactiviteiten van Laurent antwoordt de eerste minister laconiek: “Volgens de gegevens waarover ik beschik, ontvangt prins Laurent geen belastbaar inkomen uit de activiteiten waar het geacht lid naar verwijst”.<sup>91</sup>

Een activiteit op zich is dus niet in strijd met de wet. Het volstaat dat er geen belastbaar inkomen is. Deze regel mist het beoogde doel. Tijdens de parlementaire debatten over de wet van 27 november 2013 is hier op gewezen. Een amendement om de regeling die geldt voor magistraten (art. 292 e.v. Gerechtelijk Wetboek) toe te passen op de dotatiegerechtigden, wordt verworpen.<sup>92</sup> De regeling die geldt voor magistraten is nochtans veel nauwkeuriger. Het zou beter zijn dit criterium in te voegen in de wet.<sup>93</sup>

Tijdens de parlementaire debatten wordt vaak verwezen naar de deontologie. Zo argumenteert Muriel Gerkens

(Ecolo): “De oprichting van stichtingen die bedoeld zijn om successierechten te ontwijken, ook als de vigerende wetgeving daarbij wordt nageleefd, vormt een onaanvaardbare praktijk en is in strijd met de door de monarchie in acht te nemen deontologie”.<sup>94</sup> Catherine Fonck (cdH) argumenteert in dezelfde zin en benadrukt dat overheidsmiddelen niet mogen worden aangewend in een stichting die geen algemeen belang dient.<sup>95</sup> Het begrip deontologie wordt hier in een oneigenlijke betekenis gebruikt. Deontologische regels zijn afdwingbaar door een deontologische overheid. De zogenaamde deontologische regels waar de dotatiegerechtigden aan zijn onderworpen zijn dat niet. De wet van 27 november 2013 sluit alvast niet uit dat een dotatiegerechtigde een stichting als Fons Pereos in het leven roept. Daar was het nochtans allemaal mee begonnen.

## 9. Groeperen in begroting van de uitgaven verbonden aan de monarchie

Het feit dat “alle uitgaven die verband houden met de koninklijke familie worden vermeld in een gemeenschappelijk begrotingsprogramma” (art. 12) is ongetwijfeld een grote stap voorwaarts. Vroeger waren er vele ‘verborgen kosten’. Het was geen makkelijke klus om de reële kosten van de monarchie te achterhalen.

Maar ook dit systeem kent zijn beperkingen. Herman Matthijs signaleert bijvoorbeeld dat nog niet alle monarchie-gerelateerde uitgaven delen in de transparantie. Hij geeft als voorbeeld de kosten van het feest van de dynastie, die men niet als dusdanig terugvindt in de begroting.<sup>96</sup> Men mag de nauwkeurigheid van de nieuwe begrotingsregels niet overschatten. De laatste jaren werden bijvoorbeeld vele vragen gesteld over verplaatsingen van leden van de koninklijke familie met vliegtuigen van defensie. Ook de media hebben hierover regelmatig bericht. Wie dit bedrag opzoekt in de begroting komt thuis

<sup>89</sup> Tussenkomst Luk Van Biesen, *Parl. H.*, Kamer, 8 oktober 2013, CRIV 53, Plen 159, 48.

<sup>90</sup> Tussenkomst Luk Van Biesen, *Parl. H.*, Kamer, 8 oktober 2013, CRIV 53, Plen 159, 48.

<sup>91</sup> Antwoord eerste minister Charles Michel op schriftelijke vraag nr. 73 van Veerle Wouters, Kamer, QRVA 54 047, 134-135.

<sup>92</sup> Amendement nr. 5 van Theo Francken, Ben Weyts, Kristien Van Vaerenbergh en Veerle Wouters, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, Doc 53 2960/2 (verworpen); Amendement nr. 5 van Karl Vanlouwe en Huub Broers, *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, 5-2283/2 (verworpen).

<sup>93</sup> In deze zin: Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 27 november 2013 met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan de leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, ingediend door Veerle Wouters en Hendrik Vuye, *Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, Doc 54 1530/1.

<sup>94</sup> Tussenkomst Muriel Gerkens, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 15-16.

<sup>95</sup> Tussenkomst Catherine Fonck, Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen uitgebracht door Caroline Gennez en François-Xavier de Donnea, *Parl. St.*, Kamer, 2013-2013, Doc 53 2960/3, 19.

<sup>96</sup> H. Matthijs en S. Mergaerts, *Overheidsbegrotingen. I. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsregels*, Brugge, 2015, 179, nr. 233.



van een kale reis.<sup>97</sup> Het staat niet afzonderlijk vermeld. Men moet het stellen met een algemene opmerking in de verantwoording van de uitgavenbegroting dat de aangevraagde werkingskredieten “grotendeels de kosten voor militaire vluchten” betreffen.<sup>98</sup>

## **IV. Besluit**

### **1. Wat met civiele lijst?**

De wet van 27 november 2013 bevat ongetwijfeld een aantal positieve elementen. Voor het eerst sedert 1831 wordt een statuut uitgewerkt voor de dotaties toegekend aan leden van de koninklijke familie. Dit is op zich is niet onverdienstelijk.

Deze wet verandert echter niets aan de regeling van de civiele lijst.<sup>99</sup> Dit is een gemiste kans. Vaak argumenteert men dat het niet mogelijk is een regeling uit te werken voor de civiele lijst, daar deze grondwettelijk verankerd is. Dit is onjuist. Artikel 89 van de Grondwet stelt alleen dat de civiele lijst dient vastgesteld voor de duur van de regering van de koning. Andere regels staan er niet in de Grondwet. Het is dus wel degelijk mogelijk om bijvoorbeeld de civiele lijst op te splitsen in een ‘deel vergoeding’ en een ‘deel werking en personeel’. Men kan ook modaliteiten en gedragsregels bepalen. Artikel 89 sluit dit helemaal niet uit.

### **2. Modernisering van de wet van 27 november 2013**

Ondanks de goede bedoelingen van de wetgever, blijken er na een jaar proefdraaien nogal wat gebreken te zijn aan de wet van 27 november 2013. Op vele punten is de wet onnauwkeurig of zijn er lacunes. De wetgever zal hier ongetwijfeld moeten bijsturen.<sup>100</sup> Het moet de bedoeling zijn om ook daadwerkelijk te zorgen voor transparantie van de financiering van de monarchie.

Een modernisering veronderstelt dat dotaties voortaan alleen nog functioneel zijn, wat betekent dat ze rechtstreeks verband houden met de uitoefening van de koninklijke functie. Dotaties toegekend aan koningskinderen

die nooit de troon zullen bestijgen, stroken niet met het beginsel dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet. De dotaties van prinses Astrid en prins Laurent doven dus best uit, bijvoorbeeld over een periode van vijf jaar.

De regels over de activiteitenverslagen worden best aangescherpt. Minstens moet de wet uitdrukkelijk bepalen tegen welke datum het verslag moet worden overgemaakt. Het verslag over de activiteiten 2014 wordt pas in september 2015 overgemaakt aan de eerste minister. Concreet betekent dit dat de activiteitenverslagen slechts in 2016 zullen worden besproken in de Kamer. Dit belet een daadwerkelijke parlementaire controle.

De controle van de bestedingen van het deel werkingsuitgaven gebeurt uitsluitend door de eerste voorzitter en de voorzitter van het Rekenhof. Bovendien zijn de verslagen uiterst summier. Dergelijke laconieke verslagen maken het de parlementsleden in de feiten onmogelijk om hun controlerecht uit te oefenen. Deze al te beperkte controle door de eerste voorzitter en de voorzitter dient vervangen door een gewone controle door het Rekenhof. Naar Nederlands voorbeeld lijkt het ons nuttig dat de Kamer de rekeningen ook goedkeurt en décharge verleent.

Er moeten nauwkeurige toewijzingsregels komen over wat er gebeurt met een eventueel overschot van de werkingskosten. Dit is een belangrijke lacune in de huidige regeling.

Wat de gedragsregels betreft, dient nauwkeurig omschreven wie daar onder valt. Tevens moeten er duidelijke sancties komen. Best wordt een gradatie ingebouwd die gaat van een waarschuwing, over een blaam, een schorsing van de dotatie tot het schrappen van de dotatie.

Ook de regels omtrent de activiteiten die niet verenigbaar zijn met het ontvangen van een dotatie, moeten nauwkeuriger omschreven worden. De huidige regels voldoen niet. Het beoogde doel wordt niet bereikt. Het enkele feit dat de pers regelmatig bericht over de vastgoedactiviteiten van prins Laurent, bewijst dit ten overvloede.

<sup>97</sup> Ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016. Deel I, *Parlementaire stukken*, kamer, 2015-2016, Doc 54 1352/1, 188 e.v.; Wet 18 december houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016, *B.S.*, 30 december 2015, in het bijzonder de tabel 80.712 e.v.

<sup>98</sup> Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016. 01 Dotaties, *Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, Doc 54 1352/2, 7.

<sup>99</sup> H. Matthijs, “Civiele lijst en dotaties. Het nieuwe stelsel”, *N.J.W.*, 2014, 383, nr. 59.

<sup>100</sup> Zie: Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 27 november 2013 met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan de leden van de koninklijke familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, ingediend door Veerle Wouters en Hendrik Vuye, *Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, Doc 54 1530/1.



### **3. Een breed debat over de monarchie is noodzakelijk**

Professor Carl Devos schrijft dat welhaast niemand in de Wetstraat vindt dat de monarchie geen debat waard is, maar dat het niet aan excuses ontbreekt om het debat steeds weer op de lange baan te schuiven. De hoofdreden van dit ontwijkgedrag ligt, volgens de politicoloog, elders: het is een veel te riskant debat. Het begin is gekend, het einde blijft onvoorspelbaar.<sup>101</sup>

En toch. Op dit punt is er een schril contrast tussen België en Nederland. Nederland is reeds decennia bezig de Oranje-monarchie te moderniseren. Recent is er bijvoorbeeld wetgeving op het lidmaatschap van het ko-

ningrijk huis (2002), een koninklijk besluit over de ministeriële verantwoordelijkheid van het kabinet van de koning (2003), de wet financieel statuut van het koninklijk huis wordt geactualiseerd (2008), de begrotingsregels worden herschreven (2010), het koninklijk huis publiceert jaaroverzichten met de activiteiten (2011) en de rol van de koning bij de regeringsvorming wordt grondig gewijzigd (2012). In 2015 start de discussie over het fiscaal statuut van de monarchie. In Nederland denkt men reeds lang na over de notie 'modern koningschap'. Dit moet in België toch ook kunnen? Het is hoog tijd om een debat op te starten over de rol van de monarchie in een moderne democratie.<sup>102</sup> Duidelijke regels omtrent de financiering en de controle op de besteding van de dotaties is een wezenlijk onderdeel van dit debat.

---

<sup>101</sup> C. Devos, "Voorwoord", in *Zijn we de koning te rijk?*, Leuven, 2013, 8.

<sup>102</sup> Zie: H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie*, Antwerpen, 2016.

