

Rapport

**Stuurgroep herziening stelsel
kosten Koninklijk Huis**

27 februari 2009

1.1 Aanleiding

De Minister-President heeft op 10 juni 2008 aan de Tweede Kamer toegezegd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31200 III, nr. 12) te komen met een nieuwe opzet van begroting I van de Rijksbegroting, thans genaamd "Huis der Koningin". Met deze nieuwe opzet wordt beoogd een beter en meer integraal inzicht te verstrekken in de uitgaven die samenhangen met de uitoefening van het koningschap.

1.2 Taakopdracht stuurgroep

Ten behoeve van de voorbereiding van de nieuwe opzet heeft de Minister-President een interdepartementale stuurgroep ingesteld. Voormalig minister van Financiën dr. G. Zalm is bereid gevonden als onafhankelijk voorzitter van deze stuurgroep op te treden.

De taakopdracht van de stuurgroep is om, met inachtneming van artikel 41 van de Grondwet, voorstellen te doen voor een in begroting I te ramen en te verantwoorden transparant stelsel van uitgaven, die samenhangen met de uitoefening van het koningschap. De voorstellen moeten aansluiten bij de bestaande begrotings- en verantwoordingssystematiek en mogen niet leiden tot omvangrijke administratieve processen binnen de verschillende ministeries.

Het rapport van de stuurgroep wordt uitgebracht aan de Minister-President.

1.3 Opbouw van dit rapport

In paragraaf 2 worden de uitgangspunten voor het nieuwe stelsel van uitgaven voor begroting I voorgesteld en in paragraaf 3 volgt de nadere toepassing van deze uitgangspunten. Vervolgens bevat paragraaf 4 de nieuwe opzet van begroting I en wordt in paragraaf 5 ingegaan op de controleaspecten.

2. Uitgangspunten voor de nieuwe opzet van begroting I

Het doel van de nieuwe opzet van begroting I is een eenduidig en toegankelijk stelsel van uitgaven die direct verbonden zijn met het koningschap. Hiermee wordt de verantwoording tegenover het parlement gediend. Essentieel voor dat doel is allereerst de vaststelling van de uitgangspunten die worden gehanteerd voor het toerekenen van de uitgaven aan het koningschap.

1. Eenduidig en integraal

Dit impliceert dat de uitgaven die samenhangen met het koningschap worden samengebracht op één begroting. Dit blijft de huidige begroting I. Daarvoor draagt de Minister-President de ministeriële verantwoordelijkheid.

Dit betekent dat, naast de grondwettelijke uitkeringen als bedoeld in de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH), de functionele uitgaven van en voor de Koning als staatshoofd zullen worden opgenomen. Het gaat hierbij om de uitgaven die een directe relatie hebben met de constitutionele Koning als staatshoofd.

2. De positie van de Koning als staatshoofd is maatgevend

In de voorgestane opzet zal begroting I de uitgaven gaan bevatten ten behoeve van de constitutionele Koning als staatshoofd. Tevens zullen op deze begroting worden opgenomen de uitgaven die in overeenstemming met de WFSKH, rechtstreeks van belang zijn voor de vermoedelijke opvolger van de Koning en voor de Koning die afstand van het koningschap heeft gedaan, alsmede voor de echtgenoot of echtgenote van de Koning, van de vermoedelijk opvolger van de Koning en van de Koning die afstand van het koningschap heeft gedaan.

3. Analoge behandeling van de uitgaven binnen de totale rijksbegroting

Deze benadering houdt in dat vergelijkbare uitgaven, die binnen het totaal van de rijksbegroting voorkomen, op eenzelfde manier binnen de afzonderlijke begrotingen worden verwerkt. Met andere woorden de vraag of een uitgave in begroting I moet worden opgenomen of juist niet, dient identiek te worden beantwoord aan de wijze waarop een uitgave wordt toegedeeld bij andere begrotingen. Daarnaast impliceert deze zienswijze dat begroting I in comptabel opzicht eenzelfde benadering krijgt als de andere begrotingen binnen de rijksbegroting. Daarmee worden ook de voorschriften inzake de controle en verantwoording gelijk getrokken aan die van de andere begrotingen.

3. Toepassing en uitwerking van de uitgangspunten

Toepassing van deze uitgangspunten leidt tot de volgende conclusies en vaststellingen.

3.1 Eenduidigheid en integraal

De stuurgroep stelt een nieuwe titel voor begroting I voor. Uit het bovenstaande volgt immers dat de titel "Huis der Koningin" de lading niet langer dekt. Deze benaming vindt haar oorsprong in de artikelen 40 en 41 van de Grondwet. Deze hebben betrekking op de inrichting van de hofhouding. Naast de uitgaven voor de Dienst Koninklijk Huis, die per definitie worden gemaakt ten behoeve van de uitoefening van het koningschap, bevat begroting I in de nieuwe opzet immers ook de andere (functionele) uitgaven die daarmee onlosmakelijk verbonden zijn. Daarom is gekozen voor de titel "de Koning". Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de in deze begroting voorziene uitgaven een directe relatie hebben met de functie van het staatshoofd in het Nederlandse staatsbestel. "De Koning" is immers ook de grondwettelijke benaming voor het staatshoofd.

Uitgaven die samenhangen met of bijdragen aan het beleid van de verschillende ministeries waarbij leden van het Koninklijk Huis betrokken zijn (zoals bijvoorbeeld watermanagement, Onderzoeksraad voor Veiligheid en bevordering van alfabetisering) zijn niet te beschouwen als functionele uitgaven. Zij hebben geen relatie met het functioneren van het koningschap en worden derhalve niet opgenomen in begroting I. De uitgaven die door de ministeries worden gemaakt voor deze beleidsactiviteiten dienen ter ondersteuning van het beleid van de desbetreffende minister en vormen een onderdeel van de departementale begrotingen. De beoordeling van de wenselijkheid van en de verantwoordelijkheid voor deze beleidsuitgaven ligt daarom bij die betrokken minister.

3.2 De positie van de Koning als staatshoofd

In de WFSKH is de kring van gerechtigden vastgelegd en daarin is eenduidig bepaald wie aanspraak kan maken op een uitkering dan wel een eventuele vergoeding (artikel 3 WFSKH): De positie van de Koning als staatshoofd is maatgevend met dien verstande dat ook uitgaven die direct verband houden met de vermoedelijke opvolger en voorganger van de Koning op deze begroting worden opgenomen. De WFSKH bevat bepalingen over hun grondwettelijke uitkeringen en het gebruik van paleizen en woningen die aan hen ter beschikking (kunnen) worden gesteld. Activiteiten van andere leden van het Koninklijk Huis worden verricht of in het kader van de desbetreffende minister of ter ondersteuning van de Koning en komen ten laste van hetzij de departementale begroting respectievelijk begroting I.

3.3 Analogiebenadering

Bij de analogiebenadering gaat het met name om de uitgaven voor beveiliging, staatsbezoeken en huisvesting, die in de bestaande begrotingssystematiek onder verantwoordelijkheid vallen van respectievelijk de ministers van Justitie, Buitenlandse Zaken en WWI. Deze analogiebenadering impliceert dat de uitgaven voor beveiliging, staatsbezoeken en instandhouding monumenten (paleizen) niet op begroting I worden verantwoord, maar - zoals hierna nader wordt toegelicht - binnen andere begrotingen worden verantwoord en toegelicht.

Daarnaast impliceert deze zienswijze dat voor zover uitgaven wel in begroting I worden opgenomen, deze in comptabel opzicht eenzelfde benadering krijgen als de uitgaven binnen de andere begrotingen van de rijksbegroting. Ter toelichting het volgende:

3.3.1 Uitgaven voor beveiliging

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het stelsel van bewaken en beveiligen. Hij bepaalt welke personen en objecten in aanmerking komen voor beveiliging alsmede het niveau van beveiligingsmaatregelen. De minister van BZK en de minister van Defensie zorgen voor de uitvoering daarvan in personele zin en de minister voor WWI voor een adequate uitvoering van fysieke beveiliging van woon- en werkverblijven. Als uitvloeisel van deze verantwoordelijkheidsverdeling hebben genoemde ministers het budget voor de respectievelijke beveiligingsuitgaven op hun begroting staan, ongeacht of deze betrekking hebben op bijvoorbeeld leden van het kabinet, van de Kamers der Staten-Generaal of van het Koninklijk Huis. Indien deze middelen niet toereikend zijn in verband met een noodzakelijke uitbreiding van de beveiliging, dan dient de minister van Justitie een verzoek in voor extra middelen zowel voor personeel, als voor materieel en huisvesting. Vervolgens worden deze middelen verantwoord op de begrotingen van de ministers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Het kernpunt is dat uitgaven voor beveiliging niet worden toegerekend naar de objecten of personen (noch voor de bewindspersonen, noch voor de kamerleden). Toerekening zou ongewenste veiligheidsrisico's kunnen opleveren, omdat daar informatie over de beveiliging aan zou kunnen worden ontleend. Bovendien zou het onjuist zijn als te beveiligen personen/instanties zelf direct zeggenschap hebben over hun eigen beveiligingsniveau en beveiligingskosten.

3.3.2 Uitgaven voor staatsbezoeken

In het verleden is mede op verzoek van de Tweede Kamer de afspraak gemaakt dat rijksbreed alle uitgaven voor staats- en officiële bezoeken worden geconcentreerd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken dat hiervoor als enig ministerie een raming binnen de begroting heeft. Het betreft de uitgaven voor bezoeken (inkomende en uitgaande) die het openbaar belang dienen en door de regering zijn goedgekeurd. Hiermee ligt het beheer van de uitgaven voor staats- en officiële bezoeken in één hand en is ook de feitelijke (ministeriële) verantwoordelijkheid gelegd bij de minister van Buitenlandse Zaken. Hierbij past het dat ook de kosten van het staatshoofd bij staatsbezoeken worden verantwoord bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

3.3.3 Uitgaven voor instandhouding van monumenten (paleizen)

De uitgaven voor het in stand houden van paleizen zijn naar hun aard vergelijkbaar met huisvestingsuitgaven voor monumenten met een erfgoedfunctie en monumentale panden in het bezit van het Rijk waarin organen van de Staat en delen van de rijksoverheid gehuisvest zijn, zoals het gebruik van het Binnenhof en andere panden in het centrum van Den Haag door de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Hoge Raad van Adel en het ministerie van Algemene Zaken. Het betreft hier rijksmonumenten met een specifieke gebruiksfunctie. De minister voor WWI is verantwoordelijk voor de instandhouding en de (brand)veiligheid¹ van deze gebouwen en beschikt daartoe over het budget. De drie paleizen, die krachtens de WFSKH ter beschikking zijn gesteld aan de Koning, zijn rijksmonumenten en als zodanig te beschouwen.

3.3.4 Comptabele benadering

De comptabele benadering van begroting I dient consistent te zijn met de benadering van andere begrotingen binnen de rijksbegroting. Dit betekent dat de uitgavenraming door de Staten-Generaal op de gebruikelijke wijze dient te worden geautoriseerd (budgetrecht).

Tevens zijn de comptabele regelingen van toepassing, waaronder de begrotingsregels. Dit impliceert onder meer dat bij overschrijdingen compensatie elders binnen de begroting dient plaats te vinden (met uitzondering van artikel 1; de grondwettelijke geldelijke uitkeringen kunnen alleen via wijziging van de WFSKH worden aangepast en derhalve niet met de uitgaven in andere begrotingsartikelen worden gecompenseerd of als compensatie dienen voor overschrijdingen). Bovendien zullen, indien nodig, suppletoire begrotingswetten worden ingediend.

Tot slot ligt in deze zienswijze ook besloten dat gestreefd wordt naar het vergroten van de inzichtelijkheid, met inachtneming van de doelmatigheid, dat wil zeggen zonder dat dit leidt tot een aanzienlijke aanpassing en verzwaring van de bestaande administratieve processen. Om zowel nu als in de toekomst een inzichtelijk, transparant en efficiënt stelsel inzake de uitgaven die samenhangen met het koningschap te kunnen borgen en consistent toe te passen, wordt geadviseerd het stelsel expliciet te verankeren in de interne administratieve organisatie. En wel op een zodanige wijze dat deze tevens een basis kan vormen voor de controletechnische aspecten, waarop in paragraaf 5 nader wordt ingegaan.

¹ Bij een tekort aan middelen kan de minister voor WWI voor deze taken een verzoek indienen voor extra middelen.

4. Voorstel voor nieuwe opzet begroting I

4.1. Structuur van de begroting de Koning

Het advies van de stuurgroep is om begroting I met als naam 'de Koning' uit te breiden tot drie artikelen:

- Artikel 1: Uitkeringen krachtens de aangepaste Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (WFSKH);
- Artikel 2: Functionele uitgaven van de Koning;
- Artikel 3: Doorbelaste uitgaven van andere begrotingen.

Ter illustratie is in bijlage 1 een "voorbeeld" begroting gepresenteerd op basis van de cijfers voor 2009 en is in bijlage 2 een vergelijking gemaakt met de gegevens in de huidige begroting I voor het jaar 2009.

Op basis van de criteria zoals die in dit rapport zijn vastgesteld, worden in de nieuwe begroting de Koning, onder handhaving van budgettaire neutraliteit, de uitgaven opgenomen die samenhangen met de constitutionele Koning als staatshoofd. Het totaal van de begroting de Koning bedraagt circa 39 miljoen (zie bijlage 1), thans circa 7 miljoen. De uitgaven voor beveiliging, het in stand houden van monumenten en staatsbezoeken worden niet opgenomen op deze begroting, maar op de begroting van de desbetreffende ministeries.

Artikel 1

Dit begrotingsartikel bevat de uitkeringen krachtens de WFSKH. Het is identiek aan het huidige begrotingsartikel dat uitvoering geeft aan de artikelen 40 en 41 van de Grondwet. De uitgaven hebben ingevolge artikel 41 van de Grondwet het karakter van een 'lump sum' uitkering en worden als zodanig geraamd en verantwoord.

Artikel 2

Thans worden er functionele uitgaven op declaratiebasis door diverse ministeries ten laste van hun begroting aan de Dienst Koninklijk Huis vergoed. Vanaf 2010 zullen deze declaraties vanuit begroting I worden vergoed. De declaraties worden met inachtneming van de hiervoor vereiste voorschriften namens de Koning door de Thesaurier van de Koning bij de Minister-President ingediend en door hem beoordeeld en betaald ten laste van de begroting I, uiteraard voor zover daartoe een (geautoriseerd) budget is geraamd. De bedragen die samenhangen met de huidige functionele uitgaven staan momenteel op drie begrotingen (BZK, WWI en V&W) en zullen met ingang van 2010 worden overgeheveld naar begroting I.

Daarnaast is het streven om alle overige functionele uitgaven, die te relateren zijn aan de uitoefening van het koningschap en met inachtneming van de analogiebenadering onder te brengen binnen dit begrotingsartikel.

Het gaat hierbij onder andere om de uitgaven voor vlieggkosten, voor zover zij passen binnen de regelingen in het kader van het gebruik van het regeringsvliegtuig en andere luchtvaartuigen in beheer bij het Rijk.

De bestaande regelingen zijn als uitgangspunt genomen. Van belang is dat er heldere afspraken worden gemaakt die leiden tot een sluitende administratieve organisatie rond de uitvoering van deze afspraken. Het doel is de regeling zodanig vorm te geven dat de gebruikskosten via een tarief in rekening worden gebracht bij de afnemers, net zoals dat nu al gebeurt bij alle overige (rijks)gebruikers. De Thesaurier van de Koning kan deze uitgaven, voor zover ze geen privékarakter hebben, vervolgens als functionele uitgaven in rekening brengen bij de Minister-President. Door deze uitgaven, die voorheen over twee begrotingen gespreid waren, onder begroting I te ramen en te verantwoorden, wordt ook hier de inzichtelijkheid bevorderd².

Ook zijn hierbij aan de orde de uitgaven voor het onderhoud en de exploitatie van de Groene Draeck. Deze worden opgenomen binnen begroting I. De Groene Draeck is in 1957 door de Nederlandse bevolking aan de toenmalige kroonprinses geschonken. De Staat gaf bij deze gelegenheid het onderhoud van de Groene Draeck als geschenk. Het bedrag dat hiermee samenhangt wordt daarom op begroting I toegelicht en verantwoord.

Artikel 3

Op dit begrotingsartikel zullen de uitgaven worden geraamd en verantwoord die niet via de Thesaurier van de Koning lopen, maar wel deel uitmaken van de functionele uitgaven, zoals hiervoor gedefinieerd. Het gaat om de uitgaven in het kader van de voorlichting (AZ/RVD), het Militaire Huis als onderdeel van de Dienst Koninklijk Huis, de uitgaven van het Kabinet der Koningin en de uitgaven voor de reis- en verblijfkosten (inclusief de vlieggkosten) die samenhangen met bezoeken aan de Nederlandse Antillen en Aruba.³ Deze uitgaven ontstaan (en worden nu betaald) onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister. Dit blijft zo, maar de doorbelasting is noodzakelijk om voldoende inzicht te geven in het totaal van de uitgaven die een directe relatie hebben met het koningschap. Dit betekent dat de uitgaven primair worden geraamd en verantwoord ten laste van de desbetreffende begrotingen en vervolgens door de minister (rechtstreeks) worden doorbelast aan begroting I, die daarvoor een raming zal moeten bevatten (en daar tegenover ontstaat dan een ontvangstenraming op de desbetreffende begroting).

Door te kiezen voor de vorm van doorbelasting is sprake van een zuivere benadering voor de presentatie van deze uitgaven.

Voorts gelden voor de begrotingsartikelen 2 en 3 vier algemene voorwaarden:

1. Alleen de Koning kan functionele uitgaven declareren; dit betreft tevens de uitgaven van leden van het Koninklijk Huis indien zij het staatshoofd vertegenwoordigen. De andere leden van het Koninklijk Huis kunnen niet zelfstandig declareren.
2. Alle uitgaven moeten samenhangen met het koningschap.

² In bijlage 3 wordt een nadere toelichting gegeven op het nieuwe stelsel van de vlieggkosten.

³ De raming voor deze laatste uitgaven zal doorgaans via een suppletore begroting worden bijgesteld.

3. Voor deze uitgaven moet begroting I een raming bevatten. Deze uitgavenraming wordt door de Staten-Generaal in het begrotingsproces op de gebruikelijke wijze geautoriseerd.
4. Voor de uitgaven binnen artikel 3 geldt dat deze worden geraamd en verantwoord binnen dit artikel en op de desbetreffende departementale begroting; de departementale begroting bevat tevens als ontvangsten de doorberekeningen van de uitgaven naar de begroting I.

5 Verantwoording en controle

De verantwoording over het beheer van de begroting en de controle daarop zal op de gebruikelijke manier zal plaatsvinden. Dit betekent dat de uitgaven een onderdeel vormen van de reguliere controle zoals deze door de auditdienst en de Algemene Rekenkamer wordt uitgevoerd. Het beheer over begroting I wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de Minister-President. Daarnaast is in artikel 3 van de WFSKH de bepaling opgenomen dat uitgaven door of vanwege de Koning alleen door tussenkomst van de Minister-President kunnen plaatsvinden.

Voor artikel 1 houdt dit in dat, zoals tot nu gebruikelijk was, het ministerie van Algemene Zaken de berekeningen maakt op basis van de bepalingen zoals deze zijn opgenomen in de WFSKH en vervolgens de betalingen verricht aan de Dienst Koninklijk Huis. De berekening en de verantwoording van de uitgaven worden gecontroleerd door de auditdienst belast met de controle van het financieel beheer van begroting III, Algemene Zaken (dit is de auditdienst van Economische Zaken).

Bij artikel 2 worden de betalingen gedaan door de Dienst Koninklijk Huis (Thesaurier van de Koning) en vervolgens gedeclareerd ten laste van begroting I. De bestaande systematiek waarbij een externe accountant van de Dienst Koninklijk Huis de declaraties certificeert, blijft gehandhaafd. De auditdienst kan een review verrichten op de werkzaamheden van de externe accountant. Hiervan kan ook de Algemene Rekenkamer gebruik maken. De verklaring van de externe accountant dient ook als decharge van de Thesaurier van de Koning.

De uitgaven binnen artikel 3 zijn gebaseerd op de feitelijke uitgaven zoals deze op de andere begrotingen worden opgenomen. Het betreft de bedragen die vanuit andere departementale begrotingen worden doorbelast (gefactureerd) aan begroting I en op de begroting van het desbetreffende ministerie staat een gelijkwaardige ontvangstenraming. De verantwoording van deze uitgaven en ontvangsten vormt een onderdeel van de reguliere controle zoals die door de desbetreffende departementale auditdiensten en de Algemene Rekenkamer aldaar wordt uitgevoerd.

