



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

De Koning (I)

Rapport bij het jaarverslag

2017





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 De Koning (I)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van begrotingshoofdstuk I over de Koning. Dit begrotingshoofdstuk valt onder de verantwoordelijkheid van de minister-president.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.





Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	6
3	Financiële informatie	7
3.1	Oordeel rechtmatigheid financiële informatie	7
3.2	Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie	8
3.3	Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau	8
3.4	Transparantie over functionele uitgaven van de Koning	8
4	Bedrijfsvoering	10
4.1	Oordeel over de bedrijfsvoering	10
4.2	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	10
5	Reactie minister-president en nawoord Algemene Rekenkamer	11
5.1	Reactie minister-president	11
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	12
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	13
	Bijlage 2	
	Eindnoten	15





1 Onze conclusies

Balanceren tussen transparantie en bescherming persoonlijke levenssfeer van de Koning

De afgelopen jaren is de transparantie over de kosten van het Koningschap vergroot, onder andere door het toevoegen van een extracomptabele bijlage. Hierin zijn de uitgaven gepresenteerd die op andere begrotingen staan, maar die wel samenhangen met het uitoefenen van het Koningschap. Transparantie is altijd belangrijk als er sprake is van publieke financiering, dus ook als het gaat om de Koning. Transparantie over de kosten van het Koningschap moet daarbij worden afgewogen tegen het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning. Volgens de Raad van State (2016)¹ zijn daarvoor geen generieke criteria te geven. De minister-president zal dat van geval tot geval moeten beoordelen.

Uit het oogpunt van transparantie en publieke controle zou naar onze mening – waar mogelijk – inzicht moeten worden gegeven in de kosten van het Koningschap. Waar dat in de afweging van de minister-president niet past vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning, moeten de afwegingen die de minister-president op dit punt maakt, inzichtelijk zijn opdat transparantie via controle op het besluitvormingsproces kan worden ingevuld. Dat geldt ook voor de informatie in de begroting en het jaarverslag over reserveringen voor langetermijninvesteringen.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusie verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij een toelichting op ons oordeel dat de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van de Koning rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij een toelichting op ons oordeel dat de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van de Koning deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- Hoofdstuk 5, 'Reactie van de minister-president en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin geven wij de reactie weer die wij op 24 april 2017 ontvingen van de minister-president.

2 Feiten en cijfers

In onderstaand overzicht schetsen we het begrotingshoofdstuk de Koning in cijfers. We geven weer wat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in 2016 waren in vergelijking met 2014 en 2015.

De uitgaven die in 2016 op dit begrotingshoofdstuk zijn gedaan betreffen 0,02% van de totale rijksuitgaven van 2016.

Begrotingshoofdstuk de Koning in cijfers (in miljoenen €)

	2014	2015	2016
Verplichtingen	40,1	41,0	41,3
Uitgaven	40,1	41,0	41,3
Ontvangsten	0,2	0,06	0,04

In de begroting staan naast de grondwettelijke uitkeringen voor de leden van het Koninklijk Huis (artikel 1; € 7,9 miljoen) de uitgaven die samenhangen met het uitoefenen van het Koningschap (artikel 2; € 27,7 miljoen). De doorbelaste uitgaven van andere begrotingen (artikel 3) bedragen € 5,7 miljoen. Het betreft onder meer de uitgaven ten behoeve van het Kabinet van de Koning bij het Ministerie van Algemene Zaken (€ 2,4 miljoen).

Naast de verantwoording in het jaarverslag (begrotingshoofdstuk I) is er ook het *Jaaroverzicht Koninklijk Huis 2016*, waarin uitgebreid verslag wordt gedaan van de wijze waarop de Koning en de andere leden van het Koninklijk Huis invulling aan hun werk geven.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van de Koning.

Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Bovenstaand oordeel is gebaseerd op onze oordelen over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

We gaan in dit hoofdstuk ook in op de transparantie over de functionele uitgaven van de Koning en het advies van de Raad van State over dit onderwerp.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

3.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van de Koning, is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van de Koning in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag dat in het *Jaarverslag 2016* van de Koning is opgenomen, omvat in totaal € 67.000 aan overschrijdingen op begrotingsartikel 1, zowel op de verplichtingen als op de uitgaven. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij mogelijk onze oordelen over de financiële informatie herzien.



3.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van de Koning, is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau of de financiële informatie rechtmatig is en of zij deugdelijk is weergegeven. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van de Koning.

3.4 Transparantie over functionele uitgaven van de Koning

Balanceren tussen transparantie en bescherming persoonlijke levenssfeer van de Koning

Door de functionele uitgaven voor het Koningschap die worden verantwoord op andere begrotingen, te presenteren in een extracomptabele bijlage bij de begroting van de Koning is de transparantie over de uitgaven voor het Koningschap vergroot. Transparantie is altijd belangrijk als sprake is van publieke financiering, dus ook als het gaat om de Koning. Deze transparantie moet daarbij wel worden afgewogen tegen het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning. Deze taak ligt bij de minister-president die verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van de Koning.

De Raad van State heeft in 2016 op verzoek van de minister-president advies ('voorlichting') uitgebracht over de toepassing van artikel 41 van de Grondwet en de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis. Voor uitgaven die vallen onder artikel 1 (grondwettelijke uitkeringen aan de leden van het Koninklijk Huis) of onder artikel 2 (functionele uitgaven van de Koning) geldt volgens het advies dat deze in principe niet openbaar zijn, tenzij zij het openbaar belang raken. Dat betekent dat de minister-president over de hoogte van deze uitgaven in beginsel geen inlichtingen verstrekt aan het parlement, tenzij er sprake is van een situatie waarin die specifieke uitgaven het openbaar belang raken. Hiervoor is volgens de Raad van State geen generiek toepasbare regel te maken en dit zal dus van geval tot geval afgewogen moeten worden. Het onderscheid tussen privéuitgaven en functionele uitgaven acht de Raad van State daarbij niet relevant.



Uit het oogpunt van transparantie en publieke controle zou naar onze mening – waar mogelijk – inzicht moeten worden gegeven in de kosten van het Koningschap. Waar dat in de afweging van de minister-president niet past vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning, moeten naar onze mening de afwegingen die de minister-president maakt, inzichtelijk zijn, opdat transparantie via controle op het besluitvormingsproces kan worden ingevuld.

Inzicht in reserveringen

In artikel 2 (functionele uitgaven van de Koning) zijn ook reserveringen verwerkt voor langetermijninvesteringen. Het ministerie van Algemene Zaken heeft besloten dat de gedragslijn voor bestemmingsreserves voor langetermijninvesteringen – in lijn met het advies – niet zal worden aangepast. In het jaarverslag 2016 en in de begroting 2017 wordt inmiddels wel expliciet vermeld dat onder materiële uitgaven (artikel 2) ook dotaties aan bestemmingsreserves voor langetermijninvesteringen vallen. Maar er wordt geen informatie gegeven over de hoogte van deze reserveringen. Voor de reserveringen geldt dat ook de onderbouwingen vanuit het oogpunt van publieke controle inzichtelijk moeten zijn.

4 Bedrijfsvoering

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister-president in het *Jaarverslag 2016* van het begrotingshoofdstuk de Koning heeft opgenomen over de bedrijfsvoering. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de bedrijfsvoering zelf en over de totstandkoming van de informatie hierover.

4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

De minister-president, tevens minister van Algemene Zaken, is op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 19 verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Koning. Het beheer van deze begroting is onderdeel van het Ministerie van Algemene Zaken.

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Algemene Zaken voldeden in 2016 aan de gestelde eisen.

4.2 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van het begrotingshoofdstuk de Koning is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Sinds 2015 kent het jaarverslag van de Koning ook een bedrijfsvoeringsparagraaf. Conform de rijksbegrotingsvoorschriften is deze paragraaf beperkt tot de rechtmatigheid. Punt van aandacht betreft het documenteren van afwegingen die ten grondslag liggen aan het opstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf zodat deze paragraaf achteraf ook reconstrueerbaar is.



5 Reactie minister-president en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister-president heeft op 24 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie integraal weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

5.1 Reactie minister-president

De minister-president schrijft:

“Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport bij het jaarverslag van de Koning 2016.

Tot mijn genoegen constateert u geen onvolkomenheden. De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie is rechtmatig, is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Met betrekking tot de bedrijfsvoeringsparagraaf zal worden ingezet op een verbeterde documentatie.

In 2016 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State voorlichting gegeven over de betekenis van artikel 41 van de Grondwet. In mijn reactie op de voorlichting van de Raad van State heb ik de Tweede Kamer laten weten dat het kabinet zich in de voorlichting kan vinden, de verschillende uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen onderschrijft en de conclusies deelt. Deze luiden als volgt:

“[...] Artikel 41 Grondwet ziet zowel op de uitkeringen op grond van artikel 1 FSKH (artikel 1 van begroting hoofdstuk T) als op de uitgaven op grond van artikel 3 WFSKH (artikel 2 van begroting hoofdstuk 1). Het uitgangspunt van deze grondwetsbepaling is dat handelingen en uitgaven die hieronder vallen niet openbaar zijn, tenzij zij het openbaar belang raken. Dat betekent onder meer dat over de hoogte van de concrete uitgaven door de minister-president in beginsel geen inlichtingen worden verstrekt aan het parlement, tenzij er sprake is van een situatie waarin door die specifieke uitgaven het openbaar belang wordt geraakt. Of hiervan sprake is zal per geval moeten worden afgewogen, omdat het niet mogelijk is om een generiek en concreet toepasbaar onderscheid te maken tussen uitgaven die het openbaar belang wel raken en die dat belang niet raken. Een eventueel onderscheid tussen privé-uitgaven en functionele uitgaven is daarbij niet relevant. Omdat artikel 41 Grondwet op beide soorten van uitgaven ziet, kunnen er privé-uitgaven zijn die het openbaar belang wel raken en functionele uitgaven zijn die dat niet doen.





Het voorgaande geldt niet voor uitgaven die samenhangen met het Koningschap maar die via andere begrotingshoofdstukken worden gedaan. Voor die uitgaven, die in artikel 3 van de begroting hoofdstuk 1, dan wel in de extracomptabele bijlage daarbij worden vermeld, geldt dat deze in principe openbaar zijn, tenzij er een bijzonder belang is dat zich tegen openbaarmaking verzet.”

In dat kader concludeert u tot mijn genoegen dat de extracomptabele bijlage bij de begroting van de Koning de transparantie heeft vergroot. Zoals u terecht aangeeft, moet transparantie op artikel 1 en 2 van de begroting van de Koning worden afgewogen tegen het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning. Artikel 41 Grondwet waarborgt de ruimte die de Koning heeft voor de inrichting van zijn Huis. Deze waarborg is van wezenlijk belang voor de eigen invulling die de Koning aan het koningschap geeft. Hieraan is de voorwaarde verbonden van de inachtneming van het openbaar belang door de Koning. Voor het in acht nemen van die voorwaarde bestaat ministeriële verantwoordelijkheid. Als ijkpunten bij het in acht nemen van het openbaar belang noemt de Raad van State met name het niet vermengen van functionele mogelijkheden en privébelangen, het voldoen aan (inter)nationale wet- en regelgeving en handhaving van de eenheid van de Kroon en het regeringsbeleid. Deze ijkpunten zijn van belang voor de Koning bij de toepassing van artikel 41 Grondwet maar eveneens voor de minister-president, zowel bij de beoordeling of het openbaar belang in acht wordt genomen als bij het bewaken van de ruimte die de Koning heeft.

Volgens de Algemene Rekenkamer moeten de afwegingen die de minister-president maakt bij zijn beoordeling inzichtelijk zijn. Zoals ik in mijn reactie op de voorlichting aangaf, moet de minister-president desgevraagd aangeven op welke gronden hij tot het oordeel is gekomen dat aan de voorwaarde van artikel 41 Grondwet – het in acht nemen van het openbaar belang – is voldaan. Dit geldt voor alle aspecten binnen artikel 1 en 2 van begroting 1, inclusief bestemmingsreserves. In die oordeelsvorming baseer ik mij niet alleen op periodieke contacten met de Koning, maar ook op informatie van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer in het kader van de voorbereiding en verantwoording van de begrotingsuitgaven.”

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de wijze waarop de minister-president invulling wil geven aan het advies van de Raad van State betreffende de transparantie over de kosten van het Koningschap.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.



Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ dan wel een ‘ernstige onvolkomenheid’. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico’s signaleren die nog aandacht behoeven.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema’s. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016, onder ‘Over dit onderzoek’.



Bijlage 2

Eindnoten

- 1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 550 I, nr. 2, blz. 18 e.v.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2017

