

De Koning (I)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

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

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van begrotingshoofdstuk I over de Koning. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 8

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 9

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 10

3.3 Transparantie over uitgaven van de Koning | 10

4. Bedrijfsvoering | 15

4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering | 15

4.2 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 16

5. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 17

5.1 Reactie minister van Algemene Zaken | 17

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 18

Bijlagen | 19

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek | 19

Bijlage 2 Literatuur | 24

1. Onze conclusies

De transparantie over de kosten van het koningschap moet worden afgewogen tegen het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning. De minister-president beoordeelt of kosten een persoonlijk of een functioneel karakter hebben. De overwegingen daarbij worden vastgelegd, zodat dit besluitvormingsproces controleerbaar is en we er een oordeel over kunnen geven. In ons onderzoek naar de functionele uitgaven hebben wij geen uitgaven gezien die als persoonlijk hadden moeten worden aangemerkt.

Vorming specifieke bestemmingsreserves verstandig, maar algemene bestemmingsreserves moeten voorkomen worden

Het verplichtingen-kasstelsel biedt beperkte mogelijkheden om fluctuaties in de uitgaven als gevolg van noodzakelijke langetermijninvesteringen op te vangen, zoals dat in een baten-lastenstelsel wel kan. Wij vinden het desondanks verstandig dat voor specifieke investeringen zogenaamde bestemmingsreserves worden gevormd. De informatie over de omvang en de opbouw van reserveringen voor langetermijninvesteringen (de bestemmingsreserves) moet voor de sturing op en verantwoording over de uitgaven van de Koning inzichtelijk zijn. De Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer hebben inzicht in deze informatie. Bij de introductie van de bestemmingsreserves voor de Koning in 2015 heeft het Ministerie van Algemene Zaken besloten om per uitgavensoort een reserve te vormen. Zo kan op basis van de verschillende plannen een afweging worden gemaakt waar het geld aan besteed gaat worden en wordt het geld geormerkt. Op die manier kan de Koning

goed sturen op de vorming van de reserves, nodig bij komende investeringen, en kan hij per reserve verantwoordelijk hoe het geld is besteed. Met ingang van 2020 is er een algemene reserve bijgekomen naast de specifieke bestemmingsreserves. Wij bevelen aan geen algemene reserve te vormen. Bij een algemene reserve ontbreekt helder en navolgbaar inzicht in sturing en verantwoording op basis van specifieke plannen.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van de Koning



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van de Koning voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister-president, minister van Algemene Zaken (AZ), is verantwoordelijk voor het beheer van het begrotingshoofdstuk de Koning. Artikel 1 van het begrotingshoofdstuk de Koning bevat de grondwettelijke uitkering aan leden van het Koninklijk Huis. Artikel 2 bevat de functionele uitgaven die te maken hebben met de uitoefening van het koningschap. De Dienst van het Koninklijk Huis dient hiervoor de kosten op declaratiebasis in bij de minister-president. Artikel 3 bestaat uit uitgaven die niet via de Dienst van het Koninklijk Huis lopen, maar die wel deel uitmaken van de uitgaven die functioneel samenhangen met het koningschap. Het gaat om de uitgaven van de Rijksvoorlichtingsdienst, het Militaire Huis en van het Kabinet van de Koning.

Op het begrotingshoofdstuk de Koning is in 2020 € 45 miljoen uitgegeven. Dit is 0,02% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 45 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 0,05 miljoen.

Tabel 1 De Koning (I) in cijfers in miljoenen €

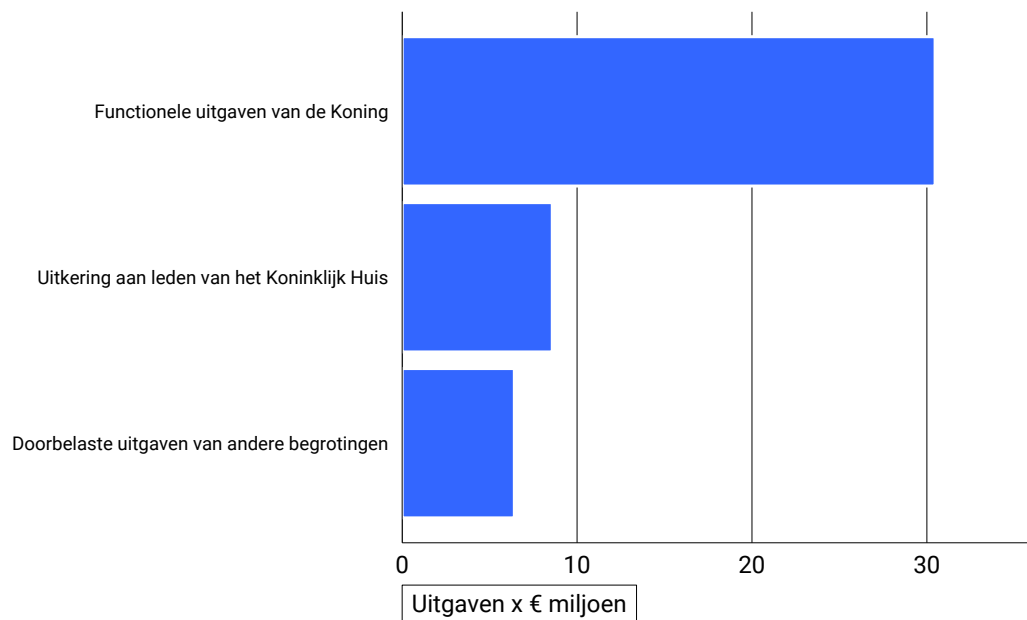
	2018	2019	2020
Verplichtingen	43	44	45
Uitgaven	43	44	45
Ontvangsten	0,01	0,17	0,05

In het jaarverslag staan naast de grondwettelijke uitkeringen voor de leden van het Koninklijk Huis (€ 8,6 miljoen) de uitgaven die samenhangen met het uitoefenen van het koningschap (€ 30,5 miljoen). De doorbelaste uitgaven van andere begrotingen

bedragen € 6,4 miljoen. Deze betreffen onder meer de uitgaven ten behoeve van het Kabinet van de Koning bij het Ministerie van Algemene Zaken (€ 2,7 miljoen). De ontvangsten betreffen de eindafrekening van het in 2019 verstrekte voorschot aan het Ministerie van Defensie voor het Militaire Huis. Naast de verantwoording in het jaarverslag (begrotingshoofdstuk I) is er ook het Jaaroverzicht Koninklijk Huis 2020, waarin uitgebreid verslag wordt gedaan van de wijze waarop de Koning en de andere leden van het Koninklijk Huis invulling aan hun werk hebben gegeven.

Figuur 1 *Uitgaven begrotingshoofdstuk de Koning in 2020*

Van begrotingshoofdstuk De Koning ging het meeste geld naar functionele uitgaven van de Koning (artikel 2)



3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van de Koning.

Wij werken zoveel mogelijk conform de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van het coronacrisis op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft voornamelijk betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de ADR in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In § 3.3 gaan we in op enkele specifieke aspecten van de verantwoorde uitgaven in het jaarverslag. In onderstaande figuur zijn onze oordelen weergegeven.

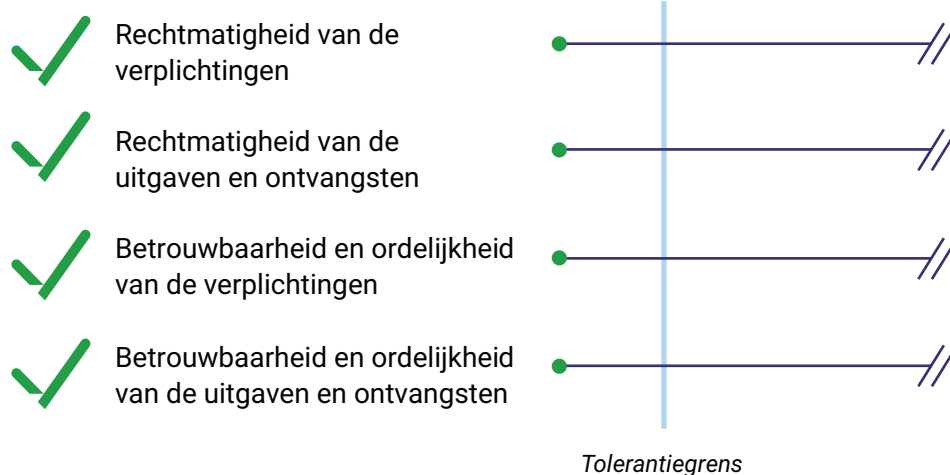
Figuur 2 Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van de Koning



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van de Koning voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Op totaalniveau



3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van de Koning

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van de Koning (begrotingshoofdstuk I) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2020* van de Koning is opgenomen, omvat € 0,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 3. Het bedrag aan uitgaven omvat eveneens € 0,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 3. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van de Koning

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.3 Transparantie over uitgaven van de Koning

Onderscheid tussen persoonlijke en functionele uitgaven is duidelijk

Sinds de invoering van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis in 1972 ontvangt de Koning een vaste uitkering voor persoonlijke personele en materiële uitgaven. Dit heet met ingang van 2009 de B-component. De B-component wordt op artikel 1 van dit begrotingshoofdstuk verantwoord. Functionele uitgaven mag de Koning, via de Dienst van het Koninklijk Huis, declareren bij het Ministerie van AZ. Deze worden op artikel 2 verantwoord.

In de grondwet staat dat de Koning met inachtneming van het openbaar belang zijn Huis mag inrichten. De Koning hoeft over besteding van de B-component geen verantwoording af te leggen. Hoewel verantwoording op uitgavenniveau niet noodzakelijk en niet gewenst is vanwege bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning, is het wel van belang dat er duidelijkheid is over het onderscheid tussen functionele kosten aan de ene kant en persoonlijke kosten (de B-component) aan de andere kant.

Het onderscheid tussen persoonlijke en functionele uitgaven is historisch gegroeid. Daarnaast kunnen er elk jaar nieuwe uitgaven zijn waarbij de afweging moet worden gemaakt of ze persoonlijk of functioneel zijn. Vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning, past het niet om in het openbaar tot in detail inzicht te geven in de kosten van het koningschap. De overwegingen die de minister-president maakt moeten wel transparant zijn vastgelegd, zodat deze navolgbaar gecontroleerd kunnen worden door de ADR en de Algemene Rekenkamer. Op basis van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis 1972 (WFSKH), de memorie van toelichting hierbij, begrotingen, Kamermoties, e-mails van het Ministerie van AZ en van het Ministerie van Financiën, gespreksverslagen en afspraken tussen de Dienst van het Koninklijk Huis en het Ministerie van AZ kunnen keuzes gemaakt en onderbouwd worden. Dat maakt de besluitvorming reproduceerbaar. De minister-president kan de onderbouwing wel eenvoudiger en transparanter vastleggen. Het Ministerie van AZ beschikt niet over een lijst met veelvoorkomende kostensoorten waarin staat welke kosten onder de B-component vallen, welke kosten declarabel zijn als functionele uitgaven en welke kosten uit andere begrotingen betaald worden. Wij hebben de declaratie van de functionele uitgaven gecontroleerd. In ons onderzoek hebben wij geen uitgaven gezien die als persoonlijk hadden moeten worden aangemerkt.

Actualisatie B-component heeft nog niet plaatsgevonden

De hoogte van de B-component is in 1970 bepaald en in 2008 heeft een verschuiving van de functionele uitgaven naar de B-component plaatsgevonden. Sinds 1970 en opnieuw sinds 2008 zijn bepaalde persoonlijke uitgaven verminderd (zoals onderhoud meubels en kosten levensmiddelen) en zijn andere daarentegen gestegen (zoals ICT en onderhoud van de Koninklijke grafkelders in de Nieuwe Kerk in Delft). Ondanks deze wijzigingen is de hoogte van de B-component, buiten de jaarlijkse indexatie en de verschuiving voor personele kosten uit 2008, nooit aangepast. De hoogte van de B-component moet overeenkomen met de structurele hoogte van de uitgaven van de Koning voor de uitoefening van het koningschap. In het verantwoordingsonderzoek 2019 deden wij de aanbeveling aan de minister van AZ om elke 5 jaar te toetsen of de hoogte van de B-component nog past bij de hoogte van de personele en materiële uitgaven van de Koning. Dit vergroot de transparantie en voorkomt discussies zoals over de onderhoudskosten van paleisinventaris.

De Tweede Kamer heeft in een motie van de leden Sneller en Kuiken de regering verzocht uitvoering te geven aan deze aanbeveling. De minister-president heeft dit bij de begrotingsbehandeling 2021 van de Koning in de Tweede Kamer op 7 oktober 2020 toegezegd. Hij heeft in dit debat ook de toezegging gedaan om voor het einde van het jaar (2020) met een brief over de stand van zaken en de uitvoering van

deze motie te komen. De minister-president is deze toezegging niet nagekomen. Op 9 december 2020 heeft hij een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin hij toelicht dat het niet mogelijk is gebleken dit voor de jaarwisseling op een zorgvuldige wijze te doen. In de brief staat dat het zijn streven is de Tweede Kamer in het voorjaar van 2021 nader te informeren.

Onderscheid functionele uitgaven en uitgaven ten laste van andere begrotingshoofdstukken is duidelijk

Het risico bestaat dat er onder de functionele uitgaven van de Koning kosten ten behoeve van het koningschap worden gedeclareerd, die door andere begrotingen betaald hadden moeten worden. Het Ministerie van AZ heeft aan ons aangetoond dat het hierover overleg heeft met de verantwoordelijken van andere begrotingshoofdstukken. Zij overleggen in de Regiegroep Begroting van de Koning. Daarnaast is er overleg tussen de Dienst van het Koninklijk Huis en het Rijksvastgoedbedrijf. In ons onderzoek naar de functionele uitgaven hebben wij geen uitgaven gevonden die ten laste van een ander begrotingshoofdstuk hadden moeten komen.

Inzicht in reserveringen

Algemeen

Artikel 2 van het hoofdstuk de Koning bevat de functionele uitgaven die te relateren zijn aan de uitoefening van het koningschap. In artikel 2 staan ook de toevoegingen aan de bestemmingsreserves voor langetermijninvesteringen. De bestemmingsreserves zijn in 2015 geïntroduceerd. De uitgaven die de Koning doet kunnen tussen verschillende jaren sterk fluctueren. In het verplichtingen-kasstelsel zijn dergelijke fluctuaties moeilijk op te vangen. Daarom mag de Koning bestemmingsreserves vormen. Hierdoor krijgt de verantwoording van de uitgaven meer een baten-lasten karakter. Wij vinden dit verstandig, omdat zo de uitgaven beter toegerekend worden aan de jaren waarop ze betrekking hebben.

Informatie over (doel en omvang van) reserveringen voor langetermijninvesteringen en dotaties en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves wordt omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning niet nader gespecificeerd opgenomen in de begroting en verantwoording van de Koning. De ADR en de Algemene Rekenkamer hebben voor hun controle wel voldoende inzicht in het doel, de opbouw en omvang van de reserves. Met ingang van de verantwoording over het jaar 2022 zal in het jaarverslag van de Koning op totaalniveau worden ingaan op de ontwikkeling van de bestemmingsreserves. Dit komt de transparantie ten goede.

Hoogte bestemmingsreserves

Het Ministerie van AZ en de Dienst van het Koninklijk Huis hebben afspraken gemaakt over de totale omvang van de reserves om te voorkomen dat deze te hoog worden. Wij constateren op basis van ons onderzoek dat de omvang van de reserves over de jaren heen afneemt. Er is geen sprake van structureel geld opsparen maar van financieel management ten behoeve van pieken in de uitgaven.

Opbouw bestemmingsreserves

Bij de introductie van de bestemmingsreserves in 2015 is besloten om per uitgavensoort een reserve te vormen. Zo kan op basis van de verschillende plannen een afweging worden gemaakt waar het geld aan besteed gaat worden en wordt het geld geoormerkt. Op die manier kan de Koning goed sturen op de vorming van de reserves. De Koning kan dan achteraf per reserve verantwoorden of het geld zo is besteed als bedoeld.

De Dienst van het Koninklijk Huis heeft per categorie uitgaven meerjarige investeringsplannen opgesteld. Op basis van deze plannen worden toevoegingen aan de verschillende bestemmingsreserves gedaan. Daarnaast is er met ingang van 2020 een algemene reserve gevormd. Wij zijn minder positief over een algemene reserve. Wij bevelen aan geen algemene reserve te vormen. Een algemene reserve is niet in lijn met de uitgangspunten uit 2015 namelijk dat voor de te vormen reserves duidelijk aanwijsbare bestemmingen moeten zijn die gerelateerd zijn aan langetermijninvesteringen met afschrijvingen. De bedoeling is dat geld op basis van meerjarige plannen geoormerkt wordt. Achteraf kan verantwoord worden dat het geld in de reserve volgens plan is besteed. Bij een algemene reserve is het geld niet geoormerkt en is er minder inzicht in sturing en verantwoording op basis van specifieke plannen.

Het Ministerie van AZ en de Dienst van het Koninklijk Huis hebben afgesproken welk bedrag jaarlijks maximaal mag worden toegevoegd aan de verschillende bestemmingsreserves. Met ingang van 2020 is de maximum jaarlijkse toevoeging per bestemmingsreserve losgelaten. Wel geldt nog steeds een maximum voor de toevoeging aan de verschillende bestemmingsreserves samen.

In 2020 hield de Koning geld over op zijn begroting, omdat als gevolg van corona evenementen niet doorgingen. Het Ministerie van AZ heeft daarom eenmalig toestemming gegeven dit bedrag te gebruiken om de bestemmingsreserves te verhogen. Wij achten dit geoorloofd, omdat de hoogte van de bestemmingsreserves op dit moment nog niet toereikend is om alle investeringsplannen te kunnen uitvoeren.

Gebruik bestemmingsreserves

Wij hebben gecontroleerd of de onttrekkingen aan de bestemmingsreserves in 2020 overeenkwamen met het doel waarvoor de bestemmingsreserve is gevormd. Dat bleek bij alle onttrekkingen het geval te zijn.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de Koning. Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister-president in het *Jaarverslag 2020* van het begrotingshoofdstuk de Koning heeft opgenomen over de bedrijfsvoering. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.1) en over de totstandkoming van de informatie hierover (§ 4.2).

4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

De minister van Algemene Zaken is op grond van de Comptabiliteitswet 2016, artikel 4.3 verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Koning. Het beheer van deze begroting is een taak van het Ministerie van Algemene Zaken.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Algemene Zaken die wij hebben onderzocht, voldeden in 2020 aan de gestelde eisen.

4.2 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van de Koning is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Algemene Zaken heeft op 23 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

5.1 Reactie minister van Algemene Zaken

De minister van Algemene Zaken schrijft:

“Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport bij het jaarverslag 2020 van de Koning. Tot mijn genoegen constateert u dat de in het jaarverslag opgenomen financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk weergegeven is en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Artikel 2 van de begroting van de Koning bevat de functionele uitgaven die te relateren zijn aan de uitoefening van het koningschap. In 2015 zijn de bestemmingsreserves geïntroduceerd binnen deze functionele uitgaven. Door te reserveren kan de Dienst van het Koninklijk Huis een meer planmatig financieel beleid voeren en worden incidentele hoge uitgaven bij langetermijninvesteringen voorkomen. Zoals u ook aangeeft kunnen de functionele uitgaven van de Koning over de jaren heen fluctueren en bieden de bestemmingsreserves de mogelijkheid om de uitgaven beter toe te rekenen aan de jaren waarop deze betrekking hebben. Uit uw onderzoek is gebleken dat de omvang van de reserves over de jaren afneemt. In 2020 heeft het Ministerie van Algemene Zaken ingestemd met het vormen van een algemene bestemmingsreserve. Vanuit het oogpunt van het continuïteitsbeginsel is er toestemming verleend voor het vormen van

deze algemene reserve. In de praktijk is gebleken dat het voor de Dienst van het Koninklijk huis binnen de huidige mogelijkheden die het systeem van de bestemmingsreserves biedt, lastig is om onvoorziene tegenvallers op te vangen. De omstandigheden van de huidige Corona crisis hebben onderstreept dat niet alles is te voorzien. Het stelsel van de bestemmingsreserves inclusief de jaarlijkse dotaties en onttrekkingen draagt bij aan verantwoord begroten en voorkomt eventuele pieken in de uitgaven. Om het risico op een eventueel gebrek aan inzicht in sturing en verantwoording te beperken zijn aan het vormen van deze algemene bestemmingsreserve de voorwaarden verbonden dat deze binnen het totale maximale kader zal worden opgenomen en niet meer dan 10% van de totale omvang van de bestemmingsreserves zal bedragen. Daarnaast maken de dotaties en onttrekkingen onderdeel uit van de verantwoording van de functionele uitgaven. De sturing op en verantwoording over de bestemmingsreserves is hiermee inzichtelijk voor de Audit Dienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (AR).

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.”

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen vast dat de minister van Algemene Zaken ons beeld over de financiële informatie en de bedrijfsvoering in grote lijnen deelt. Wij zijn het met de minister eens dat bestemmingsreserves een goede manier zijn om een meer planmatig financieel beheer te voeren en hoge incidentele uitgaven voor langetermijninvesteringen beter over de jaren te spreiden. Wij zijn van mening dat het vormen van een algemene bestemmingsreserve niet wenselijk is vanuit het perspectief van sturing en verantwoording. Bij een algemene reserve wordt dit geld gereserveerd zonder dat duidelijk is wanneer en waarvoor dit geld in de toekomst gebruikt gaat worden. Als het geld niet geormerkt wordt, is eerst onvoldoende duidelijk voor welk doel middelen opzij worden gezet, en daarna met welke gedachte het wordt besteed. Dat komt weliswaar de flexibiliteit ten goede, maar niet de transparantie. Dit leidt vervolgens tot onnodige discussie en speculatie aangaande de gemaakte keuzes.

Bijlagen

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSA's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSA's toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en

de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel.

Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;

- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Het normenkader voor het verantwoordingsonderzoek naar de informatiebeveiliging komt voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO bevat maatregelen om informatiebeveiligingsrisico's te beheersen. We toetsen een selectie van deze beheersmaatregelen binnen 4 aandachtsgebieden: governance, organisatie, risicomanagement en incidentmanagement. Daarmee richten we ons op het fundament van de informatiebeveiliging binnen organisaties. We toetsen zowel de beschreven procedures en verantwoordelijkheidsverdeling op papier, als de werking daarvan in de praktijk.

Voor elke organisatie beoordelen we de effectiviteit van de beheersmaatregelen: in hoeverre dragen zij bij aan het beheersen van een informatiebeveiligingsrisico? Vervolgens bepalen we met een risico-impactanalyse de ernst van de bevinding per beheersmaatregel. De ernst hangt onder andere af van de context van het departement en of het ministerie aanvullende beheersmaatregelen heeft getroffen bij het risico. Daarnaast nemen we in ons eindoordeel mee in hoeverre onze aanbevelingen uit eerdere verantwoordingsonderzoeken zijn opgevolgd.

Het normenkader voor het onderzoek naar het lifecyclemanagement van het IT-landschap is gebaseerd op relevante normen en best practices uit de internationaal geaccepteerde raamwerken COBIT, ITIL en ASL. Deze normen en best practices zijn vervolgens gemodelleerd naar de situatie bij het Rijk.

Het normenkader is opgebouwd uit de 5 stappen in het lifecyclemanagementproces, het inzicht in het IT-landschap en de PDCA-cyclus van Deming (Plan, Do, Check, Act). In het verantwoordingsonderzoek 2020 beoordelen wij de beheersingsmaatregelen die zijn getroffen om te voldoen aan de normen met betrekking tot het inzicht in het IT-landschap.

Een groot deel van de taken en verantwoordelijkheden die horen bij lifecyclemanagement zijn belegd bij de departementale CIO's. We toetsen alleen de normen bij hun

taken en verantwoordelijkheden voor het lifecyclemanagement. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in (openbare) Kamerstukken, maar ook in stukken die in het rijksbrede CIO-beraad zijn gepasseerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid moet voldoen zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 2 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2020). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019
De Koning (I)

Tweede Kamer (2020), Motie van de leden Sneller en Kuiken, vergaderjaar 2020–2021,
35470 I, nr. 8

Tweede Kamer (2020), Vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (I) voor het
jaar 2021, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 I, nr. 11

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021