

Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

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

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

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 en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Beleidsresultaten | 8

3.1 Totstandkoming beleidsinformatie | 8

4. Bedrijfsvoering | 9

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 9

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 10

4.3 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 10

5. Financiële informatie | 12

5.1 Oordeel over de financiële informatie | 13

5.2 Toelichting financiële oordelen | 14

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 15

6.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 15

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 17

Bijlagen | 18

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten
van de Gouverneurs en de Kiesraad 2024 | 18

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 20

Bijlage 3 Begrippenlijst | 25

1. Onze conclusies

Bij de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad waren in 2024 de uitgaven € 192 miljoen, de ontvangsten € 8 miljoen en de verplichtingen € 191 miljoen.

Begrotingshoofdstuk IIB is de begroting voor 8 organisaties die elk een zelfstandige positie innemen binnen de rijksoverheid. Voor hun begroting en verantwoording moeten zij zich houden aan de eisen die horen bij hun wettelijke taak en aan de eisen uit de Comptabiliteitswet.

Beperkte schaalgrootte uitdaging bedrijfsvoering

De Overige Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad hechten aan een goed financieel beheer dat naleving van wet- en regelgeving waarborgt. Vanwege de beperkte omvang van met name de kabinetten, de Kancelarij der Nederlandse Orden en de Kiesraad moeten de bedrijfsvoeringstaken door een beperkt aantal medewerkers worden uitgevoerd. Daardoor kunnen risico's ontstaan voor het financieel beheer.

Kiesraad moet voldoen aan de aanbestedingswet- en regelgeving

De Kiesraad is een kleine organisatie die voor een extra uitdaging in haar bedrijfsvoering staat. De transitie naar een verkiezingsautoriteit brengt nieuwe taken en verantwoordelijkheden met zich mee (zie paragraaf 4.1.1). Om de nieuwe taken die de Kiesraad heeft gekregen uit te voeren, heeft de Kiesraad in 2024 bijvoorbeeld ICT-deskundigen ingehuurd om de programmatuur te maken. Ook heeft de Kiesraad vooruitlopend op de nieuwe taken het uitwisselingsplatform van de VNG overgenomen en andere deskundigen ingeschakeld. Niet alles is daarbij volgens de aanbestedingswet- en regelgeving verlopen.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Financiële informatie
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

Begrotingshoofdstuk IIB gaat over 4 Hoge Colleges van Staat, namelijk:

- de Raad van State;
- de Algemene Rekenkamer;
- de Nationale ombudsman;
- de Kanselarij der Nederlandse Orden.

Nederland kent nog 2 Hoge Colleges van Staat: de Eerste Kamer en Tweede Kamer, samen de Staten-Generaal. Zij hebben een eigen hoofdstuk in de rijksbegroting: hoofdstuk IIA. Daarom worden de 4 bovengenoemde organisaties in hoofdstuk IIB aangeduid als 'Overige Hoge Colleges van Staat'.

Hoofdstuk IIB heeft naast de Overige Hoge Colleges van Staat ook betrekking op:

- het Kabinet van de Gouverneur van Aruba;
- het Kabinet van de Gouverneur van Curaçao;
- het Kabinet van de Gouverneur van Sint-Maarten;
- de Kiesraad.

De Overige Hoge Colleges van Staat, de kabinetten en de Kiesraad hebben elk een specifieke positie in ons staatsbestel en zij functioneren in een eigen (grond)wettelijke en bestuurlijke context. De organisaties zijn belast met het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties voor hun deel van de begroting. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op grond van artikel 4.4 van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten

van de Gouverneurs en de Kiesraad als geheel. Over de inhoud van dat beheer bestaan afspraken met de minister, waarin recht wordt gedaan aan de staatsrechtelijke positie van de organisaties.

De Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad hebben in 2024 € 192 miljoen uitgegeven. Dit is 0,05% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast zijn zij verplichtingen aangegaan voor € 191 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 8 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 1 *De Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad (IIB) in miljoenen € en aantallen fte's*

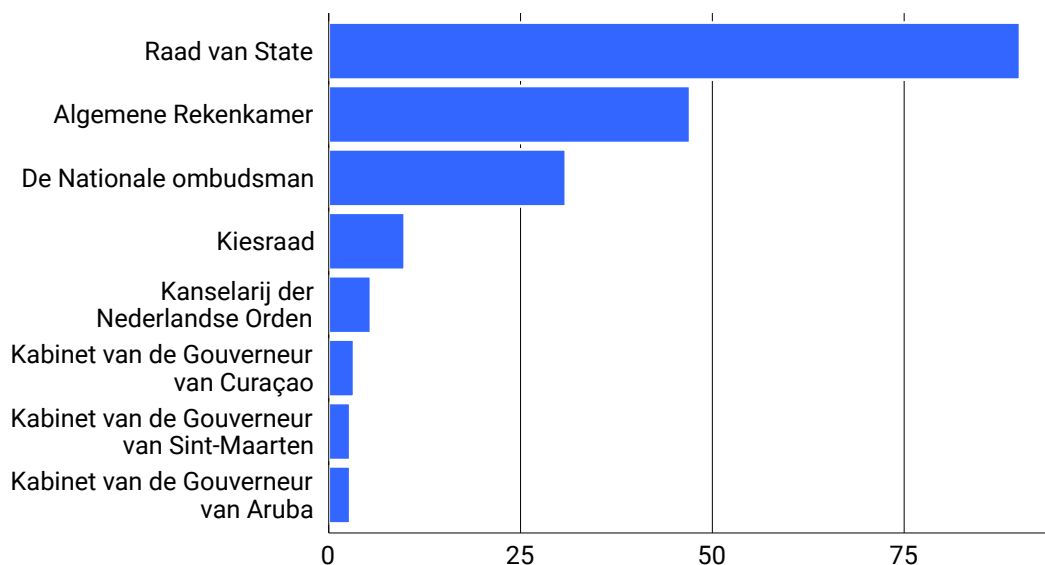
	2022	2023	2024
Verplichtingen	191	169	191
Uitgaven	175	176	192
Ontvangsten	6	8	8
Fte's	1.075	1.124	1.168

Figuur 1 *Uitgaven Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)*

Het grootste bedrag van de begroting gaat naar de Raad van State

In miljoenen €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Bron: de indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën.

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

3.1 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad betrouwbaar tot stand is gekomen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de informatie over het aantal uitgebrachte adviezen bij de Kiesraad en de instroom en afhandeling van zaken van de Vreemdelingenkamer bij de Raad van State. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad. We staan stil bij enkele ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van deze organisaties (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de desbetreffende organisaties in het *Jaarverslag 2024 van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad* verstrekken (§ 4.3).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

De Overige Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad hechten veel belang aan een goed financieel beheer dat naleving van wet- en regelgeving waarborgt. De grootte van de organisaties verschilt. Zo geeft de Raad van State aan dat hij zo'n 600 medewerkers heeft terwijl het Kabinet van de Gouverneur van Aruba 13 vaste formatieplaatsen heeft. Een kleine organisatie met 13 formatieplaatsen heeft meer moeite om de bedrijfsvoeringstaken goed uit te voeren, waardoor risico's kunnen ontstaan voor het financieel beheer.

Uit onze controles van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties zijn geen noemenswaardige bevindingen naar voren gekomen. Wel heeft de Kiesraad niet voldaan aan de aanbestedingswet- en regelgeving (zie hoofdstuk 5).

4.1.1 Transitie Kiesraad naar verkiezingsautoriteit

De Kiesraad is in transitie van een adviescollege naar een verkiezingsautoriteit.

Dit gebeurt langs 3 wetten:

- Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (in werking per 1 januari 2023);
- Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (verwachte inwerkingtreding 2025);
- Wetsvoorstel kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces (verwachte inwerkingtreding 1 januari 2026).

De nieuwe taken die de Kiesraad krijgt door de 3 wetten gaan over kwaliteitsbevordering en kwaliteitsbewaking in het verkiezingsproces. Daarnaast krijgt de Kiesraad aanvullende (wettelijke) taken als beheerder van de programmatuur die wordt gebruikt bij het proces van kandidaatstelling en vaststelling van de uitslag. De Kiesraad wordt van een adviserende organisatie een kaderstellende, adviserende, ondersteunende en toetsende organisatie. Dit alles vraagt veel van de organisatie van de Kiesraad. Om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren voeren is de organisatie van de Kiesraad in 2024 uitgebreid. De Kiesraad zal in 2025 verdere invulling geven aan de nieuwe taken.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad die wij hebben onderzocht voldeden in 2024 aan de gestelde eisen.

4.3 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Verantwoorde bedragen over 2024 In miljoenen €	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 190,6	Cijfers kloppen ✓	-
Artikel 9	Volgens de regels ✗	
De andere 8 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 200,5	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 9 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 1,2	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 40,3	Cijfers kloppen ✓	-

In paragraaf 5.2 lichten wij de negatieve oordelen toe. Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

5.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen van artikel 9 Kiesraad hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste 4 fouten toe.

Ten eerste is de Kiesraad geen deelnemer van een raamovereenkomst ICT-inhuur die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2020 heeft afgesloten. De Kiesraad mag daarom geen gebruikmaken van dit contract. De Kiesraad heeft ten onrechte gebruikgemaakt van deze raamovereenkomst. Dit heeft geleid tot een onrechtmatigheid van € 0,6 miljoen.

Ten tweede heeft de Kiesraad gebruikgemaakt van de overbruggingsovereenkomst die het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onrechtmatig heeft afgesloten voor interim-management en organisatieadvies. Dit heeft geleid tot een onrechtmatigheid van € 0,2 miljoen.

Ten derde heeft de Kiesraad de maatwerkapplicatie om verkiezingsuitslagen uit te wisselen (een zogenoemd uitwisselingsplatform) overgenomen van de VNG. De VNG had een contract, maar doordat de contractpartij wijzigt, is het contract ontbonden. De Kiesraad heeft ervoor te gekozen om een contract met de ontwikkelaar van de applicatie voor het beheer en onderhoud voort te zetten. Hierdoor is concurrentie zoals de aanbestedingswet beoogt, tenietgedaan en om die reden is een bedrag van € 0,1 miljoen onrechtmatig.

Ten slotte heeft de Kiesraad in 2024 een verplichting afgeboekt met € 5,76 miljoen die vóór 2024 was aangegaan. Door deze afboeking kon de Kiesraad meer verplichtingen aangaan in 2024 dan het parlement had goedgekeurd. Daarnaast is de overschrijding van het verplichtingenbudget niet tijdig gemeld aan het parlement. Dat is in strijd met het budgetrecht en daarmee is de overschrijding van € 2,5 miljoen van het verplichtingenbudget onrechtmatig.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 8 mei 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister schrijft: “Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw concept-rapportage bij het jaarverslag 2024 van hoofdstuk IIB van de rijksbegroting. Het doet mij deugd dat er geen nieuwe bevindingen zijn. Naar aanleiding van uw rapportage ben ik in overleg getreden met de organisaties. Zij kunnen zich vinden in uw conclusies. Hierbij ontvangt u mijn reactie op deze resultaten van het Verantwoordingsonderzoek 2024, mede namens de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad.

Beperkte schaalgrootte uitdaging bedrijfsvoering

In uw rapport vraagt u aandacht voor de organisaties met een beperkte omvang, met name de kabinetten, de Kanselarij der Nederlandse Orden en de Kiesraad, omdat er risico's kunnen ontstaan voor het financieel beheer. Ik zal in mijn contact met de organisaties hier aandacht voor vragen en ondersteuning aanbieden.

Kiesraad moet voldoen aan de aanbestedingswet- en regelgeving

In het algemeen kan gesteld worden dat voor een kleinere organisatie als de Kiesraad de inspanning als gevolg van de afhankelijkheden in de keten, met als gevolg een

aantal al dan niet geïmporteerde fouten en onzekerheden, groot te noemen is. Voor uw begrip licht de Kiesraad graag deze geconstateerde fouten en onzekerheden toe. Daarbij geeft de Kiesraad ook graag hun appreciatie op de werkwijze als gevolg waarvan deze zijn geconstateerd.

Inhuur ICT professionals

In 2018 is de Kiesraad abusievelijk niet opgenomen als deelnemer van de raamovereenkomst voor ICT. Dit feit is al in 2023 geconstateerd. De raamovereenkomst was actief tot juli 2024. De Kiesraad is wel opgenomen als deelnemer van de opvolgende raamovereenkomst, vanaf juli 2024. In het kader van de doelmatigheid en continuïteit is de Kiesraad verplichtingen aangegaan onder de raamovereenkomst die liep tot juli 2024.

Rijksbrede raamovereenkomsten Interim Management en Organisatieadviseurs (IMOA)

In 2023 is geconstateerd dat de aanbesteding onrechtmatig was, hierdoor is een nieuwe aanbesteding gestart in 2024 en deze heeft vertraging opgelopen doordat er vanuit marktpartijen bezwaren waren ingediend. Deze bezwaren zijn door de rechtbank gegrond verklaard, waardoor de aanbesteding destijds opnieuw in de markt is gezet. Dit raakt de hele Rijksoverheid, en om die reden zijn er overeenkomsten ter overbrugging gemaakt, waar de Kiesraad aan meedoet. Voor de nieuwe raamovereenkomst heeft de Kiesraad ook een volmacht afgegeven.

Uitwisselingsplatforms

De uitwisselingsplatforms zijn in opdracht van 'VNG Realisatie' als maatwerkapplicatie ontwikkeld. De Kiesraad ontwikkelt momenteel nieuwe software, waarmee de uitwisselingsplatforms vanaf 2026 overbodig zijn. Op basis van proportionaliteit en doelmatigheid heeft de Kiesraad, in samenwerking met de Rijksinkoop samenwerking (RIS), gemotiveerd afgeweken van de standaard procedure om meerdere offertes aan te vragen (MVO-procedure). Een aanbestedingsjurist heeft de motivatie getoetst en geoordeeld dat in dit specifieke geval afgeweken kon worden van de MVO-procedure. De Kiesraad heeft een meerjarige overeenkomst afgesloten met een maximale opdrachtwaarde van € 143.000. In 2024 is hiervan een uitputting geweest van slechts € 22.869.

Negatieve bijstelling verplichting

Vanwege een aanscherping van de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) 2025 met betrekking tot presentatie van negatieve bijstellingen op de verplichtingen zijn er onverhoopt overschrijdingen van de budgettaire ruimte. De Auditdienst Rijk volgt hierbij de Rijksbrede norm en deze administratieve omissie is als onrechtmatig

aangemerkt. Het gaat om een overschrijding van de verplichtingenstand van € 2.531.000. Op basis van een aanscherping van de RBV 2025 in het najaar van 2024 had hiervan melding moeten worden gemaakt in de 'veegbrief' van november 2024. Er is nadrukkelijk geen sprake van onrechtmatige uitgaven.”

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen dat de minister in haar contact met de betreffende organisaties aandacht zal vragen voor risico's in het financieel beheer en ondersteuning zal aanbieden. We zien in de reactie van de minister dat de Kiesraad reageert op het niet voldoen aan de aanbestedingswet- en regelgeving. Deze reactie bevat een herhaling van de informatie uit de bedrijfsvoeringsparagraaf en leidt voor ons niet tot een nieuwe reactie.

Bijlagen

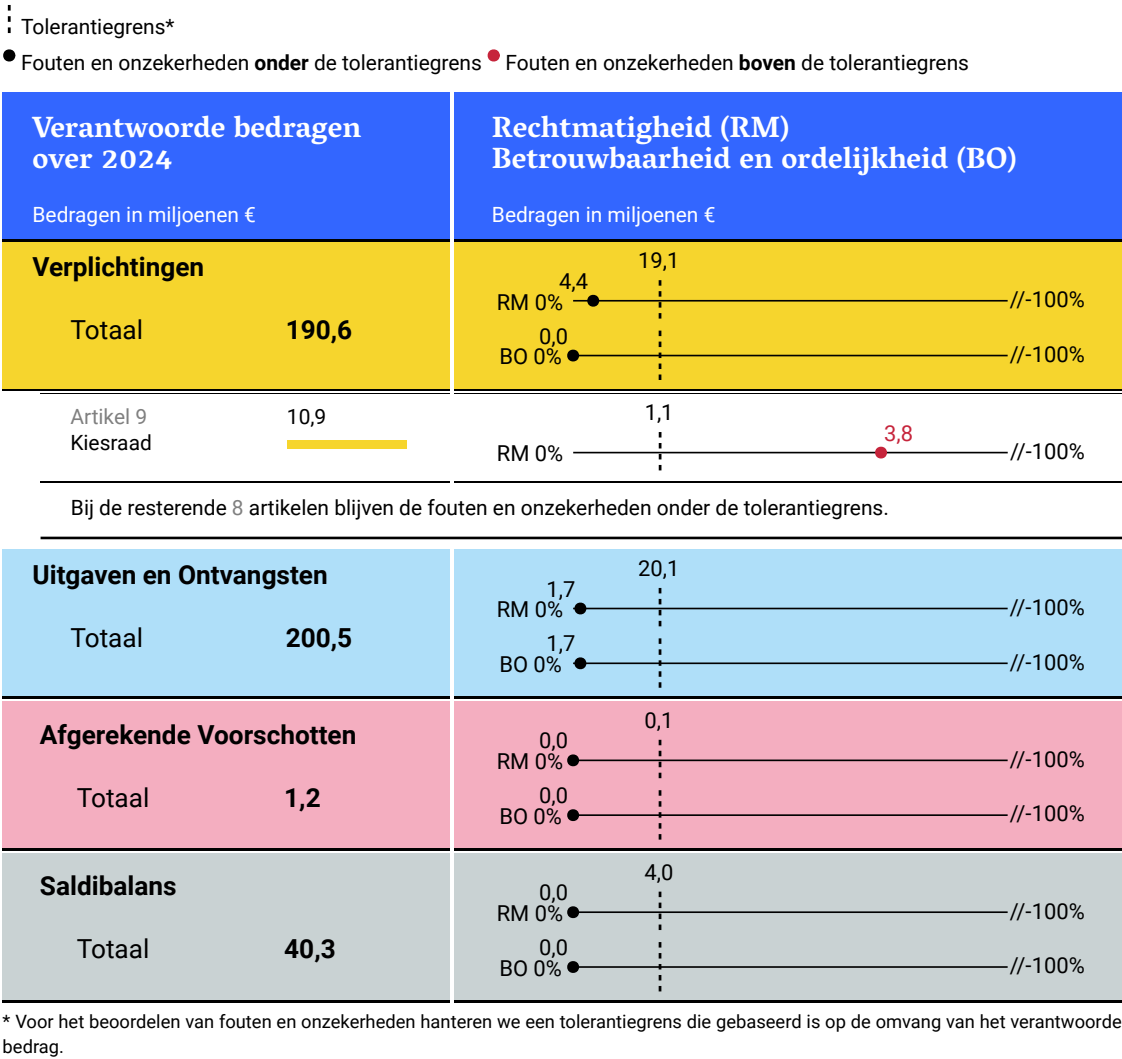
Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad 2024

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2024* van de Overige Hoge Colleges van Staat, Kabinetten van de Gouverneurs en de Kiesraad.

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Fouten en onzekerheden bij Hoge Colleges van Staat



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor figuur 1 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen 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 voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 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.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we 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 vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

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 (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 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 (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en 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 (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft 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.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen, zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Begrippenlijst

agentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een agentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 12 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025