



*Achtergronddocument*

# **Verantwoordingsonderzoek bij de Nationale Schuld 2011 (IXA)**

**16 mei 2012**

Algemene Rekenkamer  
Lange Voorhout 8  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag

070 - 3424344  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>3</b>
2.1	Oordeel over financiële informatie	3
2.2	Overzicht per begrotingsartikel	5
<b>3</b>	<b>Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>7</b>
3.1	Reactie minister van Financiën	7
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	8
	<b>Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het jaarverslag 2011 van het Ministerie van Financiën</b>	<b>9</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>12</b>



# 1 Over dit onderzoek

1

In deze rapportage presenteren wij de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek naar het jaarverslag 2011 van Nationale Schuld (IXA). Dit is een uitgebreide versie van onze rapportage. Een beknopte versie van de rapportage over dit onderzoek hebben wij op 16 mei 2012 naar de Tweede Kamer gestuurd. (Algemene Rekenkamer, 2012)

De ministers verantwoordden zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten inzicht geven in de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en antwoord geven op de vraag of het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld. Nationale Schuld (IXA) behandelt de schuld van de Nederlandse rijksoverheid. Ook levert het relevante achtergrondinformatie bij deze schuld. Bij de behandeling maakt het ministerie onderscheid tussen twee typen schuld:

- Schuld die extern wordt gefinancierd door bijvoorbeeld banken, beleggers en pensioenfondsen. Deze schuld valt onder de noemer financiering staatsschuld.
- Schulden of tegoeden die verschillende aan de schatkist gelieerde instellingen hebben bij het Ministerie van Financiën. Dit wordt kasbeheer genoemd. Schatkistgelieerde instellingen zijn onder meer baten-lastendiensten en sociale fondsen.

De bedrijfsvoering van Nationale Schuld is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. De Minister van Financiën, is op grond van artikel 19 Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van Nationale Schuld. Dit beheer is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. Hierover rapporteren wij in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van Financiën (IXB)*. Het Ministerie van Financiën is ook verantwoordelijk voor het jaarverslag van Nationale Schuld. Dit achtergronddocument bevat dan ook alleen onze bevindingen en oordelen over de financiële informatie in het jaarverslag 2011 van Nationale Schuld (IXA).



### *Schatkistbankieren*

2

Omdat diverse publieke instellingen hun tegoeden aanhouden bij de Staat is er sprake van een schuldverhouding tussen de Staat en de deelnemende instellingen van het schatkistbankieren. Sinds 2009 is er per saldo sprake van een vordering van de Staat op de deelnemers. De verslechterde saldi van de sociale fondsen veroorzaken voor een deel deze vordering. In 2011 zijn de saldi van de sociale fondsen verder verslechterd. Dat komt doordat de premies voor hun uitgaven niet dekkend zijn.

Vorig jaar hebben we de minister van Financiën verzocht om meer inzicht te bieden in de saldo's van de verschillende sociale fondsen. De minister heeft dit in het jaarverslag 2011 van Nationale Schuld gedaan. De saldi van de fondsen bedragen eind 2011:

- € 1,9 miljard positief bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV),
- € 1,7 miljard positief bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB),
- € 14,2 miljard negatief bij het College voor zorgverzekeringen (CVZ).

Samen levert dit het saldo van € 10,6 miljard negatief op. Eind 2010 bedroeg het cumulatieve saldo van de sociale fondsen nog € 3,3 miljard negatief. De begroting van Nationale Schuld 2012 en de daarin opgenomen meerjarenraming laat voor de komende jaren een verdere verslechtering van dit saldo zien.

In het rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 060, nr. 2) beveelt de Algemene Rekenkamer aan een besluit om het jaarlijkse tekort in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) uit de algemene middelen te bekostigen aan de Tweede Kamer voor te leggen. De Algemene Rekenkamer oordeelt dat de transparantie over de financiering van de AWBZ onvoldoende is, omdat een deel van de financiering een rijksbijdrage is in de vorm van een lening die nooit zal worden terugbetaald. Het tekort in het AWBZ-fonds is naar verwachting structureel doordat de premie reeds diverse jaren niet dekkend wordt vastgesteld.



## 2 Financiële informatie

3

In dit hoofdstuk staat ons oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag 2011 van Nationale Schuld (§ 4.1). Vervolgens geven we een overzicht van de financiële informatie per artikel (§ 4.2).

De uitgaven van Nationale Schuld bedroegen in 2011 € 58.206,8 miljoen, de verplichtingen € 58.206,8 miljoen en de ontvangsten € 55.467,6 miljoen.

### 2.1 Oordeel over financiële informatie

***Oordeel over de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en over de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten<sup>1</sup> in deze financiële overzichten***

#### ***Inleiding***

We hebben de financiële informatie in de volgende financiële overzichten van het departementale jaarverslag 2011 van Nationale Schuld gecontroleerd:

- a. de verantwoordingsstaat met toelichting;
- b. de saldibalans met toelichting en
- c. de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

#### ***Verantwoordelijkheid van de minister van Financiën***

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) dient de minister een jaarverslag en een saldibalans op te stellen, die voldoen aan de in de CW 2001 en in daarop gebaseerde lagere regelgeving opgenomen eisen. Op grond van de CW 2001 dient de financiële informatie deugdelijk te zijn weergegeven en overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften te zijn opgesteld.

---

<sup>1</sup> Tot 'verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten' worden in dit verband ook gerekend de afrekeningen van voorschotten; baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van baten-lastendiensten



De minister is ook verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten in de financiële overzichten. Deze verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten zijn rechtmatig als zij zijn tot stand gekomen in overeenstemming met de doelomschrijving van de toepasselijke begrotingsartikelen, de toepasselijke begrotingswetten, andere wettelijke regelingen, overeenkomsten en beschikkingen. Voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik dient de minister een toereikend beleid te voeren.

4

### ***Verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer***

Op grond van de CW 2001 is het de verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer om de financiële informatie in het jaarverslag en de saldibalans te controleren en haar oordeel vast te leggen in een rapport.

Wij hebben onze controle uitgevoerd in overeenstemming met de INTOSAI Fundamental Auditing Principles and Guidelines. Deze Standaarden vereisen dat wij ethische voorschriften naleven en dat wij onze controle plannen en uitvoeren om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden gericht op het verkrijgen van controle-informatie over de bedragen en de toelichtingen die in de financiële overzichten zijn opgenomen. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van onze oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten die het gevolg zijn van fraude en corruptie of fouten. Bij het maken van deze risico-inschatting nemen wij de interne beheersing die relevant is voor het opmaken van de financiële overzichten in aanmerking. Wij richten ons op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden, maar die niet tot doel hebben een oordeel te geven over de effectiviteit van die interne beheersing.

In verband met het budgetrecht van de Staten-Generaal richt de Algemene Rekenkamer haar controle zo in dat zij in staat is fouten en onzekerheden van materieel belang op artikelniveau te rapporteren.

De controle van de Algemene Rekenkamer richt zich op:

- de deugdelijke weergave van de financiële informatie en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften;
- de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten.



Wij zijn van mening dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

### **Oordeel**

Wij zijn van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Wij zijn voorts van oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand gekomen zijn.

Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal € 7.954,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 2. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 7.954,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 2. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel mogelijk herzien.

## **2.2 Overzicht per begrotingsartikel**

Het volgende overzicht toont per begrotingsartikel dat er geen fouten of onzekerheden zijn geconstateerd in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave van de inning en besteding van de middelen die de tolerantiegrenzen niet overschrijden.



**Financiële informatie per begrotingsartikel, Nationale Schuld (IXA)**

*Zie AAL punt:*

	Onvolkomenheid bij:	Tolerantiegrenzen overschreden?	Artikelniveau
<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: orange;">■</span> artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie)</li> <li><span style="color: orange;">■</span> <span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 0 2px;">€</span> artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid</li> </ul>			
Beleidsartikelen	Bedrijfsvoering	<span style="color: black;">€</span> Financiële info	
Art. nr.    Omschrijving    Gerealiseerde uitgaven 2011 (x1000)			
01    Financiering Staatsschuld    €    49.608.643			nee
02    Kasbeheer    €    8.598.111			nee
<b>Niet-beleidsartikelen</b>			
03    Nominaal en onvoorzien    €    0			nee





## 3 Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

7

De minister van Financiën heeft op 26 april 2012 gereageerd op dit achtergronddocument, in zijn reactie op ons *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van Nationale Schuld (IXA), van het Ministerie van Financiën (IXB) en het BTW-compensatiefonds (G)*. Hieronder volgt de integrale tekst uit die bijlage (§ 3.1). De complete reactie staat op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reactie gaf ons aanleiding tot een kort nawoord (§ 3.2).

### 3.1 Reactie minister van Financiën

De minister schrijft:

*'De AR oordeelt dat de transparantie over de financiering van de AWBZ onvoldoende is, omdat een deel van de financiering een rijksbijdrage is in de vorm van een lening die nooit zal worden terugbetaald. Het tekort in het AWBZ-fonds is naar verwachting structureel doordat de premie reeds diverse jaren niet dekkend wordt vastgesteld.*

De Rekenkamer geeft aan dat een besluit om het jaarlijkse tekort in de AWBZ uit de algemene middelen te bekostigen aan de Tweede Kamer voorgelegd moet worden. Op dit punt is ook in de reactie op het rapport *Uitgavenbeheersing in de Zorg (Kamerstukken II 2010/11, 33 060, nr.2)* gereageerd. Daarbij is aangegeven, dat reeds in 2005 door het toenmalige kabinet bij de *Verzamelwet sociale verzekeringen 2006* is voorgesteld om een rijksbijdrage te introduceren. Een dergelijke rijksbijdrage zou het mogelijk maken de aanbeveling van de Rekenkamer op te volgen en het jaarlijks tekort te dekken. De introductie van deze algemene rijksbijdrage is toen echter door de Tweede Kamer uit het wetsvoorstel geamendeerd.

Daarnaast is in de reactie op het rapport ook ingegaan op het punt van de transparantie van de financiering. Het kabinet is het niet eens met de constatering van de AR dat de transparantie over de financiering van de AWBZ onvoldoende is. In het *Financieel Beeld Zorg* dat onderdeel is van de begroting en het jaarverslag van het ministerie van VWS wordt



duidelijk aangegeven hoe de AWBZ-uitgaven gefinancierd worden. Daarbij **8**  
wordt ook aangegeven dat er jaarlijks sprake is van een negatief  
exploitatiesaldo en het fondstekort dus oploopt. Het kabinet vindt het dan  
ook niet noodzakelijk om nadere voorstellen te doen om de  
financieringswijze van de AWBZ te veranderen.'

### **3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

In 2006 is bij amendement lid Omtzigt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 238, nr. 9) door de Tweede Kamer het wetsvoorstel Verzamelwet sociale verzekeringen 2006 aangepast. Daardoor is toen de bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK) in de Wet financiering sociale verzekeringen gehandhaafd en niet vervangen door rijksbijdragen. In ons nawoord in ons rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* van 3 november 2011 hebben we hierbij al stilgestaan.

In het licht van de ná 2006 drastisch gewijzigde financiële situatie en met het oog op de maximaal benodigde transparantie van de zorguitgaven om de uitgavenbeheersing daarvan optimaal te kunnen inrichten en uitvoeren, achten wij opnieuw aandacht voor deze impliciete dekking via het schatkistbankieren (waarover in deze jaarrekening verslag wordt gedaan) verstandig.



## **Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het jaarverslag 2011 van het Ministerie van Financiën**

9

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden in deze bijlage bestaat uit de volgende tabellen:

A Verplichtingen

**B/C Uitgaven + ontvangsten**

**B Uitgaven**

C Ontvangsten

D Baten-lastendiensten

E Saldibalans

F Afgerekende voorschotten

We nemen alleen die tabellen (hierboven vet gedrukt) op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.



**B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag *	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
<b>Beleidsartikelen</b>											
1	Financiering staatsschuld	102.851.891	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Kasbeheer	10.822.477	-	-	-	6	-	6	-	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>											
3	Nominaal en Onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Totaal</b>	<b>113.674.368</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>6</b>	<b>-</b>
* Uitsplitsing van het verantwoord bedrag naar uitgaven en ontvangsten vindt plaats in bijlagen B en C											
(1)	Totaal Uitgaven en Ontvangsten	113.674.368	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten								
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								
(2)	Totaal		Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten								
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden								



**B. Uitgaven (€ x 1.000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
<b>Beleidsartikelen</b>											
1	Financiering staatschuld	49.608.643	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Kasbeheer	8.598.111	-	-	-	6	-	6	-	nee	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>											
3	Nominaal en Onvoorziën	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Totaal</b>	<b>58.206.754</b>	-	-	-	6	-	6	-	-	-
<b>Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden</b>											
Art. nr.	Post										
	Totaal individuele fouten										
	Totaal uitgaven	58.206.754					0				
	Rechtmatigheid										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	0,00%									
	Deugdelijke weergave										
	Procentuele fout	0,00%									
	Procentuele onzekerheid	< 0,01%									



## Literatuur

12

Algemene Rekenkamer (2011). *Uitgavenbeheersing in de zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 060, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012). *Rapport bij het Jaarverslag 2011 van Nationale Schuld (IXA)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 IXA, nr. 2. Den Haag: Sdu.