

Vergaderjaar 1998–1999

26 541

Financiële verantwoordingen over het jaar 1998

Nr. 17

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN DE
NATIONALE SCHULD**

Inhoud

	Samenvatting	2
1	Inleiding	4
2	Financieel Beheer	5
2.1	IJkpunten financieel beheer	5
2.2	Accountantscontrole	5
2.2.1	Accountantscontrole financiële verantwoording	5
2.2.2	Accountantscontrole financieel beheer	5
2.3	Administratieve organisatie	6
2.4	Automatisering	6
2.5	Invoering van de euro	7
3	Financiële verantwoording	9
3.1	Rekening	9
3.2	Toelichting bij de rekening	9
3.3	Saldibalans met toelichting	9
3.4	Oordeel over de financiële verantwoording	10
Bijlage	Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998	11

SAMENVATTING

Inleiding

Dit rapport bevat de belangrijkste bevindingen van het rechtmatigheids-onderzoek 1998 dat de Rekenkamer, op grond van artikel 67 tweede lid Comptabiliteitswet, heeft uitgevoerd.

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het schuld- en financieringsbeleid van de Staat, de voorbereiding en het beheer van de begroting van de Nationale Schuld en het beheer en de administratie van staatsleningen. Het Agentschap van het Ministerie van Financiën voert deze taken uit.

Ultimo 1998 bedroeg de Nationale Schuld f 400,5 miljard. Het totaal aan uitgaven (rente en aflossing) bedroeg in 1998 in totaal f 74,1 miljard, tegenover ontvangsten (uitgifte van vaste schuld) van in totaal f 52,1 miljard.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 heeft de Rekenkamer enkele ijkpunten of onderdelen van ijkpunten verdiepend of consoliderend onderzocht. Voor de Nationale Schuld zijn de oordelen op deze ijkpunten:

- accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole): voldoende;
- beschrijving en onderhoudsorganisatie administratieve organisatie. Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt Automatisering): Oordeel: matig.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de Nationale Schuld. Om eenduidig te rapporteren zijn de oordelen uitgedrukt in termen van geconstateerde tekortkomingen.

ijkpunt	geen noemenswaardige tekortkomingen geconstateerd	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
Accountantscontrole	x		
Administratieve organisatie	x		
Automatisering		x	

Bij het ijkpunt automatisering was sprake van tekortkomingen, omdat in 1998 geen afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses zijn verricht op bestaande systemen. Hierdoor wordt nog niet voldaan aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR).

De minister gaf in zijn reactie aan dat het Agentschap voornemens is om in 2000 de resterende A&K-analyses op de bestaande systemen uit te voeren.

Invoering euro

De Rekenkamer onderzocht een aantal aspecten rond de voorbereiding van de invoering van de euro bij het Agentschap. Op grond van haar bevindingen concludeerde de Rekenkamer dat het Agentschap erin was geslaagd de voorbereidingen van de overgang van de gulden naar de euro in 1998 met goed gevolg af te ronden.

Financiële verantwoording

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1998 van de Nationale Schuld. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

1 INLEIDING

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het schuld- en financieringsbeleid van de Staat, de voorbereiding en het beheer van de begroting van de Nationale Schuld en het beheer en de administratie van staatsleningen. Het Agentschap van het Ministerie van Financiën voert deze taken uit.

De uitgaven (rente en aflossing) bedroegen in 1998 in totaal f 74,1 miljard, de ontvangsten (uitgifte van vaste schuld) in totaal f 52,1 miljard. Het totaal van de nationale schuld per 31 december 1998 was f 400,5 miljard.

De uitgifte van vaste schuld hangt sterk samen met de financieringsbehoefte, die in 1998 f 50,4 miljard bedroeg. Dit is de som van het feitelijke financieringstekort (f 8,2 miljard) en de aflossingen op de bestaande leningen (f 42,2 miljard).

Het Agentschap is door het uitvoeren van het zogenoemde saldo-reguleringsbeleid, waarbij het schatkistsaldo sinds 1997 dagelijks wordt gestabiliseerd op f 50 miljoen, actief op de geldmarkt.

De derde fase van de Europese Monetaire Unie (EMU) brengt met zich mee dat de nationale munteenheden per 1 januari 2002 vervangen worden door de euro. Volgens de Europese regelgeving is giraal betalingsverkeer vanaf 1 januari 1999 mogelijk.

Vele Europese effectenbeurzen besloten met ingang van 1 januari 1999 de euro als functionele valuta in te voeren, zo ook de Nederlandse effectenbeurzen. In navolging van deze besluiten heeft het Agentschap van het Ministerie van Financiën per 1 januari 1999 de euro ingevoerd als functionele valuta voor de transacties in de Staatsschuld. De Rekenkamer onderzocht of het Agentschap erin is geslaagd de voorbereiding van de overgang van de gulden naar de euro in 1998 zodanig af te ronden dat de Nationale Schuld vanaf 1 januari 1999, onder voorwaarde van een ongestoorde bedrijfsvoering, in euro's kan worden geadministreerd.

Dit rapport bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft het financieel beheer. In hoofdstuk 3 rapporteert de Rekenkamer over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1998 van de Nationale Schuld.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 IJkpunten financieel beheer

De Rekenkamer heeft de afgelopen jaren deelvondelen gegeven over onderdelen van het financieel beheer bij de onderscheiden begrotingshoofdstukken. Uiteindelijk wil zij in 2002 een volledig onderbouwd oordeel over het financieel beheer geven, zowel per begrotingshoofdstuk als voor de gehele rijksoverheid. Voor de beoordeling van het financieel beheer van begrotingshoofdstukken heeft de Rekenkamer «ijkpunten» geïdentificeerd.

De afzonderlijke ijkpunten worden in fasen in het rechtmatigheidsonderzoek ingevoegd. In de eerste fase wordt verkennend onderzoek uitgevoerd dat nog niet tot een oordeel leidt, maar wel kan leiden tot signalering van tekortkomingen. In de tweede fase wordt verdiepend onderzoek uitgevoerd en in de derde fase consoliderend onderzoek. Deze beide laatste onderzoeken leiden wel tot een oordeel (onvoldoende, matig of voldoende).

Het onderzoek naar de ijkpunten is gebaseerd op eigen onderzoeksbevindingen van de Rekenkamer en op bevindingen van de departementale accountantsdiensten.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn vier van de twaalf ijkpunten rijksbreed verdiepend of consoliderend onderzocht. Voor deze ijkpunten wordt de stand van zaken bij de verschillende begrotingshoofdstukken vergeleken. Voor de Nationale Schuld zijn de volgende ijkpunten onderzocht:

- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole);
- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie;
- het VIR (onderdeel van het ijkpunt automatisering).

2.2 Accountantscontrole

2.2.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

De accountantscontrole van het Agentschap wordt uitgevoerd door de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Financiën (AD). Deze heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1998 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1998. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

voldoende	matig	onvoldoende
-----------	-------	-------------

x

2.2.2 Accountantscontrole financieel beheer

Het onderzoek van de Rekenkamer naar de accountantscontrole gericht op het financieel beheer was verkennend van aard. Dit betekent dat zij voor haar oordelen geen gebruik heeft gemaakt van de resultaten van die controles. Voor het melden van tekortkomingen heeft zij wel gebruik kunnen maken van die resultaten.

2.3 Administratieve organisatie

Bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën is een verkennend onderzoek verricht naar de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de AO.

De administratieve organisatie en de maatregelen van interne controle worden steeds aangepast aan de voortdurend veranderende omstandigheden en taakverdelingen die het gevolg zijn van onder andere de ontwikkelingen in Europees verband. Zo wordt de beschrijving van de administratieve organisatie geactualiseerd naar aanleiding van de invoering van de euro bij het Agentschap.

voldoende	matig	onvoldoende
-----------	-------	-------------

x

2.4 Automatisering

De Rekenkamer heeft een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de naleving van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR). Het VIR verplicht alle ministeries tot het hebben van een beveiligingsplan en het bepalen en implementeren van maatregelen ten behoeve van de informatiebeveiliging. Per 1 januari 1997 diende aan dit voorschrift te zijn voldaan. Hoewel de invoering van het VIR formeel voltooid had moeten zijn, heeft de Rekenkamer, gelet op de andere ontwikkelingen op het terrein van informatietechnologie, de stand van zaken beoordeeld aan de hand van de volgende normen. Blijkt ultimo 1998 dat de A&K-analyses volledig zijn afgerond dan beoordeelt de Rekenkamer het beheer rondom het VIR als voldoende. Is nog geen start gemaakt met de A&K-analyses dan luidt het oordeel onvoldoende. Blijkt dat een ministerie wel gestart is met de A&K-analyses, maar heeft afronding nog niet plaatsgevonden, dan luidt het oordeel matig.

Het Beveiligingsstatuut Financiën van 15 januari 1996 is van toepassing op het Agentschap van Financiën. Voor het Agentschap is besloten afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) in eerste instantie alleen uit te voeren bij de invoering van nieuwe systemen. Met het uitvoeren van A&K-analyses op bestaande systemen zou gewacht worden tot het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegde automatiseringshulpmiddel gereed zou zijn. Het hulpmiddel kwam in september 1998 beschikbaar. Dit heeft echter niet geleid tot het nog in 1998 verrichten van A&K-analyses op bestaande systemen. Het Agentschap diende gezien de afspraken in Europees verband op 1 januari 1999 over te gaan op de euro en heeft voorrang gegeven aan het realiseren daarvan.

De Rekenkamer beoordeelt het beheer van het Agentschap op dit punt als matig en dringt aan op het op korte termijn voltooien van de A&K-analyses.

voldoende	matig	onvoldoende
-----------	-------	-------------

x

De minister van Financiën gaf in zijn reactie aan dat het Agentschap voornemens is om in 2000 de resterende A&K-analyses op de bestaande systemen uit te voeren.

2.5 Invoering van de euro

De Rekenkamer onderzocht een aantal aspecten rond de voorbereiding van de invoering van de euro bij het Agentschap per 1 januari 1999. Deze aspecten betroffen de organisatie van het project, de redenominatie en de informatietechnologie.

In het kader van de derde fase van de Europese Monetaire Unie voeren elf deelnemende lidstaten een nieuwe valuta in, de euro. Tijdens de Europese top van Madrid (december 1995) besloten deze lidstaten vanaf 1 januari 1999 nieuwe staatsleningen uitsluitend in euro's uit te geven.

De wet Redenominatie van de schuldtitels biedt emittenten van schuld-papieren de wettelijke basis hun schuld om te zetten van gulden naar euro's.

De Nederlandse Staat besloot om per 1 januari 1999 de munt-aanduiding van de lopende staatsleningen binnen de Nationale Schuld ook te veranderen van gulden in euro's; dit wordt ook aangeduid met het begrip «redenominatie van de staatsschuld».

Voor de realisatie van de redenominatie werd eind 1997 een project-organisatie opgezet waarin naast medewerkers van het Agentschap ook externe IT-consultants meewerkten.

Het uitgangspunt bij de redenominatie was dat deze vrij van kosten voor de bezitter van de schuldtitel diende te zijn. Om de conversiekosten te minimaliseren bracht de Staat de nominale waarde van de door haar uitgegeven schuldtitels terug naar € 1,00; voor de resterende fracties kocht zij van elke staatslening doorgaans één obligatie in waarmee de restfracties gefinancierd konden worden. De feitelijke kosten van de redenominatie waren alleen de provisiekosten van de inkoop en het totaal van de naar boven afgeronde fracties. De staatslening, die per 15 januari 1999 werd afgelost (f 0,6 miljard), werd niet geredenomineerd. De te redenomineren waarde bedroeg f 360,2 miljard, hetgeen tegen de vastgestelde conversiekoers van € 1,00 = f 2,20 371, een uitkomst gaf van € 163,4 miljard.

Naast de openbare leningen werden een aantal andere financiële producten van het Agentschap niet geredenomineerd, zoals de Dutch Treasury Certificates (DTC's) en de onderhandse leningen (f 39,7 miljard). In de eerste drie maanden van 1999 stonden alleen nog gulden-DTC's open voor een bedrag van f 15 miljard. Overigens luiden nieuwe DTC's vanaf 1 januari 1999 uitsluitend in euro's.

Het Agentschap koos voor een aanpassing van de programmatuur waarbij de bestaande gegevensstructuur niet werd aangetast, maar waarbij de mogelijkheid ontstond dat zowel de waarden in euro's als in gulden getoond kunnen worden. Daardoor is het mogelijk om per 1 januari 2002, wanneer niet langer de waarde in gulden van belang is, op eenvoudige wijze de programmatuur aan te passen.

Na beëindiging van een zorgvuldig testtraject en een periode van schaduwdraaien besloot het Agentschap op 19 januari 1999 de administratie geheel euro-gedenomineerd te voeren.

Het Agentschap toonde door middel van een testprocedure aan dat zij voldeed aan de voorwaarden die het Nederlands Centraal Instituut voor Giraal Effectenverkeer B.V. stelde aan de op de effectenbeurs toegelaten instellingen.

Na afloop van het Europroject Agentschap werd het automatiserings-gedeelte geëvalueerd. Een grote mate van betrokkenheid en een goede samenwerking bleken uiteindelijk de pijlers voor het behaalde resultaat.

Op grond van haar bevindingen concludeert de Rekenkamer dat het Agentschap erin is geslaagd de voorbereiding van de overgang van de gulden naar de euro in 1998 zodanig af te ronden dat de administratie van de Nationale Schuld vanaf 1 januari 1999 in euro's kon plaatsvinden onder de gestelde voorwaarde van een ongestoorde bedrijfsvoering.

3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1998 van de Nationale Schuld is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1 Bedragen van de rekening 1998, Nationale Schuld (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	74 070,9	74 056,7	52 138,2
Geen belangrijke fouten / onzekerheden	74 070,9	74 056,7	52 138,2
Belangrijke fouten/ onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 318,7 miljoen respectievelijk f 330,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

3.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1998 van de Nationale Schuld voldoet aan de eisen.

3.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1998. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

**Overzicht 2 Bedragen van de saldibalans per 31 december 1998, Nationale Schuld
(bedragen x f 1 miljoen)**

	debet	credit
Totaal	525 846,6	525 846,6
Niet beoordeeld	524 032,6	71 889,9
Beoordeeld	1 814,0	453 956,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 814,0	453 956,7
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van de Nationale Schuld voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van de Nationale Schuld voldoet aan de eisen.

geconstateerde tekortkoming	jaar van constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	fouten	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Overige tekortkomingen Het niet voldoen aan de voorschriften van het VIR 1994 omdat er nog geen afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses zijn uitgevoerd.	1998	Het Agentschap heeft prioriteit gegeven aan de invoering van de euro op 1 januari 1999 boven de implementatie van het VIR.	-	-	-	-	-	2.4