



---

## 53

### **Besluit van 23 januari 1998, houdende regels inzake het kasbeheer bij het Rijk (Besluit kasbeheer 1998)**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Financiën van 27 oktober 1997, nr. B97/416M, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting, Directie Begrotingszaken, en de Centrale Directie Wetgeving, Juridische en Bestuurlijke Zaken;

Gelet op artikel 32, aanhef en onder a en c, en op artikel 34, eerste lid, van de Comptabiliteitswet;

Gezien het advies van de Algemene Rekenkamer van 12 augustus 1997, nr. 799R;

De Raad van State gehoord (advies van 24 december 1997, nr. W06.97.686);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Financiën van 19 januari 1998, nr. B97/522U, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting, Directie Begrotingszaken, en de Centrale Directie Wetgeving, Juridische en Bestuurlijke Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **Artikel 1**

1. In dit besluit wordt verstaan onder:
  - a. *kasbeheer*: de zorg voor:
    1. de vorderingen van het Rijk (vorderingenbeheer);
    2. de betalingen van het Rijk (betalingenbeheer);
    3. het geld en de geldswaardige papieren bij het Rijk (geldelijk beheer).
  - b. *centrale kassen*: de door Onze Minister van Financiën centraal beheerde tegoeden op door hem aangewezen rekeningen bij in Nederland gevestigde bankinstellingen.
  - c. *kassen*: voorraden contante gelden en tegoeden op bankrekeningen van het Rijk.
  - d. *Onze ministers*: Onze betrokken ministers, ieder voor zover het hem aangaat;
  - e. *begroting*: een van de onderdelen van de begroting van het Rijk, bedoeld in artikel 1 van de Comptabiliteitswet.
2. Tot het kasbeheer worden in elk geval de volgende beheers-handelingen gerekend:
  - a. het bewaren van geld en geldswaardige papieren;
  - b. het betaalbaar stellen van aangegane financiële verplichtingen;

- c. het verrichten van geldelijke betalingen;
  - d. het invorderbaar stellen van vorderingen;
  - e. het innen van geldelijke ontvangsten;
  - f. het opnemen en storten van contant geld;
  - g. het elektronisch opladen en afwaarderen van contantgeldkaarten;
  - h. het in ontvangst nemen en het afgeven van geldswaardige papieren;
  - i. het aanwijzen van ordonnateurs, kasbeheerders en van kassiers en het intrekken van zodanige aanwijzingen;
  - j. het administreren van de beheershandelingen, genoemd onder a tot en met i.
3. Tot geldswaardige papieren worden gerekend:
    - a. effecten, als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet toezicht effectenverkeer 1995;
    - b. cheques;
    - c. bankpassen, creditkaarten en contantgeldkaarten;
    - d. andere door Onze Minister van Financiën aan te wijzen papieren of stukken.

## **Artikel 2**

1. Onze ministers zijn belast met het kasbeheer, ieder voorzover dit beheer voortvloeit uit het beheer van de begrotingen en de rekeningen buiten begrotingsverband waarmee hij is belast.
2. Onze Minister van Financiën voert het kasbeleid van het Rijk.
3. Onze Minister van Financiën kan nadere regels stellen met betrekking tot het kasbeheer.
4. Onze Minister van Financiën kan Onze ministers aanwijzingen geven voor de wijze waarop het kasbeheer wordt gevoerd.
5. Onze Minister van Financiën draagt de zorg voor de bewaring van de aan het Rijk toebehorende en toevertrouwde effecten.
6. Onze ministers kunnen Onze Minister van Financiën verzoeken zich te belasten met de bewaring van andere geldswaardige papieren dan effecten.

## **Artikel 3**

1. Ten behoeve van een rechtmatig en doelmatig kasbeheer leggen Onze ministers de beschrijving van de administratieve organisatie met betrekking tot het kasbeheer vast en dragen zij zorg voor de toepassing van de in die beschrijving vastgelegde procedures.
2. In de administratieve organisatie wordt rekening gehouden met het toepassen van voldoende functiescheiding tussen in elk geval de ordonnateur en de kasbeheerder.
3. Onze ministers kunnen, met inachtneming van de bepalingen van dit besluit en van de door Onze Minister van Financiën krachtens dit besluit gestelde regels, voor de onder hen ressorterende dienstonderdelen nadere regels met betrekking tot het kasbeheer stellen.

## **Artikel 4**

1. De ordonnateur is belast met het verlenen van de interne opdrachten tot het verrichten van de betalingen die uit de aangegane financiële verplichtingen van het Rijk voortvloeien, dan wel met het verlenen van de interne opdrachten tot het innen van de ontvangsten die uit de invorderbaar gestelde vorderingen van het Rijk voortvloeien.
2. Met betrekking tot te verrichten betalingen draagt de ordonnateur zorg voor een deugdelijke verificatie van de betalingsnoodzaak.
3. Met betrekking tot de in te stellen vorderingen draagt de ordonnateur zorg voor een deugdelijke verificatie van het recht op de vorderingen.

## **Artikel 5**

1. De kasbeheerder heeft de beschikkingsbevoegdheid over de hem door de betrokken directeur Financieel-Economische Zaken in beheer gegeven kassen en geldswaardige papieren. Uit dien hoofde verricht hij de betalingen en de ontvangsten waartoe de betrokken ordonnateur hem opdracht geeft, is hij belast met de ontvangst en de afgifte van geldswaardige papieren en bewaart hij op een zo veilig mogelijke plaats de contante gelden en de geldswaardige papieren.

2. De kasbeheerder ziet toe op de rechtmatigheid van de te verrichten betalingen en ontvangsten. Indien hij van oordeel is dat een betaling of ontvangst niet rechtmatig is, pleegt hij overleg met de ordonnateur en zo nodig met diens hoofd van dienst. Leidt dit overleg niet tot overeenstemming, dan wordt het geschil ter beslissing voorgelegd aan de betrokken directeur Financieel-Economische Zaken. Van een dergelijk geschil blijkt in voldoende mate uit het betrokken dossier.

3. De kasbeheerder legt, met inachtneming van de door Onze betrokken minister te stellen regels, periodiek in een jaar over de door hem in die functie verrichte werkzaamheden, aan de hand van de financiële administratie verantwoording af aan het betrokken hoofd van dienst.

4. Een hoofd van dienst kan, na verkregen instemming van de betrokken directeur Financieel-Economische Zaken en van de betrokken kasbeheerder, ter ondersteuning van de kasbeheerder één of meer kassiers benoemen.

5. Een kassier volgt, met inachtneming van de geldende voorschriften, bij de uitvoering van zijn werkzaamheden de aanwijzingen van de betrokken kasbeheerder op.

## **Artikel 6**

1. Onze Minister van Financiën houdt per begroting één of meer rekeningen-courant aan tussen het Ministerie van Financiën en het ministerie van Onze minister die de betrokken begroting beheert.

2. In afwijking van het eerste lid kan Onze Minister van Financiën in overeenstemming met Onze betrokken minister besluiten tot het aanhouden van één rekening-courant voor meer dan één begroting tussen het Ministerie van Financiën en het ministerie van Onze minister die die begrotingen beheert.

3. Onze andere ministers zijn niet bevoegd tot het aanhouden van onderlinge rekeningen-courant tussen hun ministeries, tenzij Onze Minister van Financiën daaraan zijn toestemming heeft verleend.

## **Artikel 7**

1. Onze Minister van Financiën is bevoegd in bepaalde gevallen derden toe te staan een geldelijk tegoed aan te houden op een rekening-courant bij het Ministerie van Financiën.

2. De voorwaarden die gelden voor het aanhouden van een rekening-courant door een derde bij het Ministerie van Financiën worden per rekening-courant in een overeenkomst vastgelegd, tenzij die voorwaarden op grond van een wettelijke of een verdragsverplichting voldoende duidelijk vastliggen.

## **Artikel 8**

1. Onze Minister van Financiën bepaalt bij welke bankinstellingen het Rijk rekeningen kan aanhouden.

2. Onze Minister van Financiën sluit namens het Rijk de overeenkomsten met de bankinstellingen over de modaliteiten waaronder het Rijk rekeningen aanhoudt.

3. Onze ministers houden bij bankinstellingen rekeningen aan die in guldens of in euro's luiden.
4. Onze ministers hebben de instemming van Onze Minister van Financiën nodig voor:
  - a. het aanhouden van rekeningen bij De Nederlandsche Bank NV en de NV Bank voor Nederlandse Gemeenten;
  - b. het aanhouden van bankrekeningen die luiden in andere valuta dan in guldens of euro's.Aan het verlenen van zijn instemming kan Onze Minister van Financiën voorwaarden verbinden.

#### **Artikel 9**

1. Het verrichten van geldelijke betalingen door het Rijk geschiedt door middel van een overboeking naar een bankrekening van de begunstigde, dan wel, als dat doelmatiger is, door middel van contant geld.
2. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid kan Onze Minister van Financiën bepalen, in welke situaties en onder welke voorwaarden het verrichten van geldelijke betalingen is toegestaan door middel van een andere betaalwijze dan genoemd in het eerste lid.
3. Betalingen door het Rijk geschieden niet dan tegen voldoende kwijting.

#### **Artikel 10**

1. Onze ministers bevorderen dat geldelijke ontvangsten van het Rijk zoveel mogelijk kunnen worden geïnd door middel van een overboeking naar of een storting op een bankrekening van het Rijk.
2. Onze ministers ontmoedigen het verrichten van geldelijke betalingen door derden aan het Rijk door middel van creditkaarten, cheques en contant geld, tenzij die wijzen van betalen in bepaalde situaties aantoonbaar doelmatiger zijn.
3. Ontvangen contante gelden en cheques worden zoveel mogelijk dagelijks verwerkt, zodanig dat een prompte bijboeking van de betrokken bedragen op een bankrekening van het Rijk is verzekerd.
4. Het als geldelijke betaling in ontvangst nemen van niet-geldelijke zaken is niet toegestaan. Met de instemming van Onze Minister van Financiën kan hiervan worden afgeweken.

#### **Artikel 11**

Contante gelden worden slechts tot een zodanige omvang aangehouden als nodig is voor het verrichten van de contante betalingen op korte termijn.

#### **Artikel 12**

Het afgeven aan derden en het in ontvangst nemen van derden van geldswaardige papieren, bedoeld in artikel 1, derde lid, onder a, geschiedt door het Rijk niet dan tegen een voldoende kwijting.

#### **Artikel 13**

- Het Besluit Taak FEZ<sup>1</sup> wordt als volgt gewijzigd:
- A. In artikel 6 wordt aan de tekst bij letter d toegevoegd: en de rechtmatige, doelmatige en tijdige betaling van de uitgaven.
  - B. Artikel 12 komt te luiden:
    1. De directeur FEZ draagt zorg voor de organisatie van het kasbeheer waarvoor Onze betrokken minister verantwoordelijk is.
    2. In afwijking van het eerste lid dragen bij de hoge colleges van staat

en het Kabinet van de Koning de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal, de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kanselier van de Kanselarij der Nederlandse Orden en de directeur van het Kabinet van de Koning zorg voor de organisatie van het kasbeheer, ieder met betrekking tot het betrokken onderdeel van de begroting van de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning.

3. In afwijking van het eerste lid draagt de thesaurier-generaal van het Ministerie van Financiën zorg voor de organisatie van het centrale kasbeheer bij het Rijk.

C. Artikel 13, tweede lid, komt te luiden:

2. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op de aanwijzing en de intrekking van de aanwijzing van de personen die zijn belast met het beheer van de centrale kassen van het Rijk, dan wel met de ontvangst, de afgifte en de bewaring van de aan het Rijk toebehorende en toevertrouwde effecten.

D. In artikel 13, derde lid, vervalt het zinsdeel: «, alsmede de voorstellen tot dechargeverlening».

#### **Artikel 14**

Artikel 4 van het Besluit materieelbeheer 1996<sup>2</sup> wordt als volgt gewijzigd:

A. In het vijfde lid komen de woorden «tot dechargeverlening» te vervallen.

B. In het zesde lid wordt de zinsnede «de procedure tot dechargeverlening met betrekking tot een centrale-voorraadbeheerder» vervangen door: de procedure tot het afleggen van verantwoording door een centrale-voorraadbeheerder.

#### **Artikel 15**

In het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996<sup>3</sup> wordt een nieuw artikel 6a ingevoegd dat komt te luiden:

#### **Artikel 6a**

1. Wisselkoersrisico's die samenhangen met de financiële verplichtingen die namens de Staat worden aangegaan in andere valuta's dan guldens of euro's, worden niet door middel van valutatermijncontracten afgedekt.

2. In afwijking van het eerste lid en met inachtneming van door Onze Minister van Financiën te stellen regels, kunnen Onze ministers omvangrijke budgettaire risico's afdekken.

3. Valutatermijncontracten worden gesloten met en uitgevoerd door een door Onze Minister van Financiën aan te wijzen bankinstelling.

#### **Artikel 16**

1. De Beschikking kasbeheer van 30 augustus 1978 wordt ingetrokken.

2. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1998. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 1997, dan treedt het in werking met ingang van de dag na de uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt het terug tot en met 1 januari 1998.

3. Dit besluit wordt aangehaald onder de titel: «Besluit kasbeheer 1998».

<sup>1</sup> Stb. 1992, 1, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 27 maart 1997, Stb. 148.

<sup>2</sup> Stb. 1996, 23.

<sup>3</sup> Stb. 1996, 24.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Financiën.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 10 maart 1998, nr. 47.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 23 januari 1998

Beatrix

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

Uitgegeven de *twaaalfde* februari 1998

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen deel

#### 1. Juridisch kader

Het kasbeheer bij het Rijk wordt sinds 1978 gevoerd binnen de procedurele kaders van de door de Minister van Financiën vastgestelde Beschikking kasbeheer uit dat jaar. Inmiddels zijn bijna twintig jaar verstreken, waarin zich grote ontwikkelingen hebben voorgedaan en nog voordoen op het gebied van het nationale en internationale betalingsverkeer. Zo heeft de toepassing van geautomatiseerde, elektronische betalingssystemen in die periode een grote vlucht genomen en is het gebruik van bankpassen en creditkaarten gemeengoed geworden. De nieuwste ontwikkeling in de vorm van chipkaarten wordt thans op grote schaal ingevoerd en de gevolgen van de (mogelijke) invoering van een gezamenlijke Europese munt, de euro, zullen vanaf 1999 in het girale en vanaf 1 januari 2002 in het chartale geldverkeer gevolgen krijgen. Door deze externe ontwikkelingen worden het kasbeleid en het kasbeheer van de rijksoverheid vanzelfsprekend beïnvloed.

In formele zin is de Beschikking kasbeheer sinds 1978 nooit aangepast. Voorzover het noodzakelijk werd geoordeeld om procedureel op de nieuwe ontwikkelingen in te spelen, is dat gebeurd door het uitvaardigen van nieuwe ministeriële regelingen en circulaires door de Minister van Financiën<sup>1</sup>. Daarmee werden onderdelen van de Beschikking kasbeheer feitelijk aangevuld en of vervangen. Als voorbeeld kan worden genoemd de Regeling inzake het Betalingsverkeer van het Rijk via de Bankgirocentrale<sup>2</sup> of de Postbank, waarmee het girale betalingsverkeer tussen het Rijk en derden organisatorisch aanzienlijk werd aangepast. Een ander voorbeeld is de Regeling inzake het gebruik van creditkaarten en bankpassen, waarbij de criteria zijn vastgelegd ter bepaling of het gebruik van die nieuwe middelen in concrete situaties door de betrokken ministers kan worden toegestaan.

Bij de Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet (CW) is het niveau waarop de regelgeving inzake het kasbeheer wordt vastgesteld, opgewaardeerd van een ministeriële regeling naar een koninklijk besluit. Op grond van artikel 32, aanhef en onder c, van die wet dienen thans bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur regels te worden gesteld met betrekking tot «het beheer van aan het Rijk toebehorende en toevertrouwde gelden en geldswaardige papieren; daarbij wordt onder meer bepaald de afstemming tussen het geldelijke beheer door Onze Minister van Financiën en dat van Onze andere ministers».

In de toelichting bij dat artikel wordt opgemerkt dat, in tegenstelling tot de nadere regelgeving in artikel 33 CW, de beheersaangelegenheden in artikel 32 van zodanige importantie zijn, dat regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur van belang wordt geacht.

Met het onderhavige besluit wordt de voorgeschreven algemene maatregel van bestuur inzake het kasbeheer gerealiseerd<sup>3</sup>. De lijn die daarbij is gevolgd, is dat de belangrijkste noties en normen die ten aanzien van het kasbeheer gelden, in het besluit zelf zijn opgenomen; de secundair van belang zijnde regels alsmede de bepalingen die door technische ontwikkelingen in de praktijk snel gedateerd kunnen blijken, worden in – makkelijker te wijzigen – ministeriële regelingen opgenomen, dan wel kunnen in administratieve-organisatiebeschrijvingen (a.o.-beschrijvingen) worden vastgelegd.

De in artikel 32, letter c, CW voorziene delegatiebevoegdheid («bij of krachtens algemene maatregel van bestuur») biedt de mogelijkheid tot

<sup>1</sup> Een overzicht van de thans geldende ministeriële regelingen op het gebied van het kasbeheer is opgenomen in bijlage 1 bij deze toelichting.

<sup>2</sup> Thans Interpay Nederland BV.

<sup>3</sup> Op grond van het bepaalde in artikel 9, eerste lid, van het Besluit Taak FEZ (Stb. 1991, 1), zoals dit laatstelijk is gewijzigd bij het besluit van 22 december 1995 (Stb. 1996, 25), kan tot en met 31 december 1996 de Beschikking kasbeheer beschouwd worden als Besluit kasbeheer. Bij Besluit van 27 maart 1997 (Stb. 1997, 148) is de datum van 31 december 1996 verlengd tot 31 december 1997.

delegatie op het niveau van de ministeriële regeling. Op deze wijze wordt praktisch aangesloten bij de bestaande regelgevende situatie, waarin het merendeel van de techniek van het kasbeheer in ministeriële regelgeving vastligt. Het onderhavige besluit bevat voor die lagere regelingen thans de formele basis (artikel 2, derde lid en artikel 3, eerste en derde lid).

Op grond van de in artikel 2, derde lid, opgenomen regelgevende bevoegdheid van de Minister van Financiën voor kasbeheer-aangelegenheden is het niet langer noodzakelijk dat de bepaling inzake het verlenen van voorschotten in artikel 32, letter e, CW gehandhaafd blijft; het Besluit verlening voorschotten 1994 (Stb. 1994, 35) kan in een ministeriële (kasbeheer)regeling worden omgezet. Bij de eerstvolgende wijziging van de CW (de zevende) zal het bepaalde onder letter e van artikel 32 CW worden geschrapt. Dat geldt ook voor het bepaalde onder de letters c en d van artikel 33 CW; de daarin bedoelde ministeriële regelingen worden na schrapping geacht hun formele basis te hebben in artikel 2, derde lid, van het Besluit Kasbeheer 1998.

## *2. Centraal en decentraal kasbeheer*

Op grond van artikel 19, eerste lid, CW wordt de inhoud van 's Rijks schatkist gevormd door alle aan het Rijk toebehorende en toevertrouwde gelden en geldswaardige papieren. Volgens datzelfde artikellid beheert de Minister van Financiën 's Rijks schatkist, voor zover dat beheer niet bij koninklijk besluit aan een of meer van de vakministers is opgedragen<sup>1</sup> Met de aanwijzing van de Minister van Financiën als schatkistbeheerder (de Treasury-functie) wordt derhalve bepaald, dat het kasbeheer in beginsel bij de Minister van Financiën is gecentraliseerd.

Ook onder de vorige CW van 1976 gold dat beginsel, waarbij aan de daarbij gegeven toelichting kan worden ontleend dat daarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de geldmiddelen van de centrale overheid één kas vormen, terwijl tevens door centralisatie een besparing op rentekosten kan worden verkregen. Uit doelmatigheidsoverwegingen werd en wordt een zekere mate van decentralisatie noodzakelijk geacht, in het bijzonder voor de talrijke minder grote betalingen en ontvangsten.

In de mogelijkheid van decentralisatie is in artikel 19 van de huidige CW voorzien. In het onderhavige besluit is, in overeenstemming met de gegroeide praktijk, het kasbeheer verregaand gedecentraliseerd naar de betrokken ministers. Artikel 2, eerste lid, bepaalt dat elke minister belast is met het kasbeheer voorzover dit beheer voortvloeit uit het begrotings-beheer dat hij voert en uit het beheer van de rekeningen buiten begrotingsverband die onder zijn verantwoordelijkheid worden bijgehouden.

Dit lijkt op het eerste gezicht contrair aan de nogal centraal geformuleerde bepaling in artikel 19, eerste lid, CW, waarin de Minister van Financiën als schatkistbeheerder wordt aangewezen. Deze laatste bepaling houdt echter niet noodzakelijkerwijs in dat de Minister van Financiën (het Ministerie van Financiën) alle kasbeheerhandelingen van het Rijk zelf zou dienen te verrichten. Het centrale kasbeheer dat de Minister van Financiën voert is thans dan ook veel minder dan vroeger uitvoerend beheer. De taak van de Minister van Financiën is geëvolueerd naar een regievoerende functie, die mede coördinerende en toezichthoudende taken omvat; hij voert het kasbeleid van het Rijk. In artikel 2, tweede lid, van het onderhavige besluit is dat thans vastgelegd.

Van belang is dat de kashandelingen van de verschillende ministers, die voornamelijk een uitvoerend karakter hebben, zodanig worden aangestuurd, dat de centraal geformuleerde kasdoelstelling kan worden gerealiseerd. Een adequate coördinatie veronderstelt onder meer een

<sup>1</sup> De gelden, beheerd door de Minister van Financiën, vormen tezamen de centrale kassen van het Rijk; de gelden beheerd door de vakministers vormen de departementale kassen van het Rijk. In de artikelen 20 en 22 van de Comptabiliteitswet is abusievelijk sprake van de administratie van 's Rijks schatkist, waar bedoeld is: de centrale administratie van 's Rijks schatkist. Dit zal worden gecorrigeerd bij de eerstvolgende wijziging van de Comptabiliteitswet.



goede en tijdige informatievoorziening over het (dagelijkse) kasbeheer van de kasbeherende ministers aan de Minister van Financiën.

Het ligt in het voornemen om bij de eerstvolgende wijziging van de CW artikel 19, eerste lid, zodanig te herredigeren dat meer recht wordt gedaan aan de hiervoor beschreven taakverdeling tussen de Minister van Financiën als centrale kasbeleidbepaler en de vakministers als decentrale kasbeherende ministers.

Opgemerkt moet overigens worden dat het decentraliseren van het kasbeheer naar de andere ministers alleen betrekking heeft op het verrichten van (kas)uitgaven en op het innen van de zogenaamde niet-belastingontvangsten. Het kasbeheer met betrekking tot (het innen van) de belasting-ontvangsten is uit doelmatigheidsoverwegingen bij één rijksdienst (de Belastingdienst) geconcentreerd, die historisch bepaald bij het Ministerie van Financiën is ondergebracht.

De mate van decentralisatie die bij het kasbeheer wordt toegepast, is een vraagstuk van beleidsmatige afweging, waarbij de behoefte aan voldoende uitvoeringsvrijheid voor de afzonderlijke departementen wordt afgewogen tegen een doelmatige realisatie van de centrale doelstelling die met het kasbeheer wordt nagestreefd. Daarbij speelt ook het aspect van een wenselijke dan wel noodzakelijke uniformiteit een rol.

Als centrale doelstelling is het streven erop gericht om het betalingsverkeer en het liquide middelenbeheer van het Rijk tegen zo gering mogelijke kosten (uit) te voeren, waarbij een ongestoorde voortgang van het betalingsverkeer verzekerd dient te zijn.

Het gedecentraliseerde kasbeheer wordt voor elke minister afzonderlijk beperkt tot het kasbeheer voor zover dat voortvloeit uit het begrotingsbeheer. Op grond van artikel 16 CW is in het algemeen elke minister belast met het beheer van de begroting van zijn ministerie; bij dat beheer dient als uitvloeisel van de bepaling in artikel 23, tweede lid, CW ook het beheer van de rekeningen buiten begrotingsverband te worden betrokken. Daarnaast zijn enkele ministers met een bijzonder begrotingsbeheer belast, bijvoorbeeld de Minister van Binnenlandse Zaken met het begrotingsbeheer van de hoge colleges van staat en het kabinet van de Koning en de Minister van Financiën met het beheer van de begroting van Nationale Schuld. Verder zijn enkele ministers belast met het begrotingsbeheer van een begrotingsfonds. Het kasbeheer dat met het begrotingsbeheer samenhangt, is dus primair de verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

Ten behoeve van zijn coördinerende functie worden in dit besluit aan de Minister van Financiën in artikel 2, derde en vierde lid, een nader regelgevende en een aanwijzingsbevoegdheid (voor individuele gevallen) toegekend. Beide bevoegdheden zijn met name van belang om te kunnen bevorderen dat een adequate informatiestroom over het kasbeheer van het decentrale uitvoeringsniveau (vakministers) naar het centrale beleidsniveau (Minister van Financiën) tot stand komt. De aanwijzingsbevoegdheid kan bovendien uit doelmatigheidsoverweging worden gebruikt om bijvoorbeeld te bewerkstelligen dat bepaalde betalingen rechtstreeks vanuit de centrale kassen worden verricht.

Over de informatievoorziening met betrekking tot het kasbeheer van het Rijk kan worden opgemerkt, dat het daarbij om drie informatiestromen gaat, namelijk die tussen het bankwezen en de directies FEZ van de ministeries met de daaronder ressorterende kasbeheerders, die tussen de decentrale kasbeheerders van de ministeries en de centrale kasbeheerder van het Rijk (bij het Ministerie van Financiën) en die tussen de directies FEZ en de Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën. Een

snelle, dat wil zeggen dagelijkse informatie-uitwisseling over de betalings-transacties, is van belang voor het centrale kasbeheer, alwaar het geldstromen- en saldobeheer van het Rijk is ondergebracht, terwijl een dergelijke informatie-uitwisseling tevens van belang is voor een snelle administratieve verwerking en daarmee voor een snelle maandelijkse rapportage van de directies FEZ aan het Ministerie van Financiën over de begrotingsuitvoering in de afgelopen maand. Deze rapportage vindt maandelijks onder meer plaats op basis van de zogenaamde maandstaten en de gecorrigeerde saldibalansen.

Op deze wijze heeft de Minister van Financiën in de loop van een jaar maandelijks<sup>1</sup> een voortschrijdend inzicht in de begrotingsuitvoering en daarmee op de ontwikkeling van het financieringstekort. Bij de Voorjaarsnota, de Vermoedelijke Uitkomsten (opgenomen in de Miljoenennota), de Najaarsnota en de Voorlopige Rekening (Februarinota) wordt hiervan verslag gedaan aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. In deze nota's aan het parlement wordt de feitelijke ontwikkeling van het gerealiseerde financieringstekort getoetst aan de, veelal in het regeerakkoord, afgesproken normeringen. Aan de hand daarvan vindt de politieke beoordeling plaats van het gevoerde budgettaire beleid van het kabinet.

### 3. Administratieve organisatie

Een tweede bepaling die mede in het licht van de beoogde decentralisatie van belang is, is artikel 3 waarin de verantwoordelijkheid voor een goede administratieve organisatie (a.o.) met betrekking tot het kasbeheer bij de vakministers wordt gelegd. De wijze waarop zij vorm geven aan een – in het licht van de voorwaarden van rechtmatigheid en doelmatigheid – adequate a.o. wordt aan het eigen inzicht van de vakministers overgelaten. Hierdoor is het mogelijk om de a.o. per dienstonderdeel toe te spitsen op de specifieke vereisten die het inkomende en uitgaande betalingsverkeer voor elke dienst stelt.

In het algemeen geldt dat een adequate a.o. in elk geval voorziet in een voldoende functiescheiding tussen de bij het kasbeheer betrokken functionarissen. In aansluiting op de toelichting bij artikel 17, vierde lid, CW kunnen in het algemeen de volgende functies worden onderscheiden:

a. *de budgethouder*: de functionaris die namens de minister bevoegd is om over verplichtingenbudgetten te beschikken.

b. *de betalingsordonnateur*: de functionaris die, na verificatie van bijvoorbeeld een betalingsverzoek, intern de opdracht geeft aan de kasbeheerder om tot betaling over te gaan; de betalingsordonnateur beschikt daarmee namens de minister over het kasbudget.

Mutatis mutandis kan de functie van *vorderingenordonnateur* worden onderscheiden, dit is de functionaris die, na vaststelling dat er een recht op een vordering is ontstaan, de vordering invorderbaar stelt door middel van het versturen van bijvoorbeeld een factuur of van een heffingsaanslag. Door een kopie daarvan aan de kasbeheerder beschikbaar te stellen, kan deze laatste de juistheid en tijdigheid van de uit de vordering voortvloeiende ontvangst bewaken.

c. *de kasbeheerder*: de functionaris die chartaal of giraal de betalingen en ontvangsten verricht, waartoe de ordonnateur opdracht heeft gegeven (kas- of bewaarfunctie).

NB. *kassiers* zijn functionarissen die onder verantwoordelijkheid van de kasbeheerder voornamelijk contante betalingen en ontvangsten verrichten en of geldswaardige papieren beheren.

d. *de registrerende functie*: het bijhouden van de (begrotings)-administratie (de boekhouding).

e. *de controlerende functie*: het controleren van de beheershandelingen in het kader van het kasbeheer; hiertoe worden zowel gerekend de interne (departementale) controle als onderdeel van de a.o. als de controle door

<sup>1</sup> Steeds op de tiende werkdag.

de Departementale Accountantsdienst (DAD) en door de Algemene Rekenkamer (AR).

Een adequate a.o. houdt rekening met in elk geval een voldoende scheiding tussen de functies b, c, d en e. *De budgethouder* beschikt over het verplichtingenbudget en is ervoor verantwoordelijk dat dit budget niet wordt overschreden. Hij bezit in het algemeen de volmacht om namens de betrokken minister de Staat formeel jegens derden te binden (contracten sluiten). Zodra een derde geheel of gedeeltelijk aan zijn verplichting jegens de Staat heeft voldaan (bijvoorbeeld aan zijn leveringsplicht of plicht tot dienstverlening), ontstaat er voor de Staat een betalingsverplichting. De *betalingsordonnateur* stelt intern de betalingsplicht vast; hij controleert de rechtmatigheid daarvan. Daarna verleent hij intern de opdracht tot betaling aan de kasbeheerder.

In het onderhavige Besluit Kasbeheer 1998 worden alleen de functies van ordonnateur, kasbeheerder en kassier tot het kasbeheer gerekend. Deze functies worden verder besproken bij de artikelen 4a en 4b.

De functie van budgethouder en de registrerende en de controlerende functie liggen weliswaar direct in het verlengde van kasbeheerfunctie, maar vallen daar niet onder.

De *registrerende functie* (administratie/boekhouding; punt d) en de daarmee samenhangende werkzaamheden worden in de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (RDB; HAFIR A6.1) geregeld.

Wat betreft de *controlerende functie* (punt e) komt in het onderhavige besluit alleen het aspect van de interne controle aan de orde, zij het slechts procedureel. Op grond van artikel 3 dient de interne controle namelijk onderdeel uit te maken van de a.o. rond het kasbeheer van een dienstonderdeel.

De controle door DAD wordt geregeld in het Besluit Taak DAD (Stb. 1995, 426); deze controle maakt onderdeel uit van de algemene controletaak die de DAD heeft met betrekking tot het financieel beheer bij een departement.

De controle door de AR geschiedt op basis van de bepalingen in de CW; grondwettelijk is delegatie van regelgeving met betrekking tot de taken van de AR naar lagere regelgeving niet mogelijk.

De bestaande controlestructuur binnen het Rijk met enerzijds de (interne) departementale accountantsdiensten en anderzijds de (externe) Algemene Rekenkamer biedt een voldoende waarborg voor de totstandkoming en de handhaving van een adequate a.o. met betrekking tot het kasbeheer bij de ministeries.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat binnen de rijksdienst de bovengeschreven functies van *ordonnateur*, *kasbeheerder* en *kassier* onder verschillende (andere) benamingen voorkomen. In de praktijk leidt dat vaak tot misverstand over de inhoud van de te onderscheiden (kasbeheer)functies bij de personen die in beleidsmatig, uitvoerend, toezichhoudend en of controlerend opzicht bij het financieel-administratief beheer van het Rijk betrokken zijn. Om die reden wordt het zinvol geacht dat dienstonderdelen bij het Rijk in de beschrijving van de a.o. de hier gebruikte functiebenamingen overnemen.

#### 4. Financiële gevolgen van het besluit

Dit besluit brengt ten opzichte van de bepalingen zoals deze golden in de oude Beschikking kasbeheer geen additionele bestuurlijk-administratieve lasten met zich. De aanwezigheid van een beschreven a.o. op het terrein van het kasbeheer en het toepassen daarvan, maakt onderdeel uit van een recht- en doelmatig financieel beheer dat elk ministerie, ook voor de inwerkingtreding van dit besluit, diende en dient

te voeren. Vanuit dat oogpunt zijn er aan dit besluit dan ook geen additionele financiële gevolgen voor de Rijksbegroting verbonden. Ook vloeien uit het besluit geen automatiseringsconsequenties voort, zodat er ook uit dien hoofde geen financiële gevolgen zijn.

Ook voor andere sectoren dan het Rijk (burgers, bedrijven, instellingen, lagere overheden, zbo's, de sociale en de zorgsector) worden als gevolg van het onderhavige besluit geen financiële gevolgen beoogd noch voorzien.

Op grond van de Handleiding Artikel 14 CW (HAFIR A2.1) kan het Standaardformulier «Overzicht van de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting» achterwege blijven.

## Artikelsgewijs deel

### Artikel 1

#### Eerste lid

##### *Letter a: kasbeheer.*

In overeenstemming met hetgeen in de toelichting bij artikel 19, eerste lid, CW over kasbeheer is uiteen gezet<sup>1</sup>, wordt in dit besluit het begrip kasbeheer ruim opgevat. Het omvat zowel het vorderingenbeheer, het betalingsbeheer en het geldelijk beheer bij het Rijk. Onder *vorderingenbeheer* wordt in overeenstemming met de gebruikte definitie in de Regeling Kwijtschelding en Buitenvorderingstelling 1997<sup>2</sup> verstaan: de zorg voor het invorderbaar stellen (ordonnateursfunctie) en het innen (kasbeheerdersfunctie) van de aan het Rijk toekomende vorderingen<sup>3</sup>. Onder *betalingenbeheer* wordt verstaan: de zorg voor het betaalbaar stellen (ordonnateursfunctie) en het betalen (kasbeheerdersfunctie) van de door het Rijk aangegane financiële verplichtingen. Onder *geldelijk beheer* wordt verstaan: de zorg voor het in het bezit van het Rijk zijnde geld en de geldswaardige papieren (de geldelijke zaken) oftewel de kas- of bewaarfunctie van de kasbeheerder.

Op de ordonnateursfunctie en de kasbeheerdersfunctie in het kader van het vorderingenbeheer en het betalingsbeheer wordt, naast hetgeen daarover in het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet, nader ingegaan (in de toelichtingen) bij de artikelen 4 en 5.

Het geldelijk beheer als onderdeel van het kasbeheer heeft zowel betrekking op de geldelijke zaken die eigendom van het Rijk zijn (*toebehoerende* geldelijke zaken) als op de geldelijke zaken die, niet-zijnde het eigendom van het Rijk, door derden bij het Rijk in beheer zijn gegeven dan wel die door het Rijk in beheer zijn genomen (*toevertrouwde* geldelijke zaken). Om die reden is er in het eerste lid, onder letter a, punt 3, sprake van «het geld en de geldswaardige papieren *bij* het Rijk».

Bij de categorie toevertrouwde geldelijke zaken kan gedacht worden aan de geldelijke tegoeden die derden bij het Ministerie van Financiën op een rekening-courant aanhouden (zie artikel 7), aan gelden die in de consignatiekas zijn gestort (zie de Wet op de consignatie van gelden, Stb. 1980, 473) en aan door het Rijk in beslag genomen gelden en geldswaardige papieren.

Vanuit een administratief gezichtspunt geredeneerd, heeft het kasbeheer zowel betrekking op gelden die worden geboekt (verantwoord) op rekeningen binnen als op rekeningen buiten het begrotingsverband (van het Rijk).

In het algemeen worden toebehorende gelden binnen begrotingsverband geboekt. Alleen indien toebehorende gelden door een rijksdienst

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1988–1989, 20 994, nr. 3, blz. 36.

<sup>2</sup> Regeling van de Minister van Financiën van 10 februari 1997 (HAFIR A4.7.).

<sup>3</sup> De passage in de toelichting bij de Regeling Kwijtschelding en Buitenvorderingstelling 1997 (regeling van de Minister van Financiën van 10 februari 1997) bij artikel 1, onderdeel a (Vorderingenbeheer), 5e alinea, die luidt: «Het innen (de daadwerkelijke incasso (...)) In de onderhavige regeling wordt ten aanzien daarvan echter niets specifiek voorgeschreven.» dient te vervallen. Daarvoor in de plaats kan worden gelezen: «Wat betreft de relatie tussen het vorderingenbeheer en kasbeheer bij het Rijk geldt, in overeenstemming met hetgeen daarover in het Besluit Kasbeheer 1998 is uiteengezet, dat het vorderingenbeheer als een onderdeel wordt beschouwd van het kasbeheer. Het kasbeheer bij het Rijk omvat daarnaast nog het betalingsbeheer (de zorg voor het betaalbaar stellen en het betalen van de door het Rijk aangegane financiële verplichtingen) en het geldelijk beheer (de zorg voor het in het bezit van het Rijk zijnde geld en de geldswaardige papieren; de kas- of bewaarfunctie)».

betaald of ontvangen worden ter verrekening met een andere rijksdienst dan wel met een derde, kunnen deze gelden, indien zij daartoe door de Minister van Financiën zijn aangewezen op grond van artikel 23, tweede lid, CW, buiten begrotingsverband worden geboekt.

Aan het Rijk toevertrouwde gelden kunnen te allen tijde buiten begrotingsverband worden geboekt (zie de Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 1996; Hafir A6.5).

Voor de toepassing van het onderhavige besluit is het verschil tussen toebehorende en toevertrouwde gelden niet relevant; het kasbeheer met betrekking tot alle rijks gelden, los van de boekhoudkundige wijze waarop deze worden geadministreerd, dient gevoerd te worden met toepassing van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels.

Opgemerkt wordt nog dat het kasbeheer zowel betrekking heeft op het beheer van de departementale kassen van het Rijk (beheerd door de vakministers) als op het beheer van de centrale kassen van het Rijk (door de Minister van Financiën als schatkistbeheerder).

*Letter b: centrale kassen.*

Het begrip *centrale kassen* in dit besluit omvat de tegoeden waarover de Minister van Financiën in zijn hoedanigheid van (centrale) schatkistbeheerder (treasury-functie) het beheer voert. Dit beheer wordt namens de Minister van Financiën gevoerd door de afdeling Centraal Kasbeleid van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën. De centrale-schatkistrekening wordt aangehouden bij De Nederlandsche Bank; ook bij enkele andere in Nederland gevestigde banken wordt een centrale kas van beperkte omvang aangehouden.

*Letter c: kassen*

Het begrip *kassen* in dit besluit omvat naast de contante gelden (contante kassen) ook de tegoeden op bankrekeningen, waaronder girorekeningen bij de Postbank (girale kassen). Ook geld waarmee in voorkomende gevallen contantgeldkaarten<sup>1</sup> (chipkaarten) van het Rijk zijn opgeladen, ook als die kaarten zich niet fysiek in een (contante) kas bevinden, moet tot de (contante) kassen van het Rijk worden gerekend.

Tweede lid

Het opsommen in dit artikellid van de beheershandelingen die tot het kasbeheer kunnen worden gerekend, betekent niet dat het verrichten van al deze handelingen door (vertegenwoordigers van) het Rijk ook in alle situaties is toegestaan. Het onderhavige besluit en de daarop gebaseerde lagere ministeriële regelingen regelen het kader waarbinnen dat is toegestaan.

De woorden *in elk geval* in de aanhef van dit artikellid geven aan dat de opsomming van de kasbeheerhandelingen niet limitatief is. In het algemeen zal de opsomming een getrouwe weerspiegeling zijn van de kasbeheerhandelingen die in een dienst worden verricht; bij diensten met meer specifiek betalingsverkeer kunnen wellicht ook andere handelingen worden verricht die als kasbeheerhandelingen zijn aan te merken. Met toepassing van artikel 3 kunnen de desbetreffende ministers daarvoor zo nodig in de a.o. en of via nadere ministeriële regelgeving nadere instructies opstellen.

Het beheer van bankrekeningen en van (bij Financiën aangehouden) rekeningen-courant komt als zodanig in de opsomming niet voor; dat beheer is begrepen in de handelingen die zijn opgenomen onder a, c, e en f, voor zover die handelingen betrekking hebben op een bankrekening.

<sup>1</sup> Contantgeldkaarten hebben in dit besluit een enigszins hybride karakter, omdat deze worden beschouwd als betaalmiddel en als geldswaardig papier (zie de toelichting bij artikel 1, derde lid).

*Letter a:* bewaren van geld en geldswaardige papieren.

Het bewaren van geldelijke zaken (het geldelijke beheer) behoort op grond van artikel 19, tweede lid, CW tot de taak van de kasbeheerders. Bij het – veilig – bewaren van geldelijke zaken moet, naast het bewaren van contante gelden, ook gedacht worden aan het bewaren van de geldswaardige papieren, bedoeld in het derde lid van dit artikel.

Het fysiek bewaren van de geldelijke tegoeden op bankrekeningen geschiedt niet door de houder van die tegoeden, in casu het Rijk, maar door het bankwezen. Het «bewaren» van dergelijke tegoeden is voor het Rijk administratief van aard en vindt plaats aan de hand van de ontvangen bankafschriften; aan de hand daarvan kunnen de (positieve en of negatieve) saldi van het Rijk bij de betrokken banken worden vastgesteld. Van belang bij het op deze wijze beheren van rijksgeld is dat het geld in «bewaring» wordt gegeven bij banken die voldoende solvabel zijn. Mede in verband hiermee wordt in artikel 8, eerste lid, bepaald, dat rekeningen door het Rijk alleen kunnen worden aangehouden bij bankinstellingen waarmee de Minister van Financiën (raam)overeenkomsten heeft gesloten.

Bij een voortschrijdend gebruik van elektronische datacommunicatie voor het betalingsverkeer kan tot het administratief «bewaren» van bancaire tegoeden ook het applicatiebeheer van de voor dat verkeer noodzakelijke communicatiesoftware gerekend worden. Deze vorm van kasbeheer wordt van toenemend belang, aangezien daarmee doelmatigheidsvoordelen zijn te behalen.

Het spreekt voor zich dat de verschillende vormen waarin kassen bij het Rijk zich kunnen voordoen, nopen tot het treffen van aan die vormen aangepaste a.o.-maatregelen.

*Letter b :* betaalbaar stellen van aangegane financiële verplichtingen.

Dit betreft de ordonnateursfunctie (betalingsordonnateur). Het is een interne beheershandeling waarmee een (interne) opdracht aan de kasbeheerder wordt gegeven tot het verrichten van een betaling die voortvloeit uit een aangegane financiële verplichting (zie ook artikel 4).

*Letter c :* verrichten van geldelijke betalingen.

Voor het verrichten van geldelijke betalingen door het Rijk aan derden en het doen van onderlinge betalingen tussen rijksdiensten bestaan in de praktijk thans de volgende mogelijkheden.

1. het verrichten van (contante) betalingen door middel van munten, bankbiljetten en contantgeldkaarten, inclusief het in ontvangst nemen van de bij de betaling behorende betaalbewijzen (kwitanties, kassabonnen, e.d.).
2. het verrichten van betalingen door middel van een cheque<sup>1</sup> ook hier inclusief het in ontvangst nemen van de bijbehorende betaal- of afgiftebewijzen.
3. het verrichten van betalingen door middel van een bankpas (waaronder een giromaatpas) of een creditkaart, inclusief het in ontvangst nemen van de bijbehorende betaalbewijzen en de bewijzen van de bancaire of krediettransactie die heeft plaatsgevonden (papieren afdruk uit een betaalautomaat, creditkaartslijp, e.d.)<sup>2</sup>
4. het verrichten van girale (bancaire) betalingen door middel van een overboeking naar een bankrekening van een derde, inclusief het – veelal met enige vertraging – ontvangen van een bankafschrift (op papier of elektronisch) van de betrokken bankinstelling. Girale (bancaire) overboeken kunnen plaatsvinden door middel van bijvoorbeeld overschrijvingsformulieren, diskettes, magneetbanden, elektronische datacommunicatie of automatische incasso; bij deze laatste vorm ligt het initiatief tot betaling door het Rijk bij de andere partij.

<sup>1</sup> Voor een toelichting bij dit begrip: zie de toelichting bij artikel 1, derde lid.

<sup>2</sup> Indien bij een geautomatiseerde verrichting, bijvoorbeeld als gevolg van een storing, geen papieren transactiebewijs wordt afgegeven, dient hiervan ten behoeve van een controleerbare administratieve verwerking zo spoedig mogelijk een (administratief) memo te worden gemaakt.

5. het verrichten van (onderlinge) betalingen binnen het Rijk door middel van een verrekenstuk<sup>1</sup>, inclusief het ontvangen van het daarbij behorende afschrift van de rekening-courantmutatie, te ontvangen van het Ministerie van Financiën.

*Letter d:* invorderbaar stellen van vorderingen.

Dit betreft de ordonnateursfunctie (vorderingenordonnateur). Het is een handeling die vooraf gaat aan het daadwerkelijk innen van een vordering, bijvoorbeeld door middel van het versturen van een factuur of van een aanslag aan de betrokken debiteur respectievelijk heffingsplichtige. Gelijktijdig met het invorderbaar stellen van een vordering (de externe beheershandeling) wordt als interne handeling een kopie daarvan aan de kasbeheerder beschikbaar gesteld, opdat de juistheid en tijdigheid van de uit de vordering voortvloeiende ontvangst kan worden bewaakt en of vastgesteld (zie ook artikel 4).

*Letter e:* innen van geldelijke ontvangsten.

De wijzen waarop geldelijke ontvangsten door het Rijk kunnen worden geïnd, komen overeen met de betaalwijzen die zijn beschreven onder letter c hiervoor, waarbij het Rijk echter in de rol van geldontvanger optreedt.

*Letter f:* opnemen en storten van contant geld.

Het opnemen van contant geld van een bankrekening en het storten van contant geld op de eigen bankrekening gebeurt aan de balie van een bank- of postkantoor of, wat het opnemen van contant geld betreft, met een bankpas (giromaatspas) bij een geldautomaat. Met deze kasbeheerhandelingen wordt bereikt dat chartaal geld in giraal geld wordt omgezet en omgekeerd. Dergelijke handelingen leiden niet tot een kwantitatieve vermogensmutatie bij het Rijk. Voor deze handelingen zijn voorschriften gegeven in de Regeling Contant-geldvoorziening voor kasbeheerders via de Postbank (Hafir A4.15).

*Letter g:* elektronisch opladen en afwaarderen van contantgeldkaarten.

De technische ontwikkelingen op het gebied van de contantgeldkaarten (chipkaarten) zijn nog vrij recent. Het opladen en afwaarderen van dergelijke kaarten vindt plaats via bepaalde automaten en speciale telefoontoestellen. Het elektronisch opladen en afwaarderen van contantgeldkaarten komt in twee vormen voor.

In de eerste vorm is er materieel sprake van een zelfde handeling als bedoeld onder letter f. In dat geval wordt bij het opladen van de kaart een bedrag van de eigen bankrekening afgeschreven en wordt gelijktijdig dit bedrag als elektronisch tegoed op de kaart gezet. Omgekeerd kan dit elektronisch tegoed ook weer van de kaart worden afgeboekt (afwaarderen) en op de eigen bankrekening worden bijgeschreven. Er is dan dus sprake van omzetting van giraal geld in chartaal geld en omgekeerd (geen kwantitatieve vermogensmutatie).

In de tweede vorm wordt de kaart als betaal- dan wel inningsmiddel gebruikt. Er is dan sprake van chartale betaling aan een derde of door een derde. Een dergelijk gebruik leidt wel tot kwantitatieve vermogensmutaties voor het Rijk.

Bij het treffen van maatregelen in het kader van de a.o. rond het bewaren en het gebruik van dergelijke kaarten zal met deze twee vormen rekening gehouden moeten worden.

<sup>1</sup> Zie Verrekenregeling 1996 (HAFIR A4.5).

*Letter h:* in ontvangst nemen en afgeven van geldswaardige papieren. Het in ontvangst nemen en het afgeven van geldswaardige papieren heeft betrekking op de geldswaardige papieren die in het derde lid worden bedoeld.

Effecten worden slechts afgegeven tegen overhandiging door de andere partij van een rechtsgeldig ontvangstbewijs (zie ook artikel 12 van dit besluit).

Voor een niet-gegarandeerde cheque<sup>1</sup> dient door het Rijk geen betaalbewijs te worden afgegeven, maar slechts een bewijs waaruit de ontvangst van de cheque en de waarde daar blijkt. Dergelijke cheques zijn namelijk geen wettig betaalmiddel. Indien de cheques, voordat inning – contant of door bijschrijving op een bankrekening van het Rijk – heeft plaatsgevonden door verlies, diefstal, brand, o.i.d. verloren gaan, is degene die de cheques heeft uitgeschreven formeel alsnog gehouden zijn betalingsverplichting jegens het Rijk na te komen.

Betaling door een derde met een door een bank gegarandeerde cheque kan worden beschouwd als contante betaling, waarvoor een betaalbewijs kan worden afgegeven. Het bewaren en verzenden van dergelijke cheques naar de betrokken bank dient met voldoende waarborgen tegen verlies en diefstal te worden omgeven als ware het contant geld, omdat na afgifte van een betaalbewijs het Rijk het risico draagt van zoekraken voordat bijschrijving op een bankrekening van het Rijk heeft plaatsgevonden.

De wijze waarop bankpassen, creditkaarten en contantgeldkaarten op naam van het Rijk intern aan daartoe bevoegde functionarissen ter beschikking worden gesteld, dient steeds afdoende te worden geregeld (a.o.). Vanuit controle-oogpunt is het van belang, dat in de administratie per bevoegde functionaris steeds wordt vastgelegd tussen welke exacte tijdstippen welke functionaris over deze waardepapieren kon beschikken.

Het gebruik van cheques, creditkaarten e.d. wordt als kasbeheerhandeling beschreven onder letter c van dit artikellid.

*Letters i en j:* aanwijzen van ordonnateurs, kasbeheerders en kassiers; administreren van beheershandelingen.

De taken van deze functionarissen worden geregeld in de artikelen 4 en 5. Een goede a.o. vereist dat van deze aanwijzingen – en de intrekkingen daarvan – een register wordt bijgehouden, zodat steeds nagegaan kan worden welke ordonnateurs bevoegd zijn tot het geven van de interne betalingsopdrachten en welke kasbeheerders en kassiers bevoegd zijn tot het verrichten van welke feitelijke betalingen en ontvangsten namens het Rijk (de externe opdrachten).

Voor controledoeleinden dienen de verrichte kasbeheerhandelingen uit de financiële administratie te blijken. Deze administratie vormt het aangrijpingspunt voor de verantwoording, bedoeld in artikel 5, derde lid, die de kasbeheerder periodiek dient af te leggen.

Derde lid

Met cheques wordt hier bedoeld op zowel «echte» cheques, bedoeld in artikel 178 e.v. van het Wetboek van Koophandel (dit zijn cheques die getrokken worden op een bankier en niet gedekt zijn) als alle andere door banken gecreëerde waardepapieren die als betaalmiddel gebruikt worden (bankcheques, betaalcheques, eurocheques, primacheques, girobetaalkaarten, e.d.). Dit zijn bankprodukten die niet wettelijk geregeld zijn en waarvoor de betrokken bank zich veelal tot een bepaald maximum garant stelt.

<sup>1</sup> Voor een toelichting bij dit begrip: zie de toelichting bij artikel 1, derde lid.



Voorbeelden van contantgeldkaarten zijn (oplaadbare) bancaire chip- en magneetkaarten, telefoonkaarten, e.d.

Als voorbeeld van een papier of een stuk dat door de Minister van Financiën als geldswaardig papier kan worden aangewezen, gelden de «notes» van internationale ontwikkelingsbanken (voorbeelden: The International Development Association, The African Development Bank). Met deze bepaling onder d wordt beoogd in de toekomst regelgeving-technisch flexibel in te kunnen spelen op mogelijk in de praktijk toegepaste nieuwe financiële waardepapieren.

Over contantgeldkaarten wordt het volgende opgemerkt. Deze kaarten hebben in dit besluit een enigszins hybride karakter, omdat de functies van betaalmiddel en van waardedragers fysiek niet te scheiden zijn. Als betaalmiddel worden de kaarten tot contant geld gerekend en als waardedragers tot de geldswaardige papieren. Dit onderscheid heeft echter in dit besluit geen praktische noch formele consequenties. In de hoedanigheid van geldswaardig papier is voor contantgeldkaarten alleen de bepaling van artikel 3 inzake de administratieve organisatie van belang; in de hoedanigheid van betaalmiddel zijn alleen de artikelen 8, 9 en 10 inzake betalingen en ontvangsten en het aanhouden van kassen van belang. Bij de uitwerking van de bepaling in artikel 3 inzake de administratieve organisatie zullen de kasbeherende ministers rekening moeten houden met de bepalingen inzake de betaalmiddelfunctie van de contantgeldkaarten.

## *Artikel 2*

### Eerste lid

Op grond van artikel 19, eerste lid, CW is de Minister van Financiën belast met het kasbeheer bij het Rijk. Dat artikellid biedt de mogelijkheid om bij koninklijk besluit het kasbeheer aan een of meer van de andere ministers op te dragen. Het onderhavige artikellid delegeert aan de andere ministers het kasbeheer, voor zover dat voortvloeit uit het begrotingsbeheer dat de ministers op grond van artikel 16 CW voeren. Tevens worden de ministers belast met het kasbeheer dat voortvloeit uit het beheer van de rekeningen buiten begrotingsverband als bedoeld in artikel 23, tweede lid, CW.

Bij de afweging tussen het centraal en decentraal verrichten van bepaalde kasbeheerhandelingen spelen, zoals in het algemeen deel reeds uiteengezet, overwegingen van doelmatigheid, van informatievoorziening en van uniformiteit een overwegende rol. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de afweging van de bestuurlijk-administratieve lasten die een gecentraliseerd kasbeheer met zich meebrengt tegen de nadelen van rentederving door het aanhouden van een groot aantal gedecentraliseerde kassen (vooral tegoeden op bankrekeningen).

Zonder een centrale regie zou het Rijk op alle decentrale bankrekeningen saldi aanhouden. Een centrale afwikkeling van het betalingsverkeer zou dit kunnen voorkomen, maar is niet doelmatig omdat tijdlijnen langer worden, waardoor een ongestoord en vlot betalingsverkeer wordt bemoeilijkt. Door op centraal niveau afspraken te maken met het bankwezen, is het mogelijk om de voordelen van een decentraal betalingsverkeer te behouden zonder dat dit ten koste gaat van het op centraal niveau te voeren kasbeleid (geldstromen- en saldobehaar). Daarom is in dit artikellid in beginsel gekozen voor een – in de praktijk in de jaren tachtig verder doorgevoerd – decentraal kasbeheer op het niveau van de beherende ministers.

Nadelen van een mogelijk verslechterende dagelijkse informatievoorziening van de Minister van Financiën over de uitvoering van de

begroting kunnen worden ondervangen, doordat met toepassing van zijn regelgevende en aanwijzinggevende bevoegdheden (zie artikel 2, derde en vierde lid) de Minister van Financiën ervoor kan zorgdragen dat hij periodiek alle noodzakelijke informatie van de vakministers ontvangt.

Ook de noodzakelijke of wenselijke uniformiteit bij het kasbeheer van het Rijk, waaronder een adequate berichtgeving ten behoeve van het opstellen van een betrouwbare kasraming, kan in een decentrale structuur op voldoende wijze met toepassing van deze bevoegdheden worden verzekerd.

Het eerste lid dient niet zo strikt te worden geïnterpreteerd dat betalingen en ontvangsten met betrekking tot een bepaalde begroting altijd **rechtstreeks** over de begroting van het betrokken ministerie moeten lopen. Hoewel dat voor het overgrote deel van de betalingen en ontvangsten van het Rijk het geval is, beoogt dit artikellid de praktijk niet uit te sluiten, waarbij ministeries soms betalingen aan en ontvangsten van derden voor elkaar regelen en deze vervolgens via een verrekening aan elkaar doorbelasten. Dit komt bijvoorbeeld voor bij gezamenlijke inkoop of omdat dat anderzins doelmatig wordt geoordeeld.

Op grond van artikel 6 van het Besluit Taak FEZ (Stb. 1992, 1) zijn binnen de ministeries de directeuren FEZ namens de ministers belast met het toezicht op de uitvoering van de begroting door de hoofden van dienst. Daaronder valt ook het toezicht op het gevoerde kasbeheer binnen de ministeries. Daarnaast zijn de directeuren FEZ in de praktijk ook belast met de organisatie van het departementale kasbeheer. In het nieuwe artikel 12 van het Besluit Taak FEZ, dat door middel van het onderhavige besluit (zie artikel 13) wordt gewijzigd, wordt die taak geformaliseerd.

#### Tweede lid

Voor een toelichting bij dit artikellid wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van het algemeen deel van de toelichting.

#### Derde en vierde lid

Ten behoeve van zijn coördinerende functie worden in dit besluit aan de Minister van Financiën in artikel 2, derde en vierde lid, een nader regelgevende en een aanwijzingsbevoegdheid (voor individuele gevallen) toegekend. Beide bevoegdheden zijn met name van belang om te kunnen bevorderen dat een adequate informatiestroom over het kasbeheer van het decentrale uitvoeringsniveau (vakministers) naar het centrale beleidsniveau (Minister van Financiën) tot stand komt. De aanwijzingsbevoegdheid kan bovendien uit doelmatigheidsoverweging worden gebruikt om bijvoorbeeld te bewerkstelligen dat bepaalde betalingen rechtstreeks vanuit de centrale kassen worden betaald.

In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de bestaande lagere regelgeving van het Ministerie van Financiën op het gebied van het kasbeheer. In die bijlage wordt tevens aangegeven welke lagere regelingen zullen worden herzien (geactualiseerd) en welke onderwerpen van kasbeheer zo nodig in een nieuwe ministeriële regeling een plaats zullen krijgen.

#### Vijfde en zesde lid

Effecten die aan het Rijk toebehoren of zijn toevertrouwd worden met het oog op een doelmatig beheer centraal bewaard. Centrale bewaring bevordert een effectief toezicht op deze waardepapieren, beperkt de administratieve kosten van het effectenbeheer en leidt er tevens toe dat

steeds een up-to-date inzicht bestaat in het vermogen van het Rijk voor zover dat door deze activa wordt gevormd.

Op grond van artikel 10 van de oude Beschikking Kasbeheer is daarmee de Agent van het Ministerie van Financiën belast. In het verleden was sprake van fysieke bewaring van de effecten in de kluisen van het Agentschap. De thans gekozen formulering in het vijfde lid dat de Minister van Financiën *zorg draagt voor* de bewaring van de effecten, laat de mogelijkheid open dat deze bewaring niet in eigen beheer wordt uitgevoerd, maar wordt uitbesteed aan derden, zoals thans het geval is aan de BV Necigef (Nederlands Centrum voor Giraal Effectenverkeer).

Bij het begrip *bewaring* moet niet alleen gedacht worden aan de fysieke bewaring van effecten (de zgn. K-stukken), maar ook aan de louter administratieve bewaring van aandelen die zijn ingeschreven in aandelenregisters van ondernemingen, van zgn. CF-stukken of die schuldbewijzen die in bewaring zijn gegeven bij het Necigef, dat wil zeggen effecten die alleen giraal aan de houders ervan worden toegekend.

De beleidsmatige beslissingen rond bijvoorbeeld de aan- en verkoop van de effecten staan los van deze centrale bewaarfunctie van de Minister van Financiën; dergelijke beslissingen worden steeds genomen door de betrokken vakminister in overeenstemming met de Minister van Financiën.

Een voorbeeld van de in het zesde lid bedoelde andere geldswaardige papieren dan effecten vormen de «notes» van internationale ontwikkelingsbanken (voor voorbeelden: zie in de toelichting bij artikel 1, derde lid).

### *Artikel 3*

#### Eerste lid

De doelstelling van een rechtmatig en doelmatig kasbeheer, die in dit artikel impliciet wordt geformuleerd, vormt de invalshoek voor de beoordeling van de a.o. Rechtmatig wil zeggen dat het kasbeheer dient te worden gevoerd met inachtneming van alle voor het uitvoeren van kasbeheerhandelingen geldende regels (onder andere de bepalingen van de CW inzake het kasbeheer, de bepalingen in het onderhavige besluit, de ministeriële regels van de Minister van Financiën op basis van dit besluit, de nadere ministeriële regelingen van de vakministers op basis van het derde lid van dit artikel, de a.o.-bepalingen, maar ook eventuele contractuele bepalingen in overeenkomsten met de banken over het betalingsverkeer van het Rijk). Doelmatig kasbeheer wil zeggen relatief zo goedkoop mogelijk.

Aan het voeren van een beheer, en dus ook aan het voeren van kasbeheer, kunnen twee aspecten worden onderscheiden, te weten:

- a. het verrichten van de daadwerkelijke beheershandelingen (het innen, bewaren, betalen, e.d.; zie artikel 1, tweede lid), en
- b. het administreren van die beheershandelingen.

Het administreren is van belang om realisatiegegevens ten behoeve van de financiële verantwoording beschikbaar te krijgen, om (management)-informatie te kunnen genereren op basis waarvan onder andere aan de periodieke informatiebehoefte van de Minister van Financiën kan worden voldaan en is verder ook van belang uit controle-oogpunt.

Deze aspecten kunnen in de a.o.-beschrijving tot uitdrukking worden gebracht.

Gelet op de waarden (geld en geldswaardige papieren) waarop het kasbeheer betrekking heeft, dienen uit oogpunt van doelmatigheid met name voldoende fysieke en administratieve voorzieningen te worden getroffen om de risico's van misbruik, verlies (bijvoorbeeld door brand) en fraude zoveel mogelijk te beperken.

Een a.o.-beschrijving behoort ook voorschriften te bevatten inzake de interne controle rond het kasbeheer. Een a.o.-beschrijving inzake het kasbeheer dient voorts opgemaakt te worden met inachtneming van de bestaande comptabele wet- en regelgeving. Wat de regelgeving betreft, gaan de comptabele koninklijke besluiten en de comptabele regelgeving die uitgaat van de Minister van Financiën, vóór de voorschriften die door een vakminister in een a.o.-beschrijving worden vastgelegd. Er moet dan ook voor worden gewaakt dat de a.o.-beschrijving regels bevat die strijdig zijn met die hogere regelgeving.

Verwezen wordt verder naar hetgeen in paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting over de a.o. wordt opgemerkt.

#### Tweede lid

Een goede a.o. kenmerkt zich door onder meer het toepassen van voldoende functiescheiding tussen degenen die de verschillende beheershandelingen uitvoeren.

Bij kleine organisatie-onderdelen zal een vergaande functiescheiding, gelet op de personele bezetting, niet altijd mogelijk of doelmatig zijn. In organisaties met een financieel beheer van beperkte omvang is de betalingsordonnateur dan ook vaak tevens de budgethouder<sup>1</sup>. Ook kan het kasbeheer zodanig geautomatiseerd van opzet zijn, dat een aantal deelprocessen of beheershandelingen in elkaar overloopt, zodat ook uit dien hoofde geen strikte functiescheiding tussen alle deelprocessen mogelijk is. In elk geval dient het feitelijk toegepaste systeem in opzet en in werking voldoende waarborgen te bieden voor een recht- en doelmatig kasbeheer. Voorts dient er sprake te zijn van een voldoende functiescheiding tussen de ordonnateur en de kasbeheerder.

Ter bevordering van een doelmatige opzet van de a.o. zal nader worden bezien of het wenselijk is voor onderdelen van het kasbeheer door de Minister van Financiën model-a.o.-beschrijvingen te laten opstellen, waarvan de vakministers gebruik kunnen maken.

#### *Artikel 4*

##### Eerste lid

Het verlenen van de interne opdracht tot het verrichten van de uit de aangegane financiële verplichtingen voortvloeiende betalingen, oftewel het betaalbaarstellen van de aangegane verplichtingen, behoort tot de taak van de zogenaamde betalingsordonnateur. Mutatis mutandis kan bij vorderingen/ontvangsten gesproken worden van een vorderingenordonnateur.

Een wat afwijkende situatie doet zich voor ten aanzien van de betalingen die via de centrale kassen lopen en die worden verricht door de centrale kasbeheerder CKB (Centraal Kasbeleid) van het Ministerie van Financiën. Voor zover het de departementale betalingen betreft waarvan de Minister van Financiën op grond van artikel 2, vierde lid, van het onderhavige besluit heeft bepaald, dat deze rechtstreeks ten laste van de centrale kassen plaatsvinden, geven de betrokken departementale kasbeheerders de betalingsopdrachten aan het Ministerie van Financiën door; de oorspronkelijke betalingsopdracht aan de departementale

<sup>1</sup> Budgethouder zijn de op grond van artikel 17, vierde lid, CW aangewezen personen.

kasbeheerder dient echter altijd afkomstig te zijn van de betrokken (departementale) betalingsordonnateur.

Voor zover er door de centrale kasbeheerder CKB (Centraal Kasbeleid) aan de banken in het kader van het dagelijkse saldi-beheer (het beheer van alle saldi die dagelijks op de diverse rijksrekeningen voorkomen) opdrachten worden gegeven tot het overboeken van bedragen tussen rijksrekeningen, is geen sprake van het uitvoeren van betalingsopdrachten aan derden. Dergelijke overboekingen kunnen dan ook geschieden zonder tussenkomst van betalingsordonnateurs. Een administratieve controle achteraf is voldoende om de doelmatigheid van dat beheer te kunnen beoordelen.

#### Tweede lid

De betalingsordonnateur dient, alvorens over te gaan tot betaalbaarstelling van een door een derde ingestelde vordering, vast te (laten) stellen of de andere partij aan al zijn verplichtingen heeft voldaan. Hij draagt zorg voor een deugdelijke verificatie van het betalingsverzoek (factuur, declaratieformulier, e.d.; ook elektronisch); dit is een inhoudelijke controle. Het systeem van verificatie moet zodanig zijn ingericht dat – ook bij het opmaken van massale betalingsopdrachten via een geautomatiseerd systeem – er per individuele betalingsopdracht een controle plaatsvindt (minimaal zelfcontrole) op bijvoorbeeld de juistheid van de betalingsopdrachten (onder andere bedrag, rekeningnummer en tenaamstelling).

Een doelmatig en rechtmatig financieel beheer vereist dat de procedure van betaalbaarstelling – waaronder de verificatie van de betalingsverzoeken – in een raadpleegbare instructie vastligt (a.o.!). In het algemeen impliceert een rechtmatige betaalbaarstelling een controle vooraf op de aanwezigheid van een vastliggende en door een bevoegde functionaris geaccordeerde prestatieverklaring. Er zijn echter situaties denkbaar, waarin het niet bezwaarlijk is dat verificatie achteraf of steekproefsgewijs plaatsvindt, bijvoorbeeld bij grote aantallen kleinere betalingsverzoeken, zoals interne declaraties. Ook zijn er situaties denkbaar waarin een – voorafgaand – betalingsverzoek van een derde aan het Rijk achterwege kan blijven. Zo komt het voor dat, in het kader van afgesloten mantelcontracten met vastliggende prijzen, er op basis van afgenomen aantallen factuurloos door het Rijk wordt betaald. Ook hoeft in bepaalde situaties automatische incasso door derden van vorderingen op het Rijk niet op voorhand te worden uitgesloten. In dergelijke situaties dient het toegepaste systeem van verificatie in opzet en in werking voldoende waarborgen in zich te bergen voor een rechtmatig en doelmatig kasbeheer.

Nadat de controle of verificatie door of namens de betalingsordonnateur is verricht en deze tot de conclusie heeft geleid, dat aan het betalingsverzoek tegemoet kan worden gekomen, verleent de ordonnateur de interne opdracht tot betaling aan de kasbeheerder; de vordering van de betrokken derde wordt betaalbaar gesteld.

Bovenstaande beschrijving is geënt op betaalbaarstellingen die voortvloeien uit privaatrechtelijke verplichtingen (koop- en huurovereenkomsten e.d.). Bij publiekrechtelijke verplichtingen (bijvoorbeeld subsidieverlening) is er vaak geen sprake van een (expliciet) betalingsverzoek van een derde; een interne betalingsopdracht aan de kasbeheerder dient dan in elk geval niet eerder te worden verstrekt dan voortvloeit uit een rechtmatige en doelmatige toepassing van de relevante regelgeving en of

van de gestelde (subsidie)voorwaarden. In dit verband is de afdeling 4.2.7. van de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht van belang (Stb. 1996, 333).

#### Derde lid

De vorderingenordonnateur dient, alvorens een vordering invorderbaar wordt gesteld door middel van het versturen van bijvoorbeeld een factuur of van een heffingsaanslag, zich er van te overtuigen dat er voor het Rijk een afdwingbaar recht is ontstaan op de betrokken vordering, bijvoorbeeld doordat het Rijk aan een leveringsplicht heeft voldaan of doordat een bevoegde aanslagregelende functionaris een heffingsbedrag (belasting, premie, e.d.) heeft vastgesteld. Door gelijktijdig met het invorderbaar stellen van een vordering een kopie van de factuur of de aanslag aan de kasbeheerder beschikbaar te stellen, kan deze de juistheid en tijdigheid van de uit de vordering voortvloeiende ontvangst controleren.

#### Artikel 5

##### Eerste lid

Kasbeheerders zijn de functionarissen die belast zijn met het verrichten van uitgaven en ontvangsten en met de bewaring van gelden, dan wel met de ontvangst, de afgifte en de bewaring van geldswaardige papieren<sup>1</sup>.

Er kunnen binnen de rijksoverheid twee soorten kasbeheerders worden onderscheiden, te weten de departementale kasbeheerders en de centrale kasbeheerders. De groep departementale kasbeheerders kan op zijn beurt worden onderscheiden in interne en externe kasbeheerders.

De departementale kasbeheerders zijn in het algemeen ambtelijke functionarissen die hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister die de betrokken begroting beheert (interne kasbeheerders). In de praktijk zijn er echter ook enkele externe kasbeheerders. Dit kunnen derden zijn of kasbeheerders van een ander departement, die op basis van een wettelijke regeling, een privaatrechtelijke overeenkomst of een schriftelijke interdepartementale afspraak geldmiddelen van een departement beheren. Een voorbeeld van een externe kasbeheerder is (de kasbeheerder van) de Informatie Beheer Groep die voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen studiebeurzen en -leningen aan studenten toekent en gemachtigd is daartoe gelden van een OCW-bankrekening over te boeken naar de bankrekeningen van de betrokken studenten. Ook het Agentschap Senter (onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken) treedt als externe kasbeheerder van andere departementen op.

Om ervoor zorg te dragen dat externe kasbeheerders aan dezelfde verantwoordings-eisen voldoen als interne kasbeheerders zal het in het algemeen nodig zijn om, via een privaatrechtelijke overeenkomst (in geval een derde externe kasbeheerder wordt) of via schriftelijk vastgelegde, interdepartementale afspraken (in geval een dienst van een ander departement externe kasbeheerder wordt), een functionele relatie te leggen tussen de externe kasbeheerder en de betrokken minister, zodat de minister zo nodig functionele aanwijzingen aan de kasbeheerder kan geven over de uitvoering van de kasbeheerdersfunctie.

Er zijn twee centrale kasbeheerders bij het Rijk, te weten de functionaris bij de Afdeling Centraal Kasbeleid van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën die is belast met het verrichten van uitgaven en

<sup>1</sup> Op grond van artikel 19, tweede lid, van de CW worden deze functionarissen persoonlijk door of namens de betrokken minister als kasbeheerder aangewezen. Het voornemen bestaat om dit artikellid van de CW zodanig te wijzen, dat een persoonlijke aanwijzing door de minister niet meer nodig is (zie verderop in de toelichting bij het derde lid van dit artikel).

ontvangsten rechtstreeks ten laste respectievelijk ten gunste van de centrale kassen (de centrale kasbeheerder CKB (Centraal Kasbeleid)), en de Agent van het Ministerie van Financiën, die weliswaar geen centrale kas beheert, maar die op basis van artikel 2, vijfde en zesde lid, van dit besluit zorg draagt voor de centrale bewaring van bepaalde geldswaardige papieren. Het onderhavige besluit is, in tegenstelling tot de (oude) Beschikking Kasbeheer, ook van toepassing op deze centrale kasbeheerders.

#### Tweede lid

Het toezicht van de kasbeheerder op de rechtmatigheid van de door hem te verrichten betalingen en ontvangsten houdt in, dat hij met name moet (laten) nagaan of bewijsstukken aanwezig zijn waaruit de verschuldigdheid van de betaling dan wel het recht op de ontvangst blijkt; dit is een aanwezigheidscontrole.

Bij betalingen wordt bijvoorbeeld nagegaan of een declaratie of een factuur is voorzien van een prestatieverklaring van een bevoegde functionaris dan wel van een (schriftelijke of elektronische) paraaf van de ordonnateur waaruit blijkt dat daarop is gecontroleerd; ook dient nagegaan te worden of de vereiste parafen voor akkoordbevinding van de prijzen, verdere condities, berekeningen e.d. zijn geplaatst.

Bij ontvangsten ligt het in de rede dat aan de hand van bijvoorbeeld een kopie-factuur of een kopie-heffingsaanslag wordt nagegaan of het juiste bankrekeningnummer aan de debiteur is doorgegeven en of het te ontvangen bedrag volledig en tijdig is ontvangen.

De controle door de kasbeheerder omvat ook aan de hand van het bancaire dagafschrift een controle op een juiste verwerking van de betalingsopdracht door de betrokken bankinstelling.

De rechtmatigheidscontrole door de kasbeheerder hoeft niet noodzakelijkerwijs door de kasbeheerder zelf of door een aan hem hiërarchisch ondergeschikte te worden verricht. Namens hem kan dat bijvoorbeeld ook door een niet aan hem hiërarchisch ondergeschikte functionaris geschieden, onder voorwaarde dat deze controle voldoende gescheiden is van de functie van ordonnateur en budgethouder en dat de kasbeheerder aan de hand van bijvoorbeeld een paraaf zich ervan kan vergewissen dat die controle heeft plaatsgevonden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een functionaris bij de (begrotings)administratie (de registrerende functie).

De rechtmatigheidscontrole door of namens de kasbeheerder moet niet worden verward met andere rechtmatigheidscontroles. Het is bijvoorbeeld niet de taak van de kasbeheerder om te controleren of de verplichting die ten grondslag ligt aan de te verrichten betaling rechtmatig is aangegaan; dat is de taak van de betalingsordonnateur/budgethouder. De controle door de kasbeheerder strekt zich niet verder uit dan het betaal- en het ontvangstraject.

Het rechtmatigheidstoezicht door of namens een kasbeheerder is niet wezenlijk verschillend in situaties, waarin betalingen en ontvangsten plaatsvinden door middel van verrekenstukken (toepassing Verrekeningregeling 1996) in plaats van via gewone bankrekeningen. Bij verrekeningen treedt Financiën als interne «bank» op; de dagafschriften die van het Ministerie van Financiën worden ontvangen, vormen de bewijsstukken van de mutaties die op de rekening-courant hebben plaatsgevonden.

De onderhavige bepaling over het toezien op de rechtmatigheid van de te verrichten betalingen en ontvangsten door een kasbeheerder heeft primair betrekking op de departementale kasbeheerders. Ook voor

departementale betalingen en ontvangsten die via de centrale kassen worden betaald of geïnd, zijn de departementale kasbeheerders primair verantwoordelijk voor de hierbedoelde rechtmatigheidstoets en niet de centrale kasbeheerder CKB (Centraal Kasbeleid), die in deze slechts in opdracht van een departementale kasbeheerder handelt.

Na de rechtmatigheidstoets door of namens de kasbeheerder kan, indien die toets positief is uitgevallen, voor een betaling de externe opdracht aan de betrokken bank worden gegeven. Bij de externe betalingsopdracht aan de bank wordt zoveel als zinvol is een twee-handtekeningsysteem (schriftelijk of elektronisch) toegepast. De eerste handtekening wordt geplaatst door de kasbeheerder die de beschikkingsbevoegdheid heeft over de betrokken bankrekening. De tweede handtekening wordt geplaatst door een functionaris die hiërarchisch noch functioneel aan de kasbeheerder ondergeschikt is. De bevoegdheid tot het plaatsen van de tweede handtekening moet niet beschouwd worden als een beschikkingsbevoegdheid over de betrokken bankrekening; deze handtekening wordt geplaatst uit een oogpunt van controle. De betrokken functionaris heeft dan ook niet de functie van kasbeheerder.

In het algemeen wordt uit hoofde van voldoende functiescheiding zorggedragen voor twee groepen van tekeningsbevoegden, te weten de groep die ten opzichte van de bank de formele beschikkingsbevoegdheid over de bankrekening heeft (de kasbeheerder en diens plaatsvervangers) en een groep van op afstand staande functionarissen die uit controle-oogpunt de bevoegdheid hebben een handtekening te plaatsen.

Een tweede handtekening heeft vooral een grote preventieve betekenis. In de a.o. dient te worden vastgelegd op basis van welke criteria de tweede ondertekenaar, al dan niet steekproefsgewijs, de aan hem ter tekening voorgelegde betalingsopdrachten nader op juistheid onderzoekt.

De interne betalingsopdracht van de ordonnateur aan de kasbeheerder kan zonder bezwaar zodanig worden opgemaakt, dat deze tevens als externe opdracht door de kasbeheerder kan worden gebruikt; bijvoorbeeld door het plaatsen van een handtekening op een daartoe aangegeven plaats.

Bij een contante betaling (kasbetaling) is het toepassen van een twee-handtekeningen- of parafensysteem, gelet op de omvang van de bedragen, veelal niet nodig. De interne betalingsopdracht kan dan alleen door de ordonnateur worden getekend. De kasbeheerder tekent dan vanzelfsprekend geen enkele externe opdracht, maar draagt er zorg voor dat hij tegenover de gedane kasbetaling een betaalbewijs (kassabon, kwitantie, e.d.) ontvangt.

Bij een contante kasontvangst zal in het algemeen ook geen noodzaak bestaan tot het afgeven van een door twee functionarissen ondertekende kwitantie. Indien gebruik wordt gemaakt van een kassa met papierrol, zal indien de a.o. rond dit gebruik adequaat is geregeld, in het algemeen afgezien kunnen worden van het plaatsen van een handtekening en zal kunnen worden volstaan met de afgifte van een kassabon.

Indien de kasbeheerder van mening is dat een betaling of een ontvangst niet rechtmatig is, dan wel het systeem van de betalings- of ontvangstverificatie niet tot rechtmatige uitkomsten leidt, kan hij alleen na tussenkomst van – uiteindelijk – de directeur FEZ verplicht worden de betaling(en) uit te voeren of de ontvangst(en) te accepteren.

De rol van de directeur FEZ als «scheidsrechter» in geval van een conflict tussen de kasbeheerder en de budgethouder/ordonnateur over de rechtmatigheid van een betaling of een ontvangst ligt voor de hand,



omdat de directeur vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de organisatie van het kasbeheer op het betrokken departement bij uitstek geschikt is om in dergelijke conflicten gezaghebbend te beslissen.

Met het oog op controle is voorgeschreven, dat een geschil dat door tussenkomst van de directeur FEZ is opgelost, in voldoende mate uit het dossier moet blijken. Dit houdt in dat uit het dossier onder meer moet blijken wat het geschil precies inhoudt, welk bedrag in het geding is en welk standpunt de directeur FEZ heeft ingenomen.

Indien de centrale kasbeheerder CKB (Centraal Kasbeleid) bij het Ministerie van Financiën van mening is, dat een departementale betaling of ontvangst die over de centrale kassen wordt geleid, niet rechtmatig is, dan kan hij de in dit artikellid beschreven procedure van «conflict-oplossing» op overeenkomstige wijze toepassen; in zo'n geval wordt met «de betrokken directeur FEZ» bedoeld: de directeur FEZ die het beheer voert over de begroting waarop de bestreden betaling of ontvangst betrekking heeft.

#### Derde lid

Het oude artikel 13, tweede lid, van het Besluit Taak FEZ (Stb. 1992, 1) bepaalde dat eenmaal per jaar, nadat de accountantscontrole is afgerond en uit de controlebevindingen is gebleken dat geen bezwaar bestaat tegen het verlenen van decharge aan de kasbeheerder, de directeur FEZ, na overleg met het desbetreffende hoofd van dienst, aan de minister een besluit voorlegt ter verlening van decharge van de kasbeheerder. Deze jaarlijkse persoonlijke dechargeverlening van de kasbeheerder komt door de in artikel 13, onder C, van het onderhavige besluit opgenomen wijziging (waarmee artikel 13, tweede lid, van het Besluit Taak FEZ wordt aangepast) te vervallen. De reden van deze intrekking wordt verderop in het onderhavige artikellid uiteengezet.

Ter vervanging van de bepaling in artikel 13, tweede lid, van het Besluit Taak FEZ wordt in het onderhavige derde lid voorgeschreven dat de kasbeheerder over de door hem in die functie verrichte werkzaamheden periodiek in een jaar aan de hand van de administratie verantwoording af dient te leggen aan het betrokken hoofd van dienst. Deze bepaling sluit aan bij de bepaling in artikel 20 van de (oude) Beschikking Kasbeheer, waarin aan het hoofd van dienst werd opgedragen bij de kasbeheerder op gezette tijden doch ten minste eenmaal per maand te controleren of de door de kasbeheerder beheerde kassen en geldswaardige papieren in overeenstemming zijn met de financiële administratie.

De onderhavige bepaling houdt zowel een plicht in tot het periodiek afleggen van verantwoording door de kasbeheerder als de plicht tot periodieke controle door het hoofd van dienst. Van de periodieke controles kunnen processen-verbaal worden opgemaakt, mede op basis waarvan de (departementale) accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer de werking van de a.o. van het kasbeheer kunnen beoordelen. Binnen een dergelijke controle-opzet hoeft van het afleggen van een afzonderlijke verantwoording door de kasbeheerder na afloop van een jaar geen sprake (meer) te zijn. In feite kunnen de periodieke controles uit het afgelopen jaar gezamenlijk als zodanig dienen.

Met de woorden *in die functie* (als kasbeheerder) wordt bedoeld op de situaties waarin een kasbeheerder nog andere taken vervult die niet direct als kasbeheerderstaken zijn aan te merken.

Het intrekken van (het oude) artikel 13, tweede lid, van het Besluit Taak FEZ houdt in dat de daarin neergelegde jaarlijkse procedure van persoonlijke dechargeverlening van de kasbeheerder komt te vervallen. Het is dan

ook niet langer noodzakelijk om in het kader van de a.o. rond het kasbeheer een specifieke regeling te treffen voor de persoonlijke dechargeverlening van kasbeheerders.

De procedure van de persoonlijke dechargeverlening van de kasbeheerders is begin jaren negentig in artikel 13, tweede lid, van het Besluit Taak FEZ opgenomen, nadat bij de Vijfde wijziging CW (Stb. 1992, 350) de (persoonlijke) rekenplicht van rekenplichtigen (kasbeheerders) aan de Algemene Rekenkamer was komen te vervallen.

De afschaffing van de persoonlijke dechargeverlening van de kasbeheerders vloeit voort uit de veranderde feitelijke omstandigheden waarbinnen het betalingsverkeer van het Rijk plaatsvindt. Een persoonlijke dechargeverlening is minder zinvol geworden, omdat als gevolg van de toegenomen automatisering de kasbeheerder veel minder dan voorheen zelf de individuele betalingsopdrachten uitschrijft. Het daadwerkelijk invoeren van betalingsopdrachten geschiedt, zeker indien deze betalingsopdrachten voortvloeien uit een grote (basis)administratie, niet door de kasbeheerder zelf maar door administratieve medewerkers, die bovendien soms niet aan de kasbeheerder maar aan een betalingsordonnateur hiërarchisch ondergeschikt zijn. De feitelijke mogelijkheden tot onrechtmatig handelen door een kasbeheerder zijn tegenwoordig dan ook niet onevenredig groter dan de mogelijkheden die andere bij het betalingsverkeer van het Rijk betrokken functionarissen hebben. Het in ons staatsrechtelijke systeem gehanteerde beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid, gekoppeld aan de bestaande disciplinaire en strafrechtelijke mogelijkheden van optreden tegen ambtelijke functionarissen die in de uitoefening van hun functie onrechtmatig handelen, wordt als verantwoordingsstelsel – ook met betrekking tot kasbeheerders – afdoende geoordeeld.

Wel is het van belang, dat er in het kader van de a.o. rond het kasbeheer afdoende interne controlemaatregelen worden getroffen en dat verzekerd wordt dat de interne controle zodanig werkt dat er voldoende waarborgen zijn op een rechtmatig kasbeheer. In dit verband is ook voor de departementale accountantsdienst van een ministerie op grond van artikel 22 CW en op grond van het Besluit Taak DAD (Stb. 1995, 426) een belangrijke taak weggelegd, waarmee bijgedragen kan worden aan een rechtmatig (en doelmatig) kasbeheer.

Bij een geautomatiseerde wijze van aanleveren van betalingsopdrachten (op diskette, tape of via on-line-verbindingen) is het van belang, dat het systeem dat de betalingsopdrachten genereert, zodanig beveiligd is en van aangrijpingspunten voor controle is voorzien, dat de rechtmatigheid van de kasbetalingen en -ontvangsten voldoende is gewaarborgd. Daarbij dient het handelen van alle betrokken functionarissen op een voldoende wijze in de controle te worden betrokken.

Het afschaffen van de persoonlijke dechargeverlening van de kasbeheerders beoogt overigens geen wijziging aan te brengen in de dechargeverleningsprocedure die op grond van artikel 68 CW op de ministers wordt toegepast.

Het financieel beheer, waaronder het kasbeheer, op een departement gebeurt onder de verantwoordelijkheid van de betrokken minister. Deze wordt voor dit beheer jaarlijks gedechargeerd door de Staten-Generaal met toepassing van de procedure in artikel 68, tweede lid, CW. De jaarlijkse dechargeverlening van de minister vindt niet eerder plaats dan nadat in eerste aanleg door de departementale controleurs (de DAD's) en in tweede aanleg door de Algemene Rekenkamer de a.o. van het financieel beheer naar opzet en werking is onderzocht op tekortkomingen en op risico's van onrechtmatig handelen. Met dit systeem van controle zijn in het algemeen voldoende preventieve waarborgen ingebouwd om onrechtmatig handelen te voorkomen en in elk geval tijdig te signaleren.

Met de dechargeverlening aan een minister worden indirect ook alle in financieel opzicht door de betrokken minister gemandateerde functionarissen gedechargeerd. Dit sluit overigens niet uit dat bij onrechtmatig handelen van een kasbeheerder – ook als dat geen invloed heeft gehad op het afgeven van de accountantsverklaring en daarmee op de dechargeverlening van de betrokken minister – de kasbeheerder daarop ook na de dechargeverlening kan worden aangesproken.

In aansluiting daarop biedt bovendien artikel 80 van het Algemeen Ambtenarenreglement (Stb. 1931, 284) als repressieve maatregel de mogelijkheid om een ambtenaar disciplinair te straffen.

Consequentie van de afschaffing van de persoonlijke dechargeverlening van de kasbeheerders is, dat de in artikel 19, tweede lid, CW voorgeschreven persoonlijke aanwijzing van de kasbeheerders door de betrokken ministers minder noodzakelijk is. De aanwijzing van een kasbeheerder, of meer in het bijzonder, de toedeling van bepaalde bevoegdheden aan een kasbeheerder om namens de betrokken minister, en daarmee namens het Rijk, bepaalde handelingen te verrichten die een werking hebben naar derden, kan, evenals dat met betrekking tot de bevoegdheidstoedeling aan vele andere functionarissen gebeurt, plaatsvinden via een besluit tot volmachtgeving.

Bij de eerstvolgende wijziging van de CW zal dan ook worden voorgesteld die wet op dit punt te wijzigen.

#### Vierde en vijfde lid

Soms is het organisatorisch doelmatig, bijvoorbeeld wanneer sprake is van grote aantallen of van geografisch gespreide contante betalingen of ontvangsten, dat een kasbeheerder zich door één of meerdere kassiers laat bijstaan. Een kassier is daarmee nog geen kasbeheerder; hij verricht zijn werkzaamheden onder directe verantwoordelijkheid van de kasbeheerder en dient derhalve, met inachtneming van de geldende voorschriften, de aanwijzingen van de kasbeheerder op te volgen.

Een kassier heeft primair een taak met betrekking tot de chartale waarden en met betrekking tot de geldswaardige papieren, bedoeld in artikel 1, derde lid, onder de letters b en c. Een kassier kan wel worden aangewezen om als plaatsvervanger van de kasbeheerder bij diens afwezigheid bijvoorbeeld betalingsopdrachten aan de bank te ondertekenen.

#### *Artikel 6*

#### Eerste en tweede lid

Voor de doorbelasting aan de juiste begrotingen van de via de centrale kassen van het Rijk aan derden verrichte betalingen en de via de centrale kassen van derden verkregen ontvangsten, is een stelsel van interne rekeningen-courant opgezet. Ook onderlinge verrekeningen tussen rijksdiensten die niet onder dezelfde begroting vallen, kunnen als dat doelmatig is van dat stelsel gebruikmaken. Voorkomen wordt op die wijze dat alle onderlinge betalingen via (externe) bankrekeningen moeten worden afgewikkeld.

Op grond van artikel 1, eerste lid CW omvat de rijksbegroting thans<sup>1</sup> 22 (deel)begrotingen, te weten 13 departementale begrotingen, 5 begrotingsfonds-begrotingen en 4 bijzondere begrotingen, te weten het koninklijk huis, de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning, de nationale schuld en het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KabNaa). De begroting van KabNaa maakt op grond van het tweede lid van artikel 1 CW deel uit van de rijksbegroting. Het

<sup>1</sup> Oktober 1997.

eerste lid van artikel 6 van dit besluit biedt de basis voor afzonderlijke rekening-courantverhoudingen voor al deze begrotingen met het Ministerie van Financiën. In de praktijk is ook in bijna alle gevallen gebruik van die mogelijkheid gemaakt; alleen voor de begrotingen van het koninklijk huis (I) en de hoge colleges van staat (II) zijn geen afzonderlijke rekeningen-courant geopend (zie verderop).

De interne rekeningen-courant worden door het Ministerie van Financiën beheerd; Financiën fungeert op die wijze als interne concernbank binnen het Rijk. De rekeningen-courant zijn in het algemeen op naam gesteld van de Centrale directies FEZ van de departementen. De Centrale directies FEZ ontvangen van het Ministerie van Financiën regelmatig overzichten van de bij- en afschrijvingen en van de saldi op een rekening-courant.

In een aantal gevallen wordt meer dan één rekening-courant per departementale begroting aangehouden; het betreft enkele (buiten)diens-ten van het Rijk, zoals de Belastingdienst en het Agentschap van Financiën, met een relatief omvangrijk betalingsverkeer en uit een oogpunt van informatievoorziening bijzondere geldstromen.

Tot een aparte rekening-courant voor een dienst kan in overleg tussen het Ministerie van Financiën, de directie FEZ van het betrokken departement en het betrokken dienstonderdeel worden besloten, als de doelmatigheid van het betalingsverkeer, van de administratieve verwerking of van de informatievoorziening voor het Rijk daarmee is gediend.

Naast aparte rekening-courantverhoudingen met bepaalde «gewone» dienstonderdelen wordt in elk geval voor elk agentschap<sup>1</sup> een rekening-courant tussen het Ministerie van Financiën en het betrokken ministerie aangehouden.

De reden hiervan is dat ten behoeve van de renteberekening over de uitstaande saldi, zichtbaar gemaakt moet worden in welke mate en gedurende welke perioden een agentschap over een positief of negatief rekening-courantsaldo beschikte. Een agentschap mag, in tegenstelling tot gewone dienstonderdelen binnen het Rijk, op grond van de voor agentschappen geldende afwijkende financiële beheersregels namelijk reserveren.

Op 1 januari 1998 waren er 18 agentschappen ingesteld.

In enkele gevallen is gekozen voor één rekening-courant voor meer dan één begroting. Het tweede lid biedt hiervoor de basis. Een dergelijke gecombineerde rekening-courant is alleen praktisch toepasbaar als de verschillende begrotingen die daaraan zijn gekoppeld, op naam kunnen worden gesteld van één ministerie, ondergebracht bij de centrale directie FEZ. Tot een gecombineerde rekening-courant kan met name worden besloten als het betalingsverkeer dat met betrekking tot de betrokken begrotingen plaatsvindt, dermate overzichtelijk is dat de begrotingsbelasting die aan de hand van de mutaties op de rekening-courant moet worden doorgevoerd, voor de betrokken directie FEZ geen al te grote administratieve problemen oplevert. Als voorbeelden van zo'n gecombineerde rekening-courant kunnen thans worden genoemd de rekening-courant die het Ministerie van Algemene Zaken aanhoudt voor de begrotingen van het koninklijk huis (I) en van Algemene Zaken (III) en de rekening-courant die het Ministerie van Binnenlandse Zaken aanhoudt voor de begrotingen van de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning (II) en van Binnenlandse Zaken (VII).

Per 1 januari 1998 waren er 57 interne rekeningen-courant tussen het Ministerie van Financiën en andere dienstonderdelen van het Rijk<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Een agentschap is een dienstonderdeel waaraan op basis van artikel 70 CW door de betrokken vakminister en de minister van Financiën de status van agentschap is verleend.

<sup>2</sup> Voor de 13 ministeries (FEZ-directies) elk één rekening-courant (=13), voor 12 (buiten)diens-ten gezamenlijk 23 rekeningen-courant (waaronder de Belastingdienst 9 en het Agentschap van Financiën 4), voor 18 agentschappen elk één rekening-courant (=18), voor Kab-Naa, Lef-A en het FES elk één (=3); totaal 57.

### Derde lid

Het derde lid staat in het algemeen niet toe dat de vakministers onderling rekening-courantverhoudingen aangaan. De reden hiervan is dat het uit controle- en verantwoordingsoogpunt noodzakelijk is dat het beheer van de begrotingen waarvoor verschillende ministers verantwoordelijk zijn, administratief gescheiden van elkaar dient te worden gevoerd aan de hand van door een derde (Ministerie van Financiën of een bank) verstrekte boekingsbescheiden (dagafschriften). Onderlinge betalingen en ontvangsten dienen derhalve altijd via de rekeningen-courant te lopen die de betrokken ministeries met het Ministerie van Financiën hebben, dan wel via de bankrekeningen die de betrokken ministeries beheren, voor zover het is toegestaan dat onderlinge betalingen via bankrekeningen plaatsvinden (zie de Verrekenregeling).

Er zijn evenwel situaties denkbaar waarin het hiervoor onderkende bezwaar minder zwaar telt, terwijl de administratieve doelmatigheid met een onderlinge rekening-courantverhouding kan zijn gediend. Om die reden is voorzien in de mogelijkheid dat de Minister van Financiën toestemming verleent voor zo'n onderlinge rekening-courantverhouding tussen twee dienstonderdelen, waarvan de uitgaven en ontvangsten niet binnen dezelfde begroting worden beheerd.

### *Artikel 7*

#### Eerste lid

Als algemene beleidslijn geldt dat derden geen geldelijk tegoed bij het Rijk aanhouden op een rekening-courant; noch bij het Ministerie van Financiën, noch bij een van de andere ministeries. De achterliggende gedachte daarbij is dat het niet primair op de weg van het Rijk ligt om als bankier op te treden; voor dergelijke bancaire diensten is het commerciële bankwezen geëquipeerd.

Toch kan het in bepaalde gevallen voor het Rijk wenselijk zijn derden de mogelijkheid te bieden een rekening-courant bij het Ministerie van Financiën aan te laten houden. Bijvoorbeeld in het geval van organen of instellingen die door het Rijk in staat worden gesteld met rijks- of andere publieke middelen een deel van een publieke taak uit te voeren (ZBO's). Of het Rijk met ZBO's of andere derden – op een voor hen vrijwillige of verplichte basis – zal overgaan tot een onderlinge rekening-courantverhouding, is een vraagstuk van beleidsmatige afweging. Indien daartoe wordt besloten, biedt het onderhavige artikel daarvoor de formele mogelijkheid.

De Minister van Financiën hanteert voor het openen van een externe rekening-courant in de praktijk de criteria rechtmatigheid, financiële doelmatigheid voor het Rijk en de (positieve) effecten op het begrotingsbeleid.

Er bestaan thans externe rekeningen-courant met onder andere het Groenfonds, het Nationaal Restauratiefonds, de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren, de universiteiten en de Europese Unie. In het algemeen zal een tegoed in guldens, en wellicht vanaf 1999 eventueel in euro's, luiden. Tot waarschijnlijk 1999 kan een rekening-courant van de EU bij het Rijk ook in ecu's luiden, omdat dat uit een verdragsverplichting volgt.

De formulering van dit artikellid brengt à contrario geredeneerd met zich mee, dat andere ministers niet de bevoegdheid hebben derden toe te staan een geldelijk tegoed op een rekening-courant aan te houden bij hun

ministeries ten laste waarvan aan andere derden betalingen worden verricht.

Dit sluit niet de mogelijkheid uit dat derden (bijvoorbeeld afnemers van diensten van het Rijk) aan een ministerie voorschotbetalingen doen, waarmee in de loop van tijd definitieve betalingen aan dat ministerie worden verrekend. Zo komt het bij Justitie voor dat notarissen een bedrag in depot geven waarmee later te betalen griffierechten worden verrekend.

#### Tweede lid

Een overeenkomst is niet nodig als de rekening-courant voortvloeit uit een wettelijke regeling, zoals het geval is voor de universiteiten (de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, Stb. 1992, 593) of uit een internationaal verdrag (EEG/Euratom-Verordening, nr. 1152/89, van 29 mei 1989, houdende toepassing van het Besluit 88/376/EEG, Euratom, betreffende de eigen middelen van de Gemeenschappen.).

#### Artikel 8

##### Eerste, tweede en derde lid

De Minister van Financiën bepaalt, mede aan de hand van offertes, op grond van de bevoegdheid in het eerste lid bij welke banken het Rijk zijn bankrekeningen aanhoudt. Met die banken kan hij op grond van het tweede lid (raam)overeenkomsten sluiten, waarin de modaliteiten worden vastgelegd waaronder het Rijk bij die banken rekeningen aanhoudt.

Aangezien de hier bedoelde raamovereenkomsten generiek toepasbare afspraken bevatten, zal daarin niet altijd voorzien zijn in eventuele specifieke wensen van een individuele kasbeheerder. Die wensen kunnen worden voorgelegd aan de Minister van Financiën, waarna zo nodig tot maatwerk kan worden besloten. Zo kan de Minister van Financiën aan een vakminister toestemming geven om ten behoeve van een bepaalde kasbeheerder bilaterale afspraken met een bankinstelling te maken.

Op grond van artikel 27, eerste lid, CW verrichten de vakministers, ieder voor zover het hun aangaat, de privaatrechtelijke rechtshandelingen voor de Staat, *tenzij bij of krachtens de wet is bepaald dat een van Onze andere ministers de rechtshandeling verricht*. Met toepassing van deze tenzij-clausule wordt in het tweede lid bepaald, dat de Minister van Financiën met bankinstellingen namens het Rijk de overeenkomsten sluit over de modaliteiten waaronder het Rijk bankrekeningen aanhoudt. Het gaat hier om de raam- of kaderovereenkomsten die worden gesloten. In de kaderovereenkomsten worden onder andere de modaliteiten als tarieven en de dagelijkse clearing van en de informatievoorziening over de saldi geregeld. Daaraan zijn alle dienstonderdelen van het Rijk bij het openen van een bankrekening gebonden.

Het openen, wijzigen en opheffen van bankrekeningen kan op grond van het derde lid namens het Rijk door of namens de betrokken vakminister plaatsvinden. Daarvan dient overigens steeds mededeling te worden gedaan aan het Ministerie van Financiën.

Met de bepaling in het derde lid dat bij bankinstellingen rekeningen in guldens of in euro's worden aangehouden, wordt in het onderhavige besluit in voldoende mate ingespeeld op de te verwachten introductie van de euro als wettig betaalmiddel binnen het Rijk vanaf 1999. Andere aanpassingen van dit besluit zijn uit hoofde van de introductie van de euro niet noodzakelijk.

#### Vierde lid

##### *Letter a*

In beginsel houdt alleen de Minister van Financiën als beheerder van de centrale kassen van 's Rijks schatkist rekeningen aan bij De Nederlandsche Bank en bij de Bank voor Nederlandse Gemeenten. Rekeningen bij die banken zijn dan ook steeds gekoppeld aan een centrale kas. Deze koppeling zorgt ervoor dat de saldi van deze rekeningen automatisch worden doorgeboekt naar de centrale kas. Om die reden is het openen van een bankrekening door andere ministers bij deze banken alleen mogelijk als de Minister van Financiën daarmee instemt.

##### *Letter b*

Op grond van letter b van dit lid is voor het aanhouden van bankrekeningen die luiden in andere valuta dan guldens of euro's de instemming nodig van de Minister van Financiën. Naast de expertise die centraal bij het Ministerie van Financiën op dit terrein aanwezig is, is het mede met het oog op de valutarisico's van belang, dat zowel de doelmatigheid van een buitenlandse-valutarekening als betalingsinstrument wordt beoordeeld als de voorwaarden waaronder zo'n rekening wordt geopend en aangehouden.

Zo is bijvoorbeeld die instemming (bij koninklijk besluit) gegeven aan de Minister van Buitenlandse Zaken ten behoeve van de rekeningen die wereldwijd door de Dienst Buitenlandse Zaken (ambassades, consulaten, e.d.) worden aangehouden. Op grond van artikel 10 van het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken, een Koninklijk besluit van 24 november 1986 (Stb. 1986, 611)<sup>1</sup>, is het hoofd van een vertegenwoordiging van het Koninkrijk in het buitenland verantwoordelijk voor onder andere: *het toezicht op de ambtenaar van de Dienst Buitenlandse Zaken die als kasbeheerder het beheer voert over de aan de vertegenwoordiging toevertrouwde gelden en geldswaardige papieren*. Dit betekent dat andere ministeries dan Buitenlandse Zaken, die bij een vertegenwoordiging in het buitenland een of meer functionarissen detacheren, in beginsel geen zelfstandige kasbeheerder kunnen aanstellen en bijgevolg in beginsel ook geen eigen bankrekeningen in het buitenland kunnen aanhouden. Alleen indien daarvoor bijzondere redenen zijn aan te voeren, zal de Minister van Financiën na overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken daaraan zijn instemming verlenen.

#### *Artikel 9*

##### Eerste lid

In dit lid wordt als algemene betalingsregel voor het Rijk voorgescreven de girale betaling, dat wil zeggen de betaling door overboeking van bankrekeningen, waaronder postbankrekeningen (girorekeningen), van het Rijk naar die van een derde. Dergelijke betalingen zijn het goedkoopste en leveren het minste risico van misbruik op.

Betaling door middel van contant geld (waartoe ook wordt gerekend het betalen door middel van een contantgeldkaart) wordt in dit artikellid niet uitgesloten, maar mag slechts worden toegepast als dat aantoonbaar doelmatiger is. Dat zal in het algemeen niet het geval zijn, gelet op de rentederving als gevolg van het aanhouden van contant geld en op de risico's van verlies en diefstal die de fysieke bewaring, aanvulling en afstorting van contant geld met zich meebrengen.

Artikel 2, tweede lid, van de oude Beschikking Kasbeheer uit 1978 bevatte onder meer de bepaling, dat alle betalingen ten gunste van een bankrekening in het buitenland ten laste komen van de rekening van 's

<sup>1</sup> Laatstelijk gewijzigd bij Koninklijk besluit van 28 november 1994 (Stb. 1994, 749).

Rijks schatkist bij de Nederlandsche Bank. Een overeenkomstige bepaling wordt thans niet meer nodig geacht. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om deze betalingsopdrachten in de toekomst via de algemene banken te leiden. Naar het zich laat aanzien zullen de daartoe te maken afspraken een aanvulling gaan vormen op de reeds bestaande raamovereenkomsten met de banken (zie de toelichting bij artikel 8, eerste tot en met derde lid, van dit besluit).

Het verrichten van onderlinge betalingen tussen dienstonderdelen van het Rijk via bankrekeningen is in het algemeen niet doelmatig. Op grond van de Verrekenregeling 1996 (HAFIR A4.5) vinden onderlinge betalingen van (thans) f 25 000 en hoger plaats door middel van verrekening via de rekeningen-courant die de betrokken ministeries bij het Ministerie van Financiën aanhouden. Voor dergelijke verrekeningen dient gebruik te worden gemaakt van een zogenaamd verrekenstuk, waarvan het model door de Minister van Financiën is voorgeschreven (zie artikel 3, derde lid, van de Verrekenregeling 1996).

Voor verrekeningen onder dit bedrag kan gebruik gemaakt worden van bankrekeningen. Op deze wijze wordt een doelmatig onderling betalingsverkeer bevorderd, doordat enerzijds geen grote bedragen aan rijksgeld (renteloos) binnen het bankwezen circuleren en anderzijds het Ministerie van Financiën niet met grote aantallen kleinere verrekeningen wordt belast, waarvoor zij administratief niet voldoende is uitgerust.

Overigens verplicht de Verrekenregeling 1996 niet dat in alle gevallen die zich daarvoor in beginsel lenen, ook daadwerkelijk tot onderlinge betaling moet worden overgegaan. De toelichting bij die regeling vermeldt het volgende: «Verrekeningen binnen het Rijk hebben in het algemeen ten doel de begroting en de rekening op de minst bezwarende wijze een juist beeld te doen geven van de op de afzonderlijke diensten, fondsen en bedrijven (thans: agentschappen) betrekking hebbende uitgaven en ontvangsten. Uit een oogpunt van doelmatigheid dient hierbij evenwel niet naar volledigheid te worden gestreefd.».

Onderlinge betalingen tussen diensten die onderdeel uitmaken van dezelfde begroting vinden niet door middel van verrekening of via girale betaling plaats, maar door middel van memoriaalboekingen. Het inschakelen van het Ministerie van Financiën (Rijkshoofdboeking) of het bankwezen zal daarbij in het algemeen niet doelmatig zijn. Een uitzondering geldt voor betalingen door en aan agentschappen. Indien het uit hoofde van de gevoerde debiteurenadministratie doelmatiger is om interne debiteuren administratief-procedureel op dezelfde wijze te behandelen als externe debiteuren, dan kan het in de rede liggen om de interne debiteuren via een verrekenstuk of via een bankrekening te laten betalen. Agentschappen beschikken om die reden ook over een eigen rekening-courant bij het Ministerie van Financiën.

In het besluit wordt bewust niets bepaald over de wijze waarop girale overboekingen plaats mogen vinden, bijvoorbeeld schriftelijk met daartoe door de betrokken bankinstellingen beschikbaar gestelde formulieren of elektronisch met daartoe door de betrokken bankinstellingen geautoriseerde datacommunicatiesystemen als diskettes, magneetbanden, on-line-verbindingen e.d., omdat dit sterk afhankelijk is van de mogelijkheden die de betrokken banken bieden. Voor elk van de te kiezen middelen geldt steeds dat er duidelijke contractuele afspraken gemaakt moeten worden over de verschillende modaliteiten, de beveiliging e.d.

Tot betalingen door middel van overboeking naar een bankrekening worden in dit besluit niet gerekend betalingen met een bankpas



(giromaatpas). Zie ook de toelichting bij artikel 1, tweede lid, letter c, punten 3 en 4. Deze betaalwijze valt onder de bepaling van het tweede lid.

Het onderhavige artikel heeft betrekking op het verrichten van geldelijke betalingen; op het verrichten van niet-geldelijke betalingen, bijvoorbeeld in natura of door middel van schuldvergelijking, is de Aanwijzingsregeling niet-geldelijke betalingen en ontvangsten 1991 van toepassing.

#### Tweede lid

Andere wijzen van betaling dan de in het eerste lid beschreven wijzen zijn uit doelmatigheidsoverwegingen in het algemeen niet toegestaan. Betalen via creditkaarten en bankpassen (waaronder giromaatpassen) is namelijk ondoelmatiger vanwege de extra administratieve voorzieningen die bij het Rijk getroffen moeten worden om die kaarten te administreren, misbruik te voorkomen en (interne) regelingen te treffen om te voorkomen dat die kaarten worden gebruikt voor – relatief dure – contantgeldopname.

Het tweede lid biedt de Minister van Financiën evenwel de mogelijkheid om het gebruik van andere wijzen van betaling in bepaalde situaties toe te staan en aan dat gebruik bepaalde voorwaarden te verbinden. Door middel van de Regeling Gebruik van creditkaarten en bankpassen (HAFIR A4.13) is aan die bevoegdheid invulling gegeven. Uit die regeling blijkt dat creditkaartgebruik in het buitenland soms doelmatig(er) wordt geoordeeld, namelijk in situaties waarin niet op rekening kan worden gekocht en derhalve contant zou moeten worden betaald (bijvoorbeeld door Nederlands marinepersoneel dat op de plaatselijke markt voor de bemanning van een schip moet provianderen). In dergelijke situaties is creditkaartgebruik daarom toegestaan.

#### Derde lid

Bij het verrichten van een betaling dient steeds zorggedragen te worden dat de derde aan wie wordt betaald daarvoor een betalingsbewijs met voldoende bewijskracht afgeeft. Daarop moet in elk geval de naam van de derde, de betaaldatum en een omschrijving van de zaak of de dienst waarop de betaling betrekking heeft, voorkomen. Indien aan de betaling een factuur voorafgaat, hetgeen bij betalingen door het Rijk meestal het geval zal zijn, is het voldoende als de relatie tussen de factuur en de betaling voldoende vastligt. Als betaalbewijzen met voldoende bewijskracht gelden onder andere kassabonnen, kwitanties en bankafschriften (op papier of elektronisch).

Bij betaling met een creditkaart of een bankpas geldt de creditkaartslijp (kopie) of de afdruk van de elektronische transactie niet als betaalbewijs, indien daaruit niet een relatie blijkt met de zaak of de dienst die is gekocht. In die situaties dient derhalve ook een betaalbewijs te worden ontvangen.

#### Artikel 10

##### Eerste lid

Het begrip *bevorderen* wordt gebruikt, omdat een debiteur niet verboden kan worden een wettelijk toegestane betaalwijze toe te passen, ook al komt die wijze de betrokken rijksdienst niet goed uit. De betrokken rijksdienst kan echter wel de meest optimale betaalwijzen aangeven, in voorkomende gevallen ondersteund door financiële of andersoortige prikkels.

Uit administratief oogpunt en met het oog op de risico's van verlies, diefstal en misbruik verdient betaling aan het Rijk door middel van een

girale overboeking sterk de voorkeur. Dat dient daarom zoveel mogelijk door het Rijk bevorderd te worden door de betrokken debiteuren daartoe aan te sporen.

Betaling door een derde door middel van een bankpas (betaalautomaat) wordt beschouwd als een storting op een bankrekening van het Rijk; dat kan op grond van de bepaling in het eerste lid dus worden bevorderd.

Bij regelmatig terugkerende ontvangsten verdient het aanbeveling te bevorderen dat machtigingen tot automatische incasso dan wel automatische overschrijvingen worden afgegeven.

#### Tweede lid

Betaling op ander wijze aan het Rijk dan in het eerste lid toegelicht, dient zoveel mogelijk ontmoedigd te worden. Er zijn echter situaties denkbaar dat betaling door middel van een creditkaart, een cheque of met contant geld, waaronder betaling door middel van een contantgeldkaart, ook al zijn daar meer (directe) kosten meegemoeid doelmatiger is, bijvoorbeeld omdat daarmee invorderingsproblemen kunnen worden voorkomen. Gedacht kan hier worden aan het betalen van boetes of heffingen aan het Rijk.

In de privaatrechtelijke sfeer (koop/verkoop e.d.) zal, gelet op het tweezijdige karakter van de daaraan ten grondslag liggende overeenkomst, betaling door middel van een girale overschrijving of storting meestal geen problemen opleveren. Toch kan een andere dan girale betaling ook in het privaatrechtelijk verkeer soms praktisch (doelmatig) of geboden zijn, bijvoorbeeld in de sfeer van de verkoop van overtollige roerende zaken door Domeinen.

#### Derde lid

Deze bepaling beoogt de rentelasten dan wel rentederving door het onnodig aanhouden van niet-rentedragende kasbestanddelen te minimaliseren. Bovendien vermindert dagelijkse verwerking de risico's van verlies als gevolg van bijvoorbeeld diefstal, brand.

De bepaling ten aanzien van het dagelijkse storten van ontvangen contante gelden op een bankrekening hoeft niet zo strikt te worden geïnterpreteerd dat alle ontvangen gelden dagelijks afgestort zouden moeten worden. Een doelmatig kasbeheer vereist dat daarbij tevens de behoefte aan kasgeld op korte termijn in ogenschouw wordt genomen (zie ook artikel 11).

#### Vierde lid

Dit artikellid heeft betrekking op situaties waarin het Rijk een geldelijke vordering heeft op een derde en deze derde vervolgens voorstelt zijn schuld in natura te voldoen. De bepaling heeft dus geen betrekking op (in)ruiltransacties (overeenkomsten); op dergelijke transacties is de Aanwijzingsregeling niet-geldelijke betalingen en ontvangsten 1991 van toepassing.

Betaling in natura door een derde aan het Rijk mag in beginsel niet worden geaccepteerd. In bijzondere gevallen kan dit evenwel met instemming van de Minister van Financiën worden toegestaan. Gedacht kan dan worden aan situaties, waarin het niet accepteren van het aanbod naar stellige verwachting zou kunnen leiden tot een situatie, waarin de geldelijke vordering geheel of gedeeltelijk niet meer kan worden geïnd (bijvoorbeeld als gevolg van een surséance van betaling of een faillissement).

De toets van Financiën is primair een doelmatigheidstoets. Met gebruikmaking van de expertise van bijvoorbeeld Domeinen, Defensie (in geval van militaire goederen) of Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (in geval van cultuurgoederen) kan nagegaan worden of de waarde van de aangeboden zaken in verhouding staat tot de waarde van de vordering, rekening houdend met de extra te leveren inspanningen om het aangeboden te gelde te maken. Ook zal worden gezien of acceptatie van het aangeboden niet in strijd is met het gevoerde regeringsbeleid.

#### *Artikel 12*

In deze bepaling wordt voorgeschreven dat enerzijds het afgeven van effecten aan derden door het Rijk (bijvoorbeeld als gevolg van verkoop of belening) en anderzijds het in ontvangst nemen van effecten van derden door het Rijk (bijvoorbeeld bij koop) pas mag geschieden na voldoende kwijting. Dit is een maatregel van a.o., vergelijkbaar met de prestatieverklaring die bij levering van niet-geldelijke zaken gebruikelijk is. Uit een dergelijke verklaring dient een individuele identificatie van de geleverde stukken te blijken.

Overigens wordt opgemerkt, dat in de huidige praktijk schuldbewijzen van Nederlandse Staatsfondsen, tegen kwijting, in bewaring worden gegeven bij het Necigef (Nederlands Centrum voor Giraal Effectenverkeer). Alle transacties worden zodanig verwerkt, dat de betaling en de levering van de schuldbewijzen op hetzelfde tijdstip giraal plaatsvinden volgens het DVP (delivery versus payment). Van fysieke levering is dan ook in afnemende mate sprake. Ook overige bij het Agentschap in bewaring gegeven effecten van aan het Rijk toebehorende en toevertrouwde effecten, kunnen in aanmerking komen voor bewaring bij het Necigef, zodat ook ten aanzien van deze effecten transacties giraal kunnen worden afgewikkeld.

Voor de bewaring van effecten, die op grond van artikel 2, vijfde lid, door de Minister van Financiën geschiedt (de Agent van Financiën) wordt in dit besluit niets expliciet voorgeschreven; het is voldoende als deze bewaring (waar onder de te treffen veiligheidsvoorzieningen tegen de risico's van bijvoorbeeld verlies door diefstal en brand) in het kader van de in artikel 3 voorgeschreven a.o.-beschrijving afdoende wordt geregeld.

Dat geldt ook voor de bewaring en de interne afgifte van de overige geldswaardige papieren, genoemd in artikel 1, derde lid, zoals cheques, bankpassen, creditkaarten e.d. Wat betreft de interne afgifte van bankpassen, creditkaarten e.d. is het vanuit controle-optiek van belang, dat in elk geval wordt vastgelegd welke personen gedurende welke periode de beschikkingsbevoegdheid over die waardepapieren hebben gehad.

Het gebruik van dergelijke betaalmiddelen kan overigens door de Minister van Financiën worden geregeld op grond van de hem in artikel 2, derde lid, gegeven regelgevende bevoegdheid.

#### *Artikel 13*

##### Onderdeel A

Door de toevoeging van de zinsnede «en de rechtmatige, doelmatige en tijdige betaling van de uitgaven» aan onderdeel d van artikel 6 van het Besluit Taak FEZ wordt in dat besluit verwoord dat het toezicht van de directeur FEZ, naast de volledige, tijdige en doelmatige inning van de ontvangsten, ook betrekking heeft op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de tijdigheid van de betaling van de uitgaven. Hiermee wordt de bestaande praktijk, waarbij FEZ zowel met betrekking tot de

ontvangsten als de betalingen toezicht uitoefent op de decentrale kasbeheerders, evenwichtiger in dat besluit vastgelegd.

#### Onderdeel B

Nu in het onderhavige besluit het kasbeheer op hoofdlijnen wordt geregeld en – naast weliswaar de invulling die de Minister van Financiën heeft gegeven en zo nodig nog zal geven aan zijn regelgevende bevoegdheid op grond van artikel 2, derde lid, van dit besluit – de concrete vormgeving van het kasbeheer per organisatie-onderdeel aan de betrokken ministers wordt opgedragen via de in artikel 3 voorgeschreven a.o.-beschrijvingen, is het van belang bij elk ministerie één functionaris primair verantwoordelijk te stellen voor de organisatie van het kasbeheer. Het ligt voor de hand dat hiervoor bij de vakdepartementen de directeur financieel-economische zaken (FEZ) wordt aangewezen. Door middel van de bepaling in dit artikel wordt daartoe het Besluit Taak FEZ aangepast.

Bij de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning wordt hiervoor in lijn met artikel 19, vijfde lid, CW een aangepaste organisatorische oplossing voorgeschreven.

Voor de organisatie van het centraal kasbeheer bij het Ministerie van Financiën wordt de thesaurier-generaal als verantwoordelijk functionaris aangewezen.

#### Onderdeel C

De tekst van het huidige tweede lid van artikel 13 van het Besluit Taak FEZ (Stb. 1992, 1) inzake de dechargeverlening van de kasbeheerders vervalt op grond van een motivering die is gegeven bij artikel 4, derde lid, van het onderhavige besluit.

De nieuw voorgestelde tekst staat los van de dechargeverlening van de kasbeheerders. Met deze nieuwe tekst wordt een omissie rechtgezet. De bepaling in het eerste lid van artikel 13 van het Besluit Taak FEZ is, doordat daarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen de departementale kasbeheerders en de centrale kasbeheerders bij het Rijk, zonder nadere regeling formeel ook op de aanwijzing van die centrale kasbeheerders van toepassing. Tussen de centrale kasbeheerders en de directeur FEZ van het Ministerie van Financiën bestaat in beginsel echter geen hiërarchische noch een functionele relatie, omdat het centraal kasbeheer niet voortvloeit uit het beheer van de begrotingen van IXA (Nationale Schuld) en IXB (Financiën). Het doen van een voorstel aan de Minister van Financiën tot aanwijzing van de centrale kasbeheerders door de directeur FEZ van het Ministerie van Financiën ligt daarom niet in de rede. De nieuwe redactie van het tweede lid van artikel 13 van het Besluit Taak FEZ sluit dat thans ook formeel uit. In de praktijk wordt de Agent van het Ministerie van Financiën rechtstreeks door de minister aangewezen en wordt de centrale kasbeheerder CKB (de functionaris bij de Generale Thesaurie die belast is met het beheer van de centrale kassen) namens de Minister van Financiën aangewezen door de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën.

Opgemerkt wordt overigens dat de directeur FEZ van het ministerie van Financiën wel een functionele relatie heeft met de kasbeheerder bij het Agentschap van Financiën, voor zover het Agentschap namens de Minister van Financiën het beheer voert over de begroting van Nationale Schuld (IXA). Op basis van de Organisatiebeschikking Agentschap 1994 is het Agentschap (tevens) belast met de inning van de ontvangsten die verband houden met het aangaan van leningen en de betaling van de rente en aflossingen die voortvloeien uit de staatschuld. Voor deze kasbeheerhandelingen is bij het Agentschap een andere persoon dan de Agent als departementale kasbeheerder verantwoordelijk. Bij de aanwijzing en de intrekking van die aanwijzing van deze kasbeheerder

blijft de directeur FEZ op basis van artikel 13, eerste lid, van het Besluit Taak FEZ zonder meer betrokken.

#### Onderdeel D

Op grond van de bepaling in dit onderdeel wordt artikel 13, derde lid, van het Besluit Taak FEZ<sup>1</sup> zodanig aangepast, dat het daarin bepaalde niet meer op de voorstellen tot dechargeverlening van de kasbeheerders bij de hoge colleges van toepassing is. In dit artikellid was voor de hoge colleges een van de departementen afwijkende procedure geregeld voor de dechargeverlening van kasbeheerders. Dit zinsdeel kan worden geschrapt, omdat op grond van onderdeel C de procedure van dechargeverlening van de kasbeheerders bij de departementen ook komt te vervallen. De procedure van dechargeverlening van de kasbeheerders bij de hoge colleges van staat kan op dezelfde wijze vorm worden gegeven als in algemene zin is aangegeven in de toelichting bij artikel 4, derde lid, van het onderhavige Besluit Kasbeheer 1998.

#### Artikel 14

Een soortgelijke argumentatie als in de onderhavige toelichting bij artikel 4, derde lid, voor het afschaffen van dechargeverleningsprocedure van kasbeheerders wordt gegeven, geldt ook voor de dechargeverlening van de centrale voorraadbeheerders. Deze dechargeverlening, die in artikel 4, vijfde en zesde lid, van het Besluit materieelbeheer 1996, is geregeld, wordt in dit artikel niet meer voorgeschreven. Ook hier is het van meer belang dat de opzet en de werking van het toegepaste voorraadbeheersysteem, zodanig beveiligd is en van controlepunten is voorzien, dat de rechtmatigheid van het voorraadbeheer voldoende is gewaarborgd. Een individuele dechargeverlening van alleen de centrale voorraadbeheerder voegt daaraan, naast de politieke dechargeverlening van de minister, niets wezenlijks toe maar noopt wel tot een extra bureaucratistische procedure.

Het jaarlijks afleggen van verantwoording door de centrale voorraadbeheerder kan plaats (blijven) vinden mede aan de hand van de resultaten van de controle, bedoeld in het vierde lid. Ook de bevindingen van de departementale accountantsdienst in het kader van de controle op grond van artikel 22 CW kunnen bij die verantwoording worden betrokken.

#### Artikel 15

Bij de voorbereiding van het Besluit Kasbeheer 1998 kwam de wenselijkheid aan de orde om het beleid met betrekking tot het al dan niet lopen van wisselkoersrisico's, zoals dat in de praktijk vorm heeft gekregen, een formelere basis te geven in de comptabele regelgeving. Het opnemen van bepalingen ter zake in het Besluit Kasbeheer 1998 werd niet juist geoordeeld, omdat valutatermijntransacties niet gerekend kunnen worden tot de kasbeheerhandelingen, zoals deze in artikel 1, tweede lid, van dat besluit zijn opgesomd; het zijn in feite verplichtingentransacties. Omdat dergelijke transacties tot stand gebracht worden in de vorm van privaatrechtelijke overeenkomsten wordt thans voorgesteld het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 aan te passen.

Valutatermijntransacties kunnen worden gebruikt om wisselkoersrisico's af te dekken, die het Rijk loopt over toekomstige betalingen in vreemde valuta. Het oogmerk van een dergelijke risicodkking is het verkrijgen van zekerheid ten aanzien van de begrotingsconsequenties van de desbetreffende verplichting, inclusief de dekking. Valutatermijncontracten worden door de rijksoverheid dan ook uitsluitend risicomijdend ingezet. Het

<sup>1</sup> Dit artikellid is bij het wijzigingsbesluit van 22 december 1995, Stb. 25, opgenomen.

aangaan van risico's dan wel het subjectief omgaan met valutarisico's laat zich immers niet verenigen met het zorgvuldig omgaan met belastingmiddelen.

Valutatermijndekking van omvangrijke verplichtingen vormt voor de overheid een verzekering tegen de invloed van wisselkoersveranderingen op de Rijksbegroting. De overheid hanteert evenwel als beleidslijn dat zij zich niet verzekert. Dit hangt samen met het gegeven dat de premies en de uiteindelijke risico's door hun aantal doorgaans tegen elkaar wegvallen. De overheid hanteert dit beginsel ook voor wisselkoersrisico's (eerste lid van artikel 6a), maar maakt daarbij een uitzondering voor grote risico's die een aanzienlijke invloed kunnen hebben op het begrotingsbeeld. In de huidige praktijk sluit bijvoorbeeld het Ministerie van Defensie volgens een met het Ministerie van Financiën afgesproken procedure valutatermijncontracten af ter dekking van grote defensie-orders in buitenlandse valuta. In het tweede lid van artikel 6a is daarom vastgelegd dat alleen met inachtneming van door de Minister van Financiën te stellen regels omvangrijke budgettaire risico's door de vakministers kunnen worden afgedekt. Uit het criterium *omvangrijke risico's* vloeit voort, dat slechts risico's in niet-EMS-valuta<sup>1</sup> worden afgedekt.

De Nederlandsche Bank is thans aangewezen om de valutatermijncontracten tegen zo gunstig mogelijke marktconforme voorwaarden uit te voeren. Op grond van de bevoegdheid in het derde lid van artikel 6a kan de Minister van Financiën zo nodig een andere bankinstelling aanwijzen.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

<sup>1</sup> EMS: Europees Monetair Systeem.

**Bijlage 1 bij het Besluit Kasbeheer 1998***Overzicht van de bestaande lagere regelgeving op het gebied van het kasbeheer*

Bij de inwerkingtreding van het onderhavige besluit op 1 januari 1998 zijn in elk geval de volgende (ministeriële) regelingen op het gebied van kasbeheer van kracht (de A-nummering verwijst naar de nummering van HAFIR<sup>1</sup>). Deze regelingen kunnen vanaf dat moment geacht worden te zijn gebaseerd op artikel 2, derde lid, van het Besluit Kasbeheer 1998.

In de loop van 1998 zal worden bezien of deze regelingen nog voldoende actueel zijn en of ze aanpassing behoeven als gevolg van het onderhavige Besluit Kasbeheer 1998.

- A4.2.: Tanken op krediet
- A4.5.: Verrekenregeling
- A4.7.: Regeling Kwijtschelding en Buiteninvorderingstelling 1997
- A4.8.: Besluit verlening voorschotten 1994
- A4.9.: Betalingsverkeer Rijk – lagere publiekrechtelijke lichamen
- A4.10: Circulaire betalingsgedrag.
- A4.12: Betalingsverkeer van het Rijk via de Bankgirocentrale of de Postbank
- A4.13: Gebruik van creditkaarten en bankpassen
- A4.14: Relatie agentschappen en Rijkshoofdboekhouding
- A4.15: Contant-geldvoorziening voor kasbeheerders via de Postbank

<sup>1</sup> Handboek Financiële Informatievoorziening en Administratie Rijksoverheid; een uitgave van het Ministerie van Financiën.