
504

Besluit van 29 september 2011, houdende regels inzake het kasbeheer bij het Rijk (Besluit kasbeheer 2012)

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 9 mei 2011, nr. BZ/2011/319M, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting, Directie Begrotingszaken;

Gelet op artikel 37, aanhef onder b van de Comptabiliteitswet 2001; Gezien het advies van de Algemene Rekenkamer van 21 maart 2011, nr. 11001164 R;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 8 juni 2011, no. W06.11.0176/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Financiën van 6 september 2011, nr. BZ/2011/422U;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

1. In dit besluit wordt verstaan onder:

a. *kasbeheer*: de zorg voor:

1. de vorderingen van het Rijk;
2. de betalingen van het Rijk;
3. het geld en de geldswaardige papieren bij het Rijk;
4. het administreren van de beheershandelingen die volgen uit de onderdelen 1., 2. en 3.

b. *Onze Minister*: Onze Minister van Financiën;

2. Tot de geldswaardige papieren worden gerekend:

- a. financiële instrumenten als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht;
- b. bankpassen, creditkaarten en contantgeldkaarten;
- c. andere door Onze Minister aan te wijzen papieren of stukken.

Artikel 2

Onze Ministers dragen zorg voor een adequate administratieve organisatie waarin is voorzien in voldoende interne beheersingsmaatregelen en functiescheiding voor het kasbeheer.

Artikel 3

1. Onze Minister voert het kasbeleid van het Rijk.
2. Onze Minister kan nadere regels stellen met betrekking tot het kasbeheer.
3. Onze Minister kan Onze overige Ministers aanwijzingen geven met betrekking tot het kasbeheer.
4. Onze Minister draagt de zorg voor de bewaring van de aan het Rijk toebehorende en toevertrouwde effecten.

Artikel 4

1. Onze Minister bepaalt bij welke bankinstellingen het Rijk bankrekeningen aanhoudt.
2. Onze Minister sluit namens het Rijk overeenkomsten met de bankinstellingen waar het Rijk bankrekeningen aanhoudt.
3. Onze Ministers houden bij bankinstellingen bankrekeningen aan die in euro's luiden, met dien verstande dat zij bij bankinstellingen in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba rekeningen mogen aanhouden die luiden in de munteenheid van die openbare lichamen.
4. Onze Ministers vragen de instemming van Onze Minister voor het aanhouden van bankrekeningen die luiden in andere valuta dan in euro's. Aan het verlenen van zijn instemming kan Onze Minister voorwaarden verbinden.

Artikel 5

1. Het Besluit kasbeheer 1998 wordt ingetrokken.
2. Besluiten en overeenkomsten die tot stand zijn gekomen op grond van artikel 8 van het Besluit kasbeheer 1998, behouden hun werking, tenzij zij op grond van dit besluit worden vervangen.
3. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2012.
4. Dit besluit wordt aangehaald als «Besluit kasbeheer 2012».

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

's-Gravenhage, 29 september 2011

Beatrix

De Minister van Financiën,
J. C. de Jager

Uitgegeven de *achtste* november 2011

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Juridisch kader

Op grond van artikel 37, aanhef en onder b, van de Comptabiliteitswet 2001 worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften opgesteld voor het kasbeheer.

Dit besluit is de voorgeschreven algemene maatregel van bestuur. Het vervangt het Besluit kasbeheer 1998. Vervanging was noodzakelijk, omdat technische ontwikkelingen nieuwe betaalmogelijkheden hebben geschapen, waarvoor nieuwe voorschriften nodig zijn. Om sneller te kunnen reageren op ontwikkelingen in de praktijk is gekozen voor een andere systematiek.

Het besluit bevat de belangrijkste uitgangspunten en normen die voor het kasbeheer gelden. De uitvoeringsbepalingen zijn opgenomen in de Regeling kasbeheer 2012.

2. Centraal en decentraal kasbeheer

Artikel 24, eerste lid, Comptabiliteitswet 2001 bepaalt dat de inhoud van 's Rijks schatkist wordt gevormd door alle aan het Rijk toebehorend en toevertrouwd geld en geldswaardige papieren. Volgens het tweede artikellid beheert de Minister van Financiën de centrale kassen¹ van 's Rijks schatkist (de Treasury-functie)². Daarnaast is de Minister van Financiën verantwoordelijk gesteld voor de coördinatie van en het toezicht op het beheer van de departementale kassen dat de ministers voeren. Aan de toelichting daarbij kan worden ontleend dat deze bepaling tot uitdrukking brengt dat alle geldmiddelen van de centrale overheid samen één kas vormen. Door centralisatie kan een besparing op de rentekosten worden verkregen. Een zekere mate van decentralisatie wordt om doelmatigheidsredenen noodzakelijk geacht, in het bijzonder voor de talrijke minder grote betalingen en ontvangsten.

Het kasbeheer is in hoge mate gedecentraliseerd. Artikel 24, derde lid van de Comptabiliteitswet 2001 bepaalt dat elke minister belast is met het kasbeheer voor zover dit beheer voortvloeit uit het beheer van zijn begrotingen en de rekeningen buiten begrotingsverband die onder zijn verantwoordelijkheid worden bijgehouden.

Het centrale kasbeheer van de Minister van Financiën is veel minder dan vroeger uitvoerend beheer. De taak van de Minister van Financiën is geëvolueerd naar een regievoerende functie, die coördinerende en toezichthoudende taken omvat.

Het centrale kasbeheer bij het Rijk is een taak van het Agentschap van de Generale Thesaurie, een organisatieonderdeel van het Ministerie van Financiën (in het vervolg aangeduid als *het Agentschap*). Het Agentschap is belast met het verrichten van uitgaven en ontvangsten ten laste respectievelijk ten gunste van de centrale kassen en is verantwoordelijk voor het beheer en de centrale bewaring van bepaalde geldswaardige papieren.

De informatievoorziening over het kasbeheer van het Rijk betreft de volgende informatiestromen:

- 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 het Agentschap;

¹ Centrale kassen zijn de door de Minister van Financiën centraal beheerde tegoeden op door hem aangewezen rekeningen bij in Nederland gevestigde bankinstellingen.

² Een uitzondering hierop vormt het beheer dat bij koninklijk besluit aan een of meer van de vakministers is opgedragen.

- die tussen de directies FEZ en de Rijkshoofdboekhouding (RHB) van het Ministerie van Financiën. Een aanzienlijk deel van deze stroom, namelijk die van de rekeningoverzichten, ten behoeve van de verwerking in de administratie van de RHB verloopt via het Agentschap;
- die tussen het bankwezen en het Agentschap als centrale kasbeheerder.

Dagelijkse informatie-uitwisseling over de betalingstransacties is van belang voor het centrale kasbeheer, dat het geldstromen- en saldobehaar van het Rijk omvat. Een snelle informatie-uitwisseling is tevens van belang voor een snelle administratieve verwerking en daarmee voor een snelle maandelijkse rapportage van de directies FEZ aan het Ministerie van Financiën over de begrotingsuitvoering.

Het toezicht op het door de ministeries gevoerde beheer van de departementale kassen is deels opgedragen aan het Agentschap. Het Agentschap oefent als centrale kasbeheerder onder andere toezicht uit door:

- verlening van toestemming om een rekening bij een bank te openen;
- verlening van toestemming om bij hoge uitzondering bij een andere bankinstelling te bankieren dan de aangewezen bankinstellingen;
- verlening van toestemming om rekeningen in vreemde valuta aan te houden;
- erop toe te zien dat met de bank gemaakte afspraken worden nagekomen;
- verlening van toestemming voor de openstelling van bankrekeningen voor automatische incasso.

Voor de organisatie van het departementale kasbeheer zijn bepalingen opgenomen in het Besluit taak FEZ (Stb. 1992, 1). Het toezicht op het departementale kasbeheer wordt daarin opgedragen aan de centrale directies FEZ van de departementen. Zij zien erop toe dat betalingen en ontvangsten conform de voorschriften worden afgehandeld en dat alleen gebruik wordt gemaakt van toegestane bankproducten en betaalwijzen. In artikel 13 van het Besluit taak FEZ krijgt de directeur FEZ de taak voorstellen te doen tot aanwijzing van een kasbeheerder en tot intrekking van een dergelijke aanwijzing.

3. Financiële gevolgen van het besluit

Dit besluit brengt ten opzichte van de bepalingen zoals deze golden in het Besluit kasbeheer 1998 geen additionele bestuurlijk-administratieve lasten met zich. Ook voor andere sectoren dan het Rijk (burgers, bedrijven, instellingen, decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen, de sociale en de zorgsector) worden als gevolg van dit besluit geen financiële gevolgen beoogd noch voorzien.

Artikelsgewijs deel

Artikel 1

Eerste lid

Onderdeel a: kasbeheer

Kasbeheer omvat het vorderingenbeheer, het betalingenbeheer en het geldelijk beheer bij het Rijk. Onder *vorderingenbeheer* wordt in overeenstemming met de definitie in de Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2004¹ verstaan: de zorg voor het invorderbaar stellen (ordonnateursfunctie) en het innen (kasbeheerdersfunctie) van de aan het Rijk toekomende vorderingen. Onder *betalingenbeheer* wordt verstaan: de

¹ Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2004 (Stcrt. 2004, 61).

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 geld en de geldswaardige papieren (de geldelijke zaken) oftewel de kas- en bewaarfunctie van de kasbeheerder.

In onderdeel a, nummer 3, van dit lid, wordt gesproken over *het geld en de geldswaardige papieren bij het Rijk*. Er staat niet *van het Rijk*, omdat er ook geldelijke zaken beheerd worden die aan het Rijk zijn toevertrouwd.

Het geldelijk beheer als onderdeel van het kasbeheer heeft betrekking op:

- de geldelijke zaken die eigendom van het Rijk zijn (*toebehorende geldelijke zaken*);
- de geldelijke zaken die geen eigendom van het Rijk zijn, maar door derden bij het Rijk in beheer zijn gegeven of door het Rijk in beheer zijn genomen (*toevertrouwde geldelijke zaken*).

Voorbeelden van de categorie *toevertrouwde geldelijke zaken* zijn:

- de geldelijke tegoeden die derden bij het Ministerie van Financiën op een rekening-courant aanhouden¹;
- geld dat in de consignatiekas is gestort (zie de Wet op de consignatie van gelden, Stb. 1980, 473);
- door het Rijk in beslag genomen geld en geldswaardige papieren.

Het kasbeheer heeft niet alleen betrekking op geld dat wordt geboekt (verantwoord) op rekeningen binnen het begrotingsverband, maar ook op geld dat wordt geboekt op rekeningen buiten het begrotingsverband van het Rijk (zie de Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 2004; Stcrt. 2004, nr. 67). De hoofdregel is dat toebehorend geld binnen het begrotingsverband geboekt wordt. Alleen indien toebehorend geld door een rijksdienst betaald of ontvangen wordt ter verrekening met een andere rijksdienst of met een derde, kan dit geld, indien de Minister van Financiën het heeft aangewezen, op grond van artikel 28, tweede lid, Comptabiliteitswet 2001, buiten het begrotingsverband worden geboekt.

Tweede lid

a. Artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht noemt verschillende financiële instrumenten, waarvan voor dit besluit het effect het belangrijkste is.

b. Contantgeldkaarten hebben in dit besluit een hybride karakter, omdat de functies van betaalmiddel en waardedragers niet te scheiden zijn. Als betaalmiddel worden de kaarten tot het contante geld gerekend en als waardedragers tot de geldswaardige papieren. Dit onderscheid heeft echter voor dit besluit geen praktische of formele consequenties. In de hoedanigheid van geldswaardig papier is voor contantgeldkaarten de bepaling van artikel 2 inzake de administratieve organisatie van de Regeling kasbeheer 2012 van belang. Bij de uitwerking van deze bepaling voor de administratieve organisatie zullen de ministers rekening moeten houden met de bepalingen over de betaalmiddelfunctie van de contantgeldkaarten.

c. Voorbeelden van een papier of een stuk dat door Onze Minister van Financiën als geldswaardig papier kan worden aangewezen, zijn effecten in de vorm van obligaties en aandelen en «notes» van internationale ontwikkelingsbanken, zoals The International Development Association en The African Development Bank.

¹ Het geïntegreerd middelenbeheer (bankieren en lenen bij de schatkist) is geregeld in artikel 25, zesde lid en in de artikelen 45 t/m 49a van de Comptabiliteitswet 2001 en is uitgewerkt in de Regeling rekening-courant- en leningenbeheer. In dit besluit wordt er verder geen aandacht aan besteed.

Artikel 2

Op grond van artikel 24, derde lid, Comptabiliteitswet 2001 zijn de ministers verantwoordelijk voor het departementale kasbeheer. Dit kasbeheer vloeit voort uit het begrotingsbeheer dat zij op grond van artikel 19 Comptabiliteitswet 2001 voeren. Tevens worden de ministers belast met het kasbeheer dat voortvloeit uit het beheer van de rekeningen buiten het begrotingsverband als bedoeld in artikel 28, tweede lid, Comptabiliteitswet 2001.

Het overgrote deel van de betalingen en ontvangsten loopt rechtstreeksover de begroting van het betrokken ministerie. Soms regelen ministeries betalingen aan en ontvangsten van derden voor elkaar en belasten deze vervolgens door via een verrekening aan elkaar. Dit komt bijvoorbeeld voor bij gezamenlijke inkoop of omdat dat anderszins doelmatig wordt geoordeeld. Het eerste lid laat dit toe.

Op grond van artikel 6 van het Besluit Taak FEZ (Stb. 1992, 1) zijn de directeurs 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 directeurs FEZ op basis van artikel 12 van het Besluit Taak FEZ belast met de organisatie van het departementale kasbeheer.

Alle ministers zijn op grond van dit besluit belast met:

– Het opstellen van een *administratieve organisatie* waarin de noodzakelijke maatregelen van interne beheersing – voorheen bekend als *interne controle* – zijn opgenomen.

– Het aanbrengen van voldoende controletechnische functiescheiding. Hierbij wordt een zodanige scheiding tussen financiële taken aangebracht, dat de functionarissen die met de uitvoering ervan zijn belast, in beginsel hiërarchisch onder het gezag staan van verschillende leidinggevendenden. De mate waarin functiescheiding kan worden aangebracht, is afhankelijk van de omvang van de organisatie.

De begrippen *administratieve organisatie*, *interne controle* en *controle-technische functiescheiding* worden bekend verondersteld.

Artikel 3

Tweede en derde lid

Op grond van artikel 24, tweede lid van de Comptabiliteitswet 2001 is de Minister van Financiën verantwoordelijk voor het beheer van de centrale kassen en voor de coördinatie van en het toezicht op het door de ministeries gevoerde beheer van de departementale kassen. Ten behoeve van zijn coördinerende functie worden in dit besluit aan de Minister van Financiën in het tweede en derde lid van artikel 3 een nader regelgevende en een aanwijzingsbevoegdheid toegekend. Beide bevoegdheden zijn van belang om te bevorderen dat een adequate informatiestroom over het kasbeheer van het decentrale uitvoeringsniveau (vakministers) naar het centrale beleidsniveau (Minister van Financiën) tot stand komt. Hierbij hoort ook een adequate berichtgeving voor het opstellen van een betrouwbare kasraming. Met deze bevoegdheden kan in een decentrale structuur de noodzakelijke uniformiteit bij het kasbeheer van het Rijk worden verzekerd.

Een aanwijzing is een opdracht tot het volgen van een bepaalde gedragslijn. In het verleden zijn bijvoorbeeld aanwijzingen gegeven voor het gebruik van creditkaarten en bankpassen¹ en voor tanken op krediet². Mocht uit het toezicht blijken dat niet in overeenstemming met de regels voor het kasbeheer gehandeld wordt, dan kan de Minister van Financiën een aanwijzing geven om hier een einde aan te maken. De aanwijzingsbevoegdheid kan bovendien uit doelmatigheidsoverweging worden gebruikt

¹ Circulaire B93/47 van 19 mei 1993, aangevuld op 16 december 2004 (FM2004-00922M).

² Circulaire B93/76 van 6 augustus 1993.

om te bewerkstelligen dat bepaalde betalingen rechtstreeks uit de centrale kassen worden betaald.

Het is niet toegestaan dat de vakministers onderling een rekening-courant aanhouden. Uit controle- en verantwoordingsoogpunt is het namelijk noodzakelijk dat het beheer van begrotingen waarvoor verschillende ministers verantwoordelijk zijn, administratief gescheiden van elkaar wordt gevoerd aan de hand van door een derde (Ministerie van Financiën of een bank) verstrekte boekingsbescheiden (dagafschriften).

Vierde lid

Effecten die aan het Rijk toebehoren of aan het Rijk zijn toevertrouwd, worden centraal bewaard. Centrale bewaring bevordert een effectief toezicht op deze waardepapieren, beperkt de administratieve kosten van het effectenbeheer en leidt ertoe dat steeds een actueel inzicht bestaat in het vermogen van het Rijk voor zover dat door deze activa wordt gevormd. Centrale bewaring draagt dus bij aan een doelmatig beheer.

De formulering in het derde 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. Bij het begrip *bewaring* moet niet alleen gedacht worden aan de fysieke bewaring van effecten, maar ook aan de louter administratieve bewaring van effecten (gedematerialiseerde effecten en aandelenregisters), dat wil zeggen effecten die alleen giraal aan de houders ervan worden toegekend. De beleidsmatige beslissingen rond de aan- en verkoop van de effecten staan los van de centrale bewaarfunctie van de Minister van Financiën; dergelijke beslissingen worden genomen door de betrokken vakminister in overeenstemming met de Minister van Financiën.

Artikel 4

Eerste en tweede lid

Op grond van artikel 32, eerste lid, Comptabiliteitswet 2001 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 de andere ministers de rechtshandeling verricht. Met toepassing van deze *tenzij*-clausule wordt in het eerste lid bepaald, dat de Minister van Financiën namens het Rijk de overeenkomsten sluit met de bankinstellingen waar het Rijk bankrekeningen aanhoudt. In deze overeenkomsten zijn de modaliteiten gespecificeerd. Modaliteiten betreffen de prijsstelling (tarieven) en de kwaliteit (zoals het accountmanagement, de mogelijkheden tot Electronic Banking, de dagelijkse informatievoorziening over de saldi) van de dienstverlening. Daaraan zijn alle dienstonderdelen van het Rijk bij het openen van een bankrekening gebonden. In deze overeenkomsten worden ook de bankproducten gespecificeerd. De departementen kunnen in het voortraject van het aanbestedingsproces hun specifieke wensen en eisen inbrengen.

Het Agentschap blijft de beleidsbepaler en wil geïnformeerd worden over de producten die de departementen van de banken afnemen, zodat de Agent kan bemiddelen om financiële voordelen te kunnen realiseren.

Derde lid

Op grond van dit lid is voor het aanhouden van bankrekeningen die luiden in andere valuta dan 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)¹, is het hoofd van een vertegenwoordiging van het Koninkrijk in het buitenland onder meer verantwoordelijk voor het toezicht op de ambtenaar van de Dienst Buitenlandse Zaken die als kasbeheerder het beheer voert over het geld en de geldswaardige papieren die aan de vertegenwoordiging zijn toevertrouwd. 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.

De Minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Laatstelijk gewijzigd op 15 december 2009, Stb. 572.