



## **Regeling van de Minister van Financiën van 10 januari 2010 houdende de aanwijzing voor de rijksoverheid van de categorieën verplichtingen als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 (Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas rijksoverheid 2010).**

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 3, derde lid, aanhef en onder d, van de Comptabiliteitswet 2001;

Na overleg met de Algemene Rekenkamer (brief van 21 januari 2009, kenmerk 8007793R);

Besluit:

### **Artikel 1**

Voor de navolgende categorieën verplichtingen van het Rijk geldt dat als verplichting van een jaar in de begroting kan worden opgenomen het bedrag dat in dat jaar als uitgaaf wordt geraamd.

#### ***Categorie 1: privaatrechtelijke verplichtingen***

- a. de verplichtingen van het Rijk, voortvloeiende uit privaatrechtelijke rechtshandelingen – niet-zijnde deelnemingen in een naamloze of besloten vennootschap, krediet- of garantieverleningen – tot een door de Minister van Financiën vast te stellen bedrag<sup>1</sup>.
- b. de verplichtingen van het Rijk, samenhangende met declaraties van rijksambtenaren en derden op grond van rijksregelingen;
- c. de verplichtingen van het Rijk, voortvloeiende uit een meerjarige overeenkomst met een facilitair karakter, indien de overeenkomst een opzegtermijn bevat en de verplichtingen gewoonlijk door middel van periodieke betalingen worden afgewikkeld.

#### ***Categorie 2: publiekrechtelijke verplichtingen***

- a. De verplichtingen van het Rijk in de vorm van bijdragen of uitkeringen aan medeoverheden of aan andere organisaties, niet-zijnde onderdelen van de rijksdienst, die ingeschakeld worden bij de uitvoering van beleid van het Rijk, indien:
  1. die verplichtingen voortvloeien uit een wettelijke regeling of samenhangen met de uitvoering van een wettelijke regeling, en;
  2. die verplichtingen worden aangegaan en afgewikkeld door middel van een procedure van toekennen en betalen van de bijdragen of uitkeringen binnen gewoonlijk twaalf maanden;
- b. De verplichtingen van het Rijk in de vorm van een uitkering of een subsidie, niet-zijnde een garantie, aan derden, indien die verplichtingen worden aangegaan en afgewikkeld door middel van een procedure van toekennen en betalen van de uitkering of de subsidie binnen gewoonlijk twaalf maanden;
- c. De verplichtingen van het Rijk in de vorm van afdrachten aan medeoverheden of aan andere organisaties, niet-zijnde onderdelen van de rijksdienst, van belastingen, premies en andere heffingen die ten behoeve van die medeoverheden of andere organisaties zijn geïnd.

#### ***Categorie 3: onderlinge verplichtingen***

- a. De verplichtingen van het Rijk, voortvloeiende uit leveringen van diensten of zaken door andere onderdelen van de rijksdienst. Het bepaalde inzake het bedrag, bedoeld in categorie 1, onder a, is van toepassing.
- b. De verplichtingen van het Rijk, voortvloeiende uit afspraken met andere onderdelen van de rijksdienst met een soortgelijk karakter als de overeenkomsten, bedoeld in categorie 1, onder c.
- c. De verplichtingen, bedoeld in categorie 2, onder a, aan organisaties, zijnde onderdelen van de rijksdienst.
- d. De verplichtingen van het Rijk, samenhangende met claims voortvloeiende uit veroorzaakte schade door andere onderdelen van de rijksdienst.

<sup>1</sup> Het grensbedrag bedraagt per 1 januari 2009 € 25.000.



#### **Categorie 4: bijzondere verplichtingen**

- a. De verplichtingen van het Rijk in het kader van het administratieve begrotingsartikel *Nominaal en onvoorzien*;
- b. De verplichtingen van het Rijk in het kader van het begrotingsartikel voor geheime uitgaven;
- c. De verplichtingen van het Rijk in het kader van het begrotingsartikel inzake het nadelige jaarsaldo van een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 9 van de Comptabiliteitswet 2001;
- d. De verplichtingen van het Rijk, samenhangende met de toevoegingen aan een begrotingsreserve als bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001;
- e. De verplichtingen van het Rijk, samenhangende met claims voortvloeiende uit een onrechtmatige (overheids)daad;
- f. De verplichtingen van het Rijk die voortvloeien uit de toepassing van de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht inzake het betalen van een dwangsom bij het niet tijdig geven van een beschikking op aanvraag;
- g. De verplichtingen van het Rijk die samenhangen met uitgaven die met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde partij worden verrekend, indien die uitgaven buiten begrotingsverband worden geboekt.

#### **Artikel 2**

De *Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas 2008* wordt ingetrokken.

#### **Artikel 3**

Deze regeling kan worden aangehaald als: *Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas rijksoverheid 2010*.

#### **Artikel 4**

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2010, met dien verstande dat categorie 2 voor de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid terugwerkt tot en met 1 januari 2009.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Financiën,  
W.J. Bos.*



## TOELICHTING

### Inleiding

Ten opzichte van de *Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas 2008* (hierna: de oude regeling) is de onderhavige *Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas rijksoverheid 2010* wat de opzet betreft aanzienlijk gewijzigd. Wat de inhoud betreft, zijn de wijzigingen beperkt. Alle toepassingen van v=k op grond van de regeling van 2008 kunnen op grond van de regeling van 2010 worden voortgezet.

De oude regeling bevatte, naast een aantal algemene categorieën (de categorieën 1 tot en met 3), een aantal specifieke departementale categorieën (4 tot en met 9). Deze specifieke categorieën hadden betrekking op diverse voor de betrokken departementen (*Justitie, SZW, OCW, VWS, VROM* en *Financiën*) en voor de betrokken programmabegrotingen (*Jeugd en Gezin* en *Wonen, Wijken en Integratie*) relevante subsidie-, bijdrage- en uitkeringsregelingen. Het opnemen van specifieke categorieën – die in de loop der tijd aan de regeling zijn toegevoegd – is een vrij pragmatische uitwerking, maar ontnemt het zicht op de algemene lijn die aan de aanwijzing ervan ten grondslag ligt. In de onderhavige regeling is ervoor gekozen om de aangewezen categorieën verplichtingen samen te voegen tot een beperkt aantal algemene categorieën. Aanleiding hiervoor vormt mede het feit dat de verwijzing naar allerlei met name genoemde wettelijke regelingen in de specifieke categorieën, de regeling vanuit administratief oogpunt nogal onderhoudsgevoelig maakt. De introductie van een beperkt aantal – thans vier – algemene categorieën, zal er naar verwachting toe leiden dat de aanwijzingsregeling minder vaak aangepast zal hoeven te worden.

Gewezen wordt verder op de in categorie 4 (bijzondere verplichtingen) opgenomen onderdelen f en g die ten opzichte van de oude regeling nieuw zijn.

In het algemeen deel van de Nota van toelichting wordt ingegaan op het doel van de aanwijzingsregeling en op de vorming van de vier algemene categorieën.

### Algemeen

Artikel 3, derde lid, aanhef en onder d, van de *Comptabiliteitswet (CW) 2001* verleent aan de Minister van Financiën de bevoegdheid categorieën verplichtingen aan te wijzen, waarvoor in een jaar als verplichtingenraming de bijbehorende kasraming voor dat jaar in de begroting *kan* worden opgenomen. In afwijking van het tweede lid van dat artikel hoeft dus niet de juridische verplichting als uitgangspunt te worden genomen voor opname in de begroting en daarmee dus ook niet voor de administratieve vastlegging. Er is dus, in geval dat een van de categorieën van toepassing is, een keuze mogelijk tussen de strikte juridische benadering en – wat kortweg genoemd wordt – de verplichtingen=kas-benadering (v=k).

De strikt juridische benadering van (financiële) verplichtingen volgt uit het tweede lid van artikel 3 CW 2001. Dat artikellid luidt:

*Als verplichting van een jaar wordt geraamd het bedrag van de verplichting die in dat jaar rechtstreeks ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die in dat jaar dan wel in een later jaar tot uitgaven leidt of kan leiden.*

In combinatie met de bepaling in artikel 2, derde lid, CW 2001 – waarin wordt bepaald, dat de begrotingen van het Rijk de ramingen van de verplichtingen en de uitgaven dienen te bevatten – betekent deze definitie van verplichtingen, dat in de begrotingen niet alleen de ramingen van de kasuitgaven (in casu van de betalingen) van het begrotingsjaar moeten worden opgenomen, maar ook de ramingen van de aan die betalingen voorafgaande juridische (financiële) verplichtingen. Elk artikel in een begroting bevat dus twee uitgavenramingen: de raming van de betalingen en de raming van de verplichtingen.

Deze dubbele raming heeft vanuit budgettaire beheersing en vanuit autorisatie (budgetrecht van de Staten-Generaal) vooral meerwaarde als er tussen het aangaan van een (juridische) verplichting en van de daaruit voortvloeiende (kas)betaling een aanzienlijk tijdsverschil ligt en met name als daarbij de jaargrens (van de jaarbegroting) wordt gepasseerd. Door een goed en tijdig (betrouwbaar) zicht op de verplichtingen, ontstaat er ook een betrouwbaar beeld van de later daaruit voortvloeiende kasbetalingen en dat is van groot belang voor de uitgavenbeheersing.

Voor het budgetrecht is de dubbele raming eveneens van belang, omdat de Tweede Kamer op die wijze via de autorisatie van de verplichtingen de mogelijkheid heeft met de uitgaven in te stemmen op het moment dat de Staat zich nog niet juridisch heeft gebonden. Bij alleen het autoriseren van de kasbetalingen wordt de Tweede Kamer in feite in veel situaties voor een gedwongen feit gesteld als de juridische verplichtingen in een eerder jaar al zijn aangegaan. Als relativerende kanttekening wordt



hierbij opgemerkt dat dit een theoretische benadering van het budgetrecht is; materieel wordt het budgetrecht voor een belangrijk deel uitgeoefend tijdens de beleidscyclus, die nu eenmaal niet gelijk oploopt met de jaarlijkse begrotingscyclus. De regering legt doorlopend aan de Tweede Kamer verantwoording af over voorgenomen beleid, inclusief de daarbijbehorende financiële onderbouwing, aan de hand van wetsvoorstellen en beleidsnota's en -rapporten. Als die wetsvoorstellen worden aangenomen en beleidsvoorstellen niet via een motie van afkeuring worden verworpen, mag de impliciete steun van de meerderheid van de Tweede Kamer voor de begrotingsconsequenties van het beleid worden aangenomen.

Het opnemen in de begroting van dubbele uitgavenramingen heeft administratief grote consequenties. Niet alleen moet daartoe een dubbele ramingenadministratie (de begrotingsregistratie) van zowel aan te gane verplichtingen als voorgenomen kasbetalingen worden gevoerd om betrouwbare begrotingsinformatie te kunnen genereren, maar ook een dubbele realisatieadministratie (de begrotingsboekhouding) van aangegane verplichtingen en verrichte kasbetalingen om betrouwbare (deugdelijke) verantwoordingsinformatie in het jaarverslag te kunnen opnemen. Artikel 28, vijfde lid, CW 2001 stelt de eisen waaraan de administraties daartoe moeten voldoen.

Zonder nadere administratieve voorzieningen doet deze dubbele administratie in het kwadraat (verplichtingen, kasbetalingen, zowel ramingen als realisaties) een enorme aanslag op de doelmatigheid van het financieel-administratieve systeem bij de Rijksoverheid. De onderhavige *Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas rijksoverheid 2010* zorgt voor een noodzakelijke administratieve doelmatigheid. Zoals hiervoor al opgemerkt is, heeft een (dubbele) administratie van zowel de verplichtingen als de kasbetalingen vooral meerwaarde bij uitgaven met een groot tijdsverschil tussen het aangaan van de verplichting en het verrichten van de kasbetaling. Omdat in veel gevallen er geen sprake is van een groot tijdsverschil, heeft het voeren van zo'n dubbele (verplichtingen- en kas-)administratie voor veel uitgavencategorieën geen meerwaarde. In het algemeen kun je stellen dat er geen meerwaarde is als het tijdsverloop maximaal twaalf maanden bedraagt. Bij zo'n beperkt tijdsverloop kan de budgettaire sturing nog zeer adequaat aan de hand van alleen de kasramingen plaatsvinden. Wordt daarbij echter de jaargrens overschreden, dan is dat vanuit het oogpunt van autorisatie een nader aandachtspunt.

Op grond van artikel 3, derde lid, aanhef en onder d, CW 2001 in deze regeling worden door de Minister van Financiën categorieën verplichtingen worden aangewezen waarvoor geldt dat als raming van de aan te gane (juridische) verplichtingen de raming van de voorgenomen of te verwachten kasbetalingen *kan* worden gehanteerd. Voor zo'n categorie geldt dan verplichting=kas ( $v=k$ ). En bijgevolg kan in de begrotingsboekhouding (de realisatie-administratie) de *aangegane* verplichting gelijk worden gesteld aan de *verrichte* kasbetaling.

Het gelijkstellen van de verplichtingenramingen aan de kasramingen betekent niet dat voor de aangewezen verplichtingencategorieën geen verplichtingen in de (basis-)administratie moeten worden vastgelegd; dat is wel het geval. Het is echter niet altijd noodzakelijk om voorafgaand aan iedere betaling eerst de bijbehorende individuele verplichting te boeken. Vooral vanuit controle-overwegingen (het uitvoeren van verbandscontroles) dient evenwel tegenover elke betaling de corresponderende verplichting in de begrotingsadministratie voor te komen. Hiertoe kan worden volstaan met het vooraf boeken van 'collectieve' verplichtingen, die bij voorbeeld overeen kunnen komen met het uitgavenbudget voor de betrokken post. Ook is het daardoor mogelijk (toegestaan) het financiële systeem automatisch op het moment van de betalingsboeking – voor hetzelfde bedrag – de corresponderende verplichting te laten verwerken.

Aan de kamerstukken van de Vierde wijziging CW 1976<sup>1</sup> zijn de volgende criteria ontleend die de wetgever voor ogen stonden om toe te passen bij het invulling geven aan de aanwijzingsbevoegdheid  $v=k$ :

1. de bijdrage die de juridische verplichtingenbenadering levert aan de budgettaire beheersing van de desbetreffende uitgaven; indien die bijdrage naar het oordeel van de Minister van Financiën gering is, is aan een eerste noodzakelijke voorwaarde voldaan;
2. de administratieve doelmatigheid; indien het handhaven van de hoofdlijn van de juridische verplichtingenbenadering naar het oordeel van de Minister van Financiën tot administratieve ondoelmatigheden leidt, is aan een tweede noodzakelijke voorwaarde voldaan.

Aan deze criteria is in de onderhavige regeling als volgt invulling gegeven.

De verplichtingen van het Rijk worden onderscheiden in een viertal categorieën:

- a. *privaatrechtelijke verplichtingen*, dat wil zeggen verplichtingen die voortvloeien uit het sluiten door het Rijk van overeenkomsten (contracten) inzake koop, huur, huurkoop, lease, e.d.;

<sup>1</sup> De memorie van toelichting, de memorie van antwoord en de Nota naar aanleiding van het eindverslag van de Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (Kamerstukken II, 20.994, nrs. 3 (blz. 21), 6 (blz. 10/11 en 26) en 12 (blz. 6/7))



- b. *publiekrechtelijke verplichtingen*, dat wil zeggen verplichtingen die voortvloeien uit op wettelijke regelingen gebaseerde beschikkingen die (een bestuursorgaan van) het Rijk aan derden afgeeft;
- c. *onderlinge verplichtingen*, dat wil zeggen de conform artikel 3, tweede lid, CW 2001 bedoelde afspraken tussen dienstonderdelen van het Rijk die op een controleerbare wijze zijn vastgelegd;
- d. *bijzondere verplichtingen*, dat wil zeggen verplichtingen die niet (duidelijk) tot de categorie privaatrechtelijke, publiekrechtelijke of onderlinge verplichtingen kunnen worden gerekend.

Binnen de categorie *privaatrechtelijke verplichtingen* zijn, in aansluiting op de onderdelen a, b en e van categorie 1 uit de oude regeling, voor de (mogelijkheid van) toepassing van v=k aangewezen:

- a. de verplichtingen onder een bepaald grensbedrag (met uitzondering van deelnemingen, krediet- en garantieverleningen);
- b. de verplichtingen die samenhangen met onkostendeclaraties van het personeel (bijvoorbeeld voor dienstreizen, woon/werkverkeer, ict-voorzieningen, e.d.);
- c. de verplichtingen uit een doorlopende meerjarige overeenkomst met een facilitair karakter die via termijnbetalingen worden afgewikkeld.

Per 1 januari 2009 is het grensbedrag, bedoeld onder a, op € 25.000 (ex BTW) gesteld (zie bijlage A bij de Rijksbegrotingsvoorschriften 2009).

Binnen de categorie *publiekrechtelijke verplichtingen* zijn, in aansluiting op de categorieën 4 tot en met 9 uit de oude regeling, voor de (mogelijkheid van) toepassing van v=k aangewezen, de (financiële) verplichtingen die het Rijk in de vorm van een beschikking ten opzichte van derden aangaat en die gewoonlijk binnen twaalf maanden door middel van een betaling, al dan niet als voorschot, worden afgewikkeld. Dit betreft veelal jaarlijks toe te kennen bijdragen, uitkeringen en subsidies aan derden en opdrachten aan derden (zoals het UWV, de SVB, het CVZ) van voor die derden geïnde belastingen, premies en andere heffingen. Subsidieverplichtingen in de vorm van garanties zijn voor de toepassing v=k uitgesloten, omdat garanties voorwaardelijke betalingsverplichtingen behelzen die gewoonlijk juist niet tot betaling leiden, laat staan tot betaling binnen twaalf maanden.

Binnen de categorie *onderlinge verplichtingen* zijn voor de (mogelijkheid van) toepassing van v=k aangewezen:

- a. de (financiële) verplichtingen die voortvloeien uit onderlinge afspraken tussen onderdelen van de rijksdienst met een soortgelijk karakter als de privaatrechtelijke overeenkomsten, bedoeld in de categorie 1, onder a en c. Het betreft afspraken inzake leveringen van diensten of zaken onder het grensbedrag van categorie 1, onder a, en afspraken inzake leveringen van facilitaire diensten of zaken;
- b. de verplichtingen, bedoeld in categorie 2, onder a, ten opzichte van andere onderdelen van de rijksdienst. Daarmee worden bedoeld de verplichtingen in de vorm van bijdragen of uitkeringen aan andere diensten (B), die ingeschakeld worden door een dienst (A) bij de uitvoering van zijn beleid, indien:
  - 1. die verplichtingen voortvloeien uit een wettelijke regeling of samenhangen met de uitvoering van een wettelijke regeling, en;
  - 2. die verplichtingen worden aangegaan en afgewikkeld door middel van een procedure van toekennen en betalen van de bijdragen of uitkeringen binnen gewoonlijk twaalf maanden.
- c. de (financiële) verplichtingen die voortvloeien uit onderling veroorzaakte schades, bijvoorbeeld door dienstvoertuigen.

Bij de *publiekrechtelijke verplichtingen* en de *onderlinge verplichtingen* gaat het (deels) om verplichtingen waarvoor moet gelden, dat de procedure van toekennen en betalen van de bijdrage, uitkering of subsidie gewoonlijk binnen twaalf maanden moet zijn afgewikkeld. Voor deze termijn van twaalf maanden is aangesloten bij de hiervoor gemaakte opmerking, dat in het algemeen vanuit budgettaire sturing gesteld kan worden dat er geen meerwaarde kan worden behaald met een afzonderlijke verplichtingenbenadering, indien het tijdsverloop tussen het aangaan van een verplichting en de betaling maximaal twaalf maanden is. Wel is opgemerkt dat indien de periode van maximaal twaalf maanden leidt tot het overschrijden van de jaargrens, het overschrijden van die grens vanuit het oogpunt van autorisatie een aandachtspunt is. Dat aandachtspunt bestaat hieruit dat, in die gevallen waarin de jaargrens wordt overschreden, het toepassen van v=k er (in theorie) toe kan leiden dat het budgetrecht wordt aangetast, omdat de Staten-Generaal wordt gevraagd in budgettaire zin in te stemmen met uitgaven (betalingen) waarvoor de verplichtingen al in een eerder jaar zijn aangegaan. Omdat het bij de hierbedoelde verplichtingen gaat om verplichtingen op grond van een wettelijke regeling, waarmee de Staten-Generaal direct of indirect als medewetgever eerder heeft ingestemd, is het toepassen van v=k materieel minder bezwaarlijk. Met name de Tweede Kamer heeft zich alsdan materieel al gebonden aan de verplichtingen die op grond van de wettelijke regeling aangegaan zullen worden.





Voor een toelichting bij de *bijzondere verplichtingen* wordt verwezen naar de hierna opgenomen categoriegewijze toelichting.

## Artikelsgewijs

### Artikel 1

Toelichting per categorie.

#### ***Categorie 1: privaatrechtelijke verplichtingen***

In aanvulling op hetgeen hiervoor in het algemeen deel van de Nota van toelichting is opgemerkt, worden de drie sub-categorieën als volgt (nader) toegelicht.

##### *Categorie 1a: verplichtingen onder een grensbedrag*

Tot deze categorie worden gerekend verplichtingen in de sfeer van verbruiksgoederen ('de pennen en de potloden'), telefoonkosten en energiekosten, e.d. Het betreft dus een deel van de zogenaamde apparaatsuitgaven. In de praktijk zullen dit vaak verplichtingen zijn die regelmatig of in grotere aantallen in een jaar worden aangegaan en gewoonlijk relatief snel (binnen een maand) na aanschaf worden betaald. Voor dit soort verplichtingen is de administratieve belasting vrij hoog als deze strikt via de verplichtingenbenadering in de boekhouding verwerkt moet worden. Gekozen is voor een grensbedrag als criterium, omdat zo'n criterium in de praktijk goed toepasbaar is. Het grensbedrag bedraagt per 1 januari 2009 € 25.000 (ex BTW) en wordt jaarlijks vastgesteld via de bijlage inzake de comptabele grensbedragen behorende bij de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Onder de privaatrechtelijke rechtshandelingen worden verstaan de rechtshandelingen die als zodanig in het *Burgerlijk Wetboek* worden aangemerkt. De belangrijkste daarvan voor het Rijk zijn: overeenkomsten inzake koop/verkoop, huur/verhuur, geldlening, borgtocht (garantie), dading (vaststellingsovereenkomsten) en arbeidscontracten.

Het tweede zinsdeel bij categorie 1.a. ('niet-zijnde...') beoogt programma-uitgaven in de vorm van privaatrechtelijke rechtshandelingen, te weten deelneming (aandelenkoop), kredietverlening en garantieverlening, van deze categorie uit te sluiten. Hiervoor geldt derhalve de juridische verplichtingenbenadering. Subsidie-verlening en verlening van een bijdrage of uitkering zijn hierbij niet betrokken, omdat die verleningen niet kunnen worden gekarakteriseerd als privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Voor zover de door het Rijk te sluiten arbeidscontracten<sup>2</sup> een privaatrechtelijk karakter hebben, vallen deze reeds onder de uitzondering van artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, CW 2001. Het aantrekken van uitzendkrachten en overige inhuur van externe detachanten valt niet onder het privaatrechtelijke begrip 'arbeidscontract', maar onder inkoop van een dienst. Veelal zullen deze verplichtingen kortlopend van aard zijn en kunnen ze tot categorie 1a. worden gerekend.

##### *Categorie 1b: personele declaraties*

Tot deze categorie kunnen o.a. worden gerekend de vergoedingen voor dienstreizen, verplaatsingskosten en andere emolumenten. Voorbeelden van een derde die op grond van een regeling declaraties kan indienen, is de niet-rijksambtenaar aan wie op grond van de *Wet vergoedingen adviescolleges en commissies* en het *Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies* een vergoeding is toegekend.

##### *Categorie 1c: Meerjarige overeenkomsten met een facilitair karakter*

Bij contracten met een facilitair karakter moet gedacht worden aan de sfeer van onderhoud (w.o. schoonmaken), energie- en communicatiekosten, catering, bewaking, e.d. Ook PPS-contracten in de huisvestings sfeer kunnen hiertoe worden gerekend, omdat in de exploitatie (operate)-fase van het contract, naast de verbruikvergoeding voor het pand ('huur'-element), vaak ook vergoedingen voor (uitbestede) facilitaire diensten moeten worden betaald. Een formeel probleem hierbij echter is dat in deze categorie de facilitaire contracten geclausuleerd zijn: zo'n contract dient een opzegtermijn te bevatten. Daarvan is bij een PPS-huisvestingscontract niet altijd sprake. PPS-huisvestingscontracten kunnen in algemene zin echter (ook) gerekend worden tot de in de

<sup>2</sup> Overigens sluit het Rijk geen (privaatrechtelijke) arbeidscontracten meer.



Comptabiliteitswet (art. 3, lid 3c, CW 2001) genoemde categorie van huren, pachten en soortgelijke periodieke verplichtingen, waarbij de facilitaire elementen worden gedekt door de omschrijving 'soortgelijke periodieke verplichtingen'. Op die basis kan daarvoor dus  $v=k$  worden toegepast.

Over de norm dat een contract een opzegtermijn moet bevatten, kan het volgende worden opgemerkt.

In het algemeen zijn, gezien vanuit de looptijd, drie soorten contracten te onderscheiden, te weten:

1. contracten met een onbepaalde looptijd, waarbij (de beëindiging van) de looptijd door een van beide partijen in de loop der tijd kan worden bepaald door een vooraf overeengekomen opzegtermijn in acht te nemen;
2. contracten met een bepaalde looptijd (vaak één jaar) met een stilzwijgende verlenging voor een zelfde periode als niet door een van beide partijen een opzegtermijn in acht wordt genomen (stilzwijgende verlenging).
3. contracten met een bepaalde looptijd zonder opzegtermijn; deze overeenkomsten houden na de looptijd op te gelden, dan wel worden vervangen door een nieuwe overeenkomst. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het verplichtingenbedrag over de gehele looptijd vaststaat (eventueel afgezien van een prijsindexatie).

Voor contracten, bedoeld onder 1. en 2., heeft een afzonderlijke verplichtingenbenadering uit een oogpunt van budgettaire beheersing en van administratief beheer geen meerwaarde. Dergelijke contracten kenmerken zich vanuit financieel oogpunt door periodieke betalingen (vaak maand- of jaartermijnen). Het totaalbedrag (meerjarig) van de vast te leggen verplichtingen is nauwelijks vast te stellen, omdat zowel de  $p$  als de  $q$  als de feitelijke looptijd op voorhand niet vaststaan, en dat totaalbedrag wordt dan ook meestal niet contractueel vastgelegd. Uit beheersoogpunt wordt dus ook niet op een totaalbedrag gestuurd: budgettair wordt meerjarig op de kas gestuurd en administratief is het voldoende om de uit het contract voortvloeiende periodieke kasbetalingen (veelal voorschotbetalingen), los van de initiële verplichting, te verwerken. Jaarlijks wordt achteraf het definitieve jaarbedrag vastgesteld, waarna een na- of terugbetaling volgt. Voorbeelden: contracten met energiebedrijven (gas-, licht-, water-, stadsverwarmingsvoorziening e.d.) en met telecommunicatiebedrijven (telefoon, internet, e.d.). Om die reden is het niet bezwaarlijk dat voor dergelijke verplichtingen als verplichtingenraming de kasraming in een jaar kan worden gehanteerd.

Voor de onder 3 bedoelde contracten geldt de normale verplichtingen-kasbenadering. De verplichtingen die uit dit soort contracten voortvloeien, zijn immers kenmerkend voor de juridische verplichtingenbenadering die in de CW 2001 als uitgangspunt geldt. Een juiste toepassing van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie (GVKA) brengt met zich mee, dat verplichtingen uit een dergelijke meerjarige overeenkomst dienen te worden geraamd, geboekt en verantwoord in het jaar ( $t$ ) waarin het contract wordt gesloten. Het over de gehele periode verschuldigde bedrag dient als verplichting in jaar  $t$  te worden opgenomen, waarna in de jaren vanaf  $t$  de jaarlijks daaruit voortvloeiende betalingen als kasuitgaven in de administratie worden vastgelegd en zodanig aan de oorspronkelijke verplichting worden gerelateerd dat steeds het openstaande verplichtingenbedrag kan worden vastgesteld (zie artikel 28, vijfde lid, onder c van de CW 2001).

### ***Categorie 2: publiekrechtelijke verplichtingen***

In aanvulling op hetgeen hiervoor in het algemeen deel van de Nota van toelichting is opgemerkt, worden de sub-categorieën als volgt nader toegelicht.

#### ***Categorie 2a en 2b***

Beleid waarvoor een minister verantwoordelijk is, wordt niet altijd door het beleidsbepalende ministerie zelf uitgevoerd. In de praktijk wordt de uitvoering soms door een decentrale overheid (gemeente, provincie), een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) of een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) verzorgd. Soms worden bij de uitvoering van beleid ook andere departementen (andere onderdelen van de rijkdienst) of privaatrechtelijke rechtspersonen ingeschakeld. De inschakeling van andere organisaties kan wettelijk zijn geregeld (denk aan organisaties in de sociale zekerheid als het UWV en de SVB en in de zorg als het CVZ, maar ook aan decentrale overheden via regelingen van specifieke uitkeringen) of via contractuele uitbesteding aan privaat- of publiekrechtelijke rechtspersonen dan wel via onderlinge uitbesteding aan andere onderdelen van de rijkdienst door middel van convenanten (schriftelijk vastgelegde onderlinge afspraken). Met de overdracht van de uitvoering aan een andere organisatie gaat vaak ook de overdracht van de programmamiddelen gepaard, waarmee de uitvoerende organisatie de overdracht aan de uiteindelijke besteders (burgers, bedrijven) verricht.

De overdracht aan de uitvoerende organisatie kan plaatsvinden op basis van een verplichting tot betaling die kan voortvloeien uit de betrokken wettelijke regeling of met de uitvoering van die regeling kan samenhangen.



In categorie 2a wordt op deze (betalings)verplichtingen gedoeld, indien de organisaties die worden ingeschakeld (juridische) derden zijn (...andere organisaties, niet-zijnde onderdelen van de rijksdienst ...). Betreft het betalingsverplichtingen ten opzichte van andere onderdelen van de rijksdienst (onderlinge verplichtingen) dan vallen deze verplichtingen onder categorie 3c.

In categorie 2b gaat het om verplichtingen van een beleidsbepalend ministerie aan derden die voortvloeien uit een subsidie-, bijdrage- of uitkeringsrelatie. Deze derden (burgers, bedrijven of instellingen) zijn dan de directe besteders van deze overdrachten. Het gaat dus niet om ingeschakelde derden bij de uitvoering van het beleid.

Voor beide categorieën 2a en 2b (en ook voor categorie 3c) moet gelden dat de verplichtingen worden aangegaan en afgewikkeld door middel van een procedure van toekennen en betalen – al dan niet via bevoorschotting – binnen gewoonlijk twaalf maanden. Er moet dus sprake zijn van een periodiek administratief proces binnen een relatief korte periode. Afgewikkeld moet hier worden opgevat als totale (100%) betaling. Alsdan kan voor die verplichtingen  $v=k$  worden toegepast. Voor de achterliggende motivering wordt naar het algemeen deel van deze nota van toelichting verwezen.

Bij een niet 100%-betaling (bevoorschotting) is er na de betaling sprake van een openstaande verplichting. Vastlegging van openstaande verplichtingen na twaalf maanden is in het algemeen voorgeschreven. Alsdan is de toepassing van  $v=k$  niet aan de orde.

Ter zijde wordt opgemerkt dat in de *Algemene wet bestuursrecht* ten aanzien van subsidies onder andere worden geregeld de subsidieverlening (= het aangaan van de voorwaardelijke subsidieverplichting) en de subsidievaststelling (= vaststelling van de definitieve hoogte van de subsidieverplichting). De afwikkelingstermijn tussen de verlening en de vaststelling van een subsidie kan (veel) langer zijn dan de afwikkelingstermijn in de hierbedoelde categorieën. Laatste bedoelde afwikkeling betreft de kortere procedure van de toekenning (= subsidieverlening = het aangaan van de voorwaardelijke subsidieverplichting) en de (voorschot)betaling. Zodra de subsidie is verleend en (via bevoorschotting) geheel is betaald, heeft de begrotingsbelasting plaatsgevonden en kan de financiële (begrotings)administratie (in verplichtingen- en kastermen) worden bijgewerkt. Wat rest is een openstaand voorschot (in kastermen) op de saldbalans. Indien aan de hand van de (definitieve) subsidievaststelling een nabetaling of een terugvordering resteert, wordt die nabetaling - op  $v=k$ -basis - ten laste van het dan lopende begrotingsjaar (begrotingsartikel) gebracht. De ontvangst uit een terugvordering wordt ten gunste van het dan lopende begrotingsjaar (begrotingsartikel) gebracht.

Tot de verplichtingen in de categorie 2a en 2b kunnen in elk geval worden gerekend de in de oude regeling (*Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas 2008*) opgenomen categorieën:

1. van het Ministerie van Justitie: categorie 4a en 4b inzake de verplichtingen, samenhangende met de vergoedingen aan slachtoffers van geweldsmisdrijven in het kader van de *Wet schadefonds geweldsmisdrijven*, en de verplichtingen, samenhangende met de tegemoetkomingen ter zake van arbeidsongeschiktheid aan ex-gedetineerden;
2. van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: categorie 5 inzake verplichtingen in de sfeer van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid;
3. van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: categorie 6a inzake de verplichtingen, voortvloeiende uit de toekenningen in het kader van de studiefinanciering en in het kader van de tegemoetkoming in de schoolkosten en in de onderwijsbijdragen.

### *Categorie 2c*

Tot de verplichtingen in de categorie 2c kunnen in elk geval worden gerekend de in de oude regeling (*Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas 2008*) opgenomen categorie 8 bij het Ministerie van Financiën.

Op grond van een aantal wettelijke regelingen is de Belastingdienst belast met de inning van belastingen, premies en andere heffingen die niet bestemd zijn om via de Rijksbegroting te worden toegevoegd aan de algemene middelen. Dat kunnen belastingen zijn voor decentrale overheden, premies voor fondsbeheerders in het kader van de sociale verzekeringen (voor de SVb en het UWV) of de AWBZ (voor het CVZ), premievervangende belastingen voor gemoedsbezwaarden met betrekking tot dergelijke verzekeringen (voor de SVb, het UWV of het CVZ) of andere heffingen voor andere derden.

De afdracht van de geïnde middelen door de Belastingdienst geschiedt in het algemeen maandelijks aan de betrokken derden. Noch uit autorisatieoogpunt, noch uit oogpunt van budgettaire beheersing en evenmin uit (administratief) beheersoogpunt heeft het voeren van een verplichtingenadministratie door de Belastingdienst voor deze uit de wet voortvloeiende financiële verplichtingen aan de betrokken derden een meerwaarde; daarom is een aanwijzing verplichtingen=kas gerechtvaardigd.





### **Categorie 3: onderlinge verplichtingen**

In aanvulling op hetgeen hiervoor in het algemeen deel van de Nota van toelichting is opgemerkt, worden de sub-categorieën als volgt nader toegelicht.

#### **Categorie 3a en 3b**

Het betreft onderlinge verplichtingen die qua administratieve behandeling vergelijkbaar zijn met de privaatrechtelijke verplichtingen in de categorieën 1a en 1c.

#### **Categorie 3c**

Het betreft onderlinge verplichtingen die qua administratieve behandeling vergelijkbaar zijn met de publiekrechtelijke verplichtingen in categorie 2a.

Tot deze verplichtingen kunnen in elk geval worden gerekend de in de oude regeling (*Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas 2008*) opgenomen categorieën 6b, 7a, 7b en 9 van verschillende departementen. Het betreft de verplichtingen, samenhangende met de betalingen door die departementen aan de Belastingdienst in het kader van de door die dienst uitgekeerde toeslagen op grond van een inkomensafhankelijke regeling, zoals (thans) de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag, de kindertoeslag en de huurtoeslag. De uitkeringen van de Belastingdienst aan toeslagen aan de derden worden niet aangewezen voor v=k, omdat de toeslagen door de Belastingdienst in een GVKA worden bijgehouden.

#### **Categorie 3d**

Deze categorie was in de oude regeling (*Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas 2008*) alleen opgenomen bij het Ministerie van Justitie (categorie 4c). De categorie geldt thans breder voor alle departementen.

### **Categorie 4: bijzondere verplichtingen**

Als *bijzondere verplichtingen* gelden een aantal bijzondere uitgaven. In sommige gevallen bijzonder naar hun aard, bijvoorbeeld omdat de verplichtingen niet (bewust) worden aangegaan, maar blijken te ontstaan, bijvoorbeeld claims op grond van een onrechtmatige overheidsdaad (onderdeel e) of voortvloeiende uit de toepassing van de artikelen 4.17 en 4.18 van de *Algemene wet bestuursrecht* inzake het betalen van een dwangsom bij het niet tijdig geven van een beschikking op aanvraag (onderdeel f); in andere gevallen bijzonder vanwege het karakter van het begrotingsartikel of de begrotingspost ten laste waarvan zij moeten worden gebracht, bijvoorbeeld de begrotingsartikelen *Nominaal en onvoorzien*, *Geheim* (onderdelen a en b), het nadelig saldo van een Begrotingsfonds (onderdeel c) of de toevoeging aan een begrotingsreserve (onderdeel d) of omdat zij buiten begrotingsverband worden geboekt (onderdeel g).

In de oude regeling was onder categorie 1c een bijzondere categorie opgenomen, te weten: verplichtingen, samenhangende met uitgaven die ontstaan doordat door bijzondere omstandigheden rijksgeld verloren gaat. Deze categorie is vanuit een oogpunt van logica thans weggelaten.

Als er rijksgeld verloren gaat door bijvoorbeeld brand of diefstal, dan worden er geen verplichtingen aangegaan. Er wordt ook niet betaald. Het geld is weg, moet administratief worden afgeboekt en moet ten tijde van de (definitieve) vaststelling van het verlies ten laste van de begroting worden gebracht. In de begrotingsboekhouding zal het verlorengedane bedrag door middel van een memoriaalboeking ten laste van zowel de uitgaven als de verplichtingen moeten worden gebracht.

### **Artikel 4**

De terugwerkende kracht is met name van belang voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, omdat door de thans gekozen algemene formuleringen van de categorieën ook voor enkele nieuwe SZW-regelingen in 2009 de v=k-benadering kan worden toegepast.

*De Minister van Financiën,  
W.J. Bos.*