

Regeling verlening voorschotten 2004

Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2004 inzake het verlenen van voorschotten door het Rijk (Regeling verlening voorschotten 2004)

De Minister van Financiën,
Gelet op artikel 2, derde lid, van het Besluit kasbeheer 1998;
Na overleg met de Algemene Rekenkamer (brief van 22 januari 2004, kenmerk 62R);

Besluit:

Artikel 1

In deze regeling wordt onder voorschot verstaan:

- a. een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren produkten, te verlenen diensten of te verrichten werken;
- b. een vooruitbetaling door het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.

Artikel 2

1. Voorschotten, bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, kunnen tot maximaal 80% van de aangegane verplichting worden verleend voor zover de gewoonte, de billijkheid of het belang van het Rijk dit vordert. De voorschotverlening wordt schriftelijk overeengekomen.

2. Voorschotten, bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, worden niet verleend dan nadat voldoende zekerheid is gesteld. Vanaf een door de Minister van Financiën vast te stellen bedrag dient zekerheid te worden gesteld in de vorm van een garantie, afgegeven door:

- a. een in Nederland of in een andere lidstaat van de Europese Unie toegelaten kredietinstelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet toezicht kredietwezen 1992;
- b. een schadeverzekeraar, aan wie op grond van artikel 24, eerste lid, van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 door de Pensioen- & Verzekeringskamer een vergunning is verleend voor de branche borgtocht;
- c. een andere privaatrechtelijke rechtspersoon of een overheidsinstelling, indien de Minister van Financiën daarmee schriftelijk heeft ingestemd.

3. Een overeenkomst, waarin voorschotverlening wordt afgesproken, wordt, indien die voorschotverlening in een begrotingsjaar naar verwachting een door de Minister van Financiën vast te stellen bedrag te boven gaat, niet gesloten dan nadat de Minister van Financiën

daarmee schriftelijk heeft ingestemd. Voor verschillende categorieën voorschotten kunnen verschillende bedragen worden vastgesteld.

Artikel 3

Het stellen van voldoende zekerheid als bedoeld in artikel 2, tweede lid, kan achterwege blijven:

- a. met betrekking tot voorschotten die volgens de gewoonte zonder zekerheidsstelling worden verleend;
- b. in bijzondere gevallen bij gemotiveerd besluit van de betrokken minister.

Artikel 4

1. Voorschotten, bedoeld in artikel 1, aanhef en onder b, worden tot zodanige bedragen verleend:

- a. als verantwoord is in verband met het doel van de overdracht en de daaraan verbonden voorwaarden;
 - b. als in het belang is van het Rijk.
2. Voorschotten, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, behoeven de voorafgaande schriftelijke instemming van de Minister van Financiën.
3. De betrokken minister bepaalt of zekerheid moet worden gesteld.

Artikel 5

Over voorschotten wordt rente in rekening gebracht, voor zover dit in verband met de motieven die tot de voorschotverlening hebben geleid, redelijk is te achten.

Artikel 6

1. De regels, bedoeld in artikel 2, derde lid, van het Besluit kasbeheer 1998, zoals deze zijn vastgesteld bij de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2003, worden ingetrokken.

2. Deze regeling kan worden aangehaald als: Regeling verlening voorschotten 2004.

3. Zij treedt in werking met ingang van 1 april 2004.

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

*De Minister van Financiën,
G. Zalm.*

Toelichting

Algemeen

In het kader van het door het Rijk te voeren kasbeheer kunnen voorschotten aan derden worden verleend. Daartoe worden in de onderhavige regeling regels gegeven, die in acht moeten worden genomen bij het verlenen van

voorschotten. De regeling bevat derhalve geen bepalingen inzake de administratie die van verleende voorschotten bijhouden moet worden; dergelijke bepalingen zijn opgenomen in de Regeling departementale begrotingsadministratie, waarin overigens het begrip voorschot een wijdere strekking heeft (namelijk ook betrekking heeft op 'voorschotten' voor reeds verrichte prestaties).

De regeling treedt in de plaats van het Besluit verlening voorschotten 1994.

De regeling is gebaseerd op artikel 2, derde lid, van het Besluit kasbeheer 1998.

Het belang van een regeling inzake voorschotverlening is vooral gelegen in de financiële en budgettaire aspecten die aan het verlenen van voorschotten zijn verbonden. Bij financiële aspecten moet worden gedacht aan de risico's die gelopen worden dat de wederpartij haar verplichtingen jegens het Rijk niet na zal komen en aan rentederving c.q. aan de noodzaak die voor de Minister van Financiën kan ontstaan eerder dan noodzakelijk staatsleningen uit te schrijven. Het spreekt voor zich dat een doelmatig financieel beheer vereist dat dergelijke risico's worden vermeden of worden afgedekt (stellen van zekerheid) en dat het Rijk niet met onnodige rentekosten wordt belast. Deze aspecten spelen vooral een rol bij de categorie voorschotten die in artikel 1, onder a, worden bedoeld.

Bij budgettaire aspecten moet worden gedacht aan (het zoveel mogelijk voorkomen van) het verschijnsel van het zogenaamd parkeren van begrotingsgeld, dat wil zeggen het via voorschotverlening belasten van een eerder begrotingsjaar dan het jaar waarin de betrokken uitgaven anders zouden zijn verricht. Dit doet zich in de praktijk voor bij beide categorieën voorschotten die in artikel 1 worden onderscheiden. In het algemeen is dit een ongewenst verschijnsel. Bij situaties waarin parkeren wel kan worden toegestaan, wordt gedacht aan budgettaire situaties waarin het met het oog op het nagestreefde financieringsstekort wenselijk wordt geoordeeld daaraan via voorschotverlening een bijdrage te leveren.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Een voorschot is een vooruitbetaling op een aangegane verplichting op het moment dat de tegenpartij haar verplichting(en) nog moet nakomen.

Ter verduidelijking het volgende. In een (contract)procedure tot bijvoorbeeld de aanschaffing van een goed of tot het laten verrichten van een (aan te nemen) werk kunnen globaal vaak vijf fasen worden onderscheiden:

- a. onderhandelingen leidende tot een (koop)contract;
- b. uitvoering door de betrokken derde van de door hem aangegane verplichting, leidende tot de feitelijke (op)levering;
- c. vaststelling of het (op)geleverde conform het contract is;
- d. vaststelling van de definitieve prijs;
- e. (definitieve) betaling/afrekening.

Van voorschotverlening is sprake indien in fase b door het Rijk een vooruitbetaling wordt gedaan. Een voorlopige betaling verricht in de fasen c en d dient als voorschotverlening te worden opgevat, omdat de betrokken derde dan immers in beginsel aan zijn verplichting heeft voldaan. In die fasen moet alleen nog definitief worden vastgesteld of de (kwaliteit van de) geleverde prestatie conform het contract is. Als deze (administratieve) afhandeling een langere tijd dan de geldende betalingstermijn vergt, wordt meestal voorlopig (het grootste deel van) het verschuldigde bedrag voldaan, mede om te voorkomen dat de overheid wordt beticht van maatschappelijk niet aanvaardbaar betalingsgedrag. De consequentie hiervan in termen van het al dan niet van toepassing zijn van de onderhavige regeling is, dat voor voorlopige betalingen in de fasen c en d de bepalingen van de artikelen 2, 3 en 5 niet van toepassing zijn.

Ook allerlei termijnbetalingen, voor zover die samenhangen met de voortgang van de door een derde geleverde prestaties (hetgeen bijvoorbeeld voorkomt bij werkzaamheden verricht door architecten, aannemers, advocaten, e.d.) en waarbij later een definitieve afrekening volgt, zijn niet aan te merken als voorschotten op grond van dit besluit (tenzij met betrekking tot die termijnbetalingen sprake is van vooruitbetaling); ook dan zijn immers de prestaties door de betrokken derden al verricht.

Verder wordt opgemerkt dat het gebruik van de term voorschot als zodanig binnen de overheidsadministratie niet bepalend is voor de vraag of zo'n voorschot al dan niet onder dit besluit valt. Zo vallen bijvoorbeeld niet onder de definities van artikel 1 renteloze studievoorschotten (in feite: renteloze leningen¹, betalingsvoorschotten aan ambtenaren ten behoeve van te maken reis-, verblijfs-, verplaatsingskosten, e.d. (de desbetreffende ambtenaren zijn dan immers niet als derden aan te merken; zij verrichten die uitgaven 'namens' het Rijk).

Het begrip derde impliceert een (andere) rechts- of natuurlijke persoon; een ander rijksoverheidsorgaan kan daartoe dus niet worden gerekend. De onder a.

opgesomde te verrichten prestaties behelzen prestaties voortvloeiende uit privaatrechtelijk overeenkomsten.

Bij de onder b. opgesomde voorschotverleningen betreft het vooruitbetalingen op financiële overdrachten in de vorm van een subsidie, bijdrage of lening of voortvloeiend uit een eerder verleende garantie.

Bij bijvoorbeeld subsidieverlening zijn in het algemeen de volgende fasen te onderscheiden:

- a. subsidieaanvraag door een derde;
- b. vaststelling door het Rijk van een aanspraak op een subsidie (voorwaardelijke rechtverkrijging);
- c. vervulling van de voorwaarden (definitieve rechtverkrijging);
- d. vaststelling van het definitieve subsidiebedrag;
- e. (definitieve) uitbetaling/afrekening.

Hier is slechts sprake van voorschotverlening in fase c (zolang nog niet alle voorwaarden zijn vervuld).

Artikel 2

Eerste lid

In dit artikel gaat het om voorschotten in verband met door derden te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken en niet om voorschotten in verband met een door het Rijk verrichte subsidie-, bijdrage-, krediet- of garantieverlening. Als voorbeeld waarin de gewoonte het verlenen van een voorschot kan rechtvaardigen, geldt de vooruitbetaling van termijnen bij huur, leasing, e.d. en van bij abonnement te leveren zaken of te verlenen diensten. Indien echter bij dergelijke termijnbetalingen een andere termijn (periode) wordt overeengekomen dan in soortgelijke situaties (ook buiten de rijksoverheid) gebruikelijk is – bijvoorbeeld betaling per jaar in plaats van per maand vooruit –, zal die langer dan gebruikelijke voorschottermijn getoetst moeten worden aan de criteria billijkheid en/of rijksbelang.

Het verlenen van een voorschot op grond van billijkheid kan zich bijvoorbeeld voordoen, wanneer de voortgang van een werk aanzienlijk wordt vertraagd door oorzaken die niet aan de aannemer zijn te wijten, zoals bij overmachtsituaties als gevolg van brand, stakingen, e.d.; soms kan de oorzaak bij de overheid zelf zijn gelegen. Het zich voordoen van een relatief groot aantal onwerkbare dagen als gevolg van weersomstandigheden is als billijkheidsmotief onvoldoende, omdat dit tot de normale ondernemersrisico's moet worden gerekend.

Het belang van het Rijk kan in het geding zijn – en derhalve een reden voor voorschotverlening zijn – in bijvoorbeeld een situatie waarin het Rijk niet of niet eenvoudig kan uitwijken naar een andere leverancier/producent (bijvoorbeeld bij sommige defensie-opdrachten); voorfi-

nanciering via voorschotverlening kan dan goedkoper blijken dan voorfinanciering via bancaire krediet.

In het algemeen kunnen evenwel voorschotbetalingen met louter een financieringskarakter – en vaak met de kennelijke bedoeling een prijskorting van de andere contractpartij te verwerven – niet gerechtvaardigd worden op grond van het rijksbelang; de prijskorting is dan een verkapte rentevergoeding. Niet alleen past het de overheid in het algemeen niet voor 'bankier te spelen', daarenboven zal de Minister van Financiën via (vervroegde) staatsleningen zelf dat geld moeten aantrekken, hetgeen extra rentelasten voor het Rijk met zich brengt. Voor het Rijk als geheel is in dergelijke situaties dan dus geen of nauwelijks sprake van rentevoordeel. Mocht in voorkomende gevallen de prijskorting wel substantieel hoger zijn en dan veelal ook boven de normale kosten van bankkrediet uitgaan, dan zal die prijskorting voor het meerdere van de zijde van de leverancier eerder zijn ingegeven door andere (bijvoorbeeld markt) overwegingen dan voorschotverlening.

Voorschotbetalingen met de kennelijke bedoeling nog beschikbare begrotingsgelden versneld te besteden, kunnen in elk geval niet op grond van de gewoonte of de billijkheid en in het algemeen niet op grond van het rijksbelang gerechtvaardigd worden. Dit betalingsgedrag door rijksdiensten, ook wel aangeduid met parkeren van begrotingsgelden, is derhalve in beginsel niet toegestaan. Verwezen wordt verder naar hetgeen hieromtrent in het algemeen deel van de toelichting is opgemerkt.

Indien toepassing van de criteria gewoonte of billijkheid enerzijds en het criterium belang van het Rijk anderzijds in concrete gevallen tot verschillende conclusies inzake voorschotverlening aanleiding kunnen geven, dient een nadere beleidsmatige afweging plaats te vinden ter beoordeling van de vraag welk criterium het zwaarst zal moeten wegen. De tekst van artikel 2 staat daaraan niet in de weg, omdat het eerste lid niet imperatief is geformuleerd.

De woorden *voor zover* in dit lid brengen tot uitdrukking, dat ook de vorm waarin de voorschotverlening plaatsheeft (gedacht kan daarbij worden aan de hoogte van het voorschot, eventuele termijnen en andere voorwaarden die aan voorschotverlening kunnen worden verbonden), getoetst zullen worden aan de criteria gewoonte, billijkheid en belang van het Rijk.

Met de bepaling in het eerste lid, laatste zinsdeel, dat voorschotverlening schriftelijk dient te worden overeengekomen, wordt beoogd het in het verleden gehanteerde onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte voorschotten op te heffen. De onderhavige regeling gaat er

vanuit dat alleen tot voorschotverlening kan worden overgegaan, indien het Rijk zich daartoe schriftelijk heeft verplicht.

Bij het sluiten van overeenkomsten dient degene die namens het Rijk een overeenkomst sluit rekening te houden met de voorschriften van deze regeling. Verder dient bij het sluiten van overeenkomsten rekening te worden gehouden met voorschotbepalingen, opgenomen in de Algemene Rijksinkoopvoorwaarden (ARIV), voor zover die verder strekken dan de onderhavige regeling. Bovendien kunnen in andere wettelijke regelingen en in individuele overeenkomsten verdergaande bepalingen worden opgenomen. Overigens is voor een contractsluitende tegenpartij van het Rijk de bepaling in artikel 36 CW 2001 van belang inzake de geldigheid van een overeenkomst bij het niet naleven van deze regeling door het Rijk.

Tweede lid

Het bedrag, bedoeld in lid 2, bedraagt thans € 500.000.

Wat betreft de soort van zekerheid zal bij een voorschotverlening dat lager is dan dit bedrag, in het algemeen (ook) de voorkeur dienen te worden gegeven aan een garantie, afgegeven door een in dit lid onder a of b bedoelde rechtspersoon, aangezien de beoordeling van de aanvaardbaarheid daarvan weinig moeilijkheden oplevert en voorts de administratie en de bewaring van dergelijke garanties op eenvoudige wijze kunnen plaatsvinden.

Garantieverlening bij voorschotverlening beneden dit bedrag door andere voldoende solvabele geachte rechtspersonen zijn echter eveneens acceptabel.

De garantieverlening bij voorschotverlening vanaf € 500.000 is op grond van de nieuwe formulering van dit artikellid niet meer beperkt tot eersteklasbankgaranties. Thans is meer aangesloten bij rechtspersonen die onder een zeker toezicht van het Rijk functioneren, zoals banken (categorie a) en verzekeringsmaatschappijen (categorie b).

Bij categorie c kan het gaan om bijvoorbeeld kredietinstellingen van buiten de Europese Unie, om schadeverzekeraars die ten aanzien van de branches krediet en borgtocht niet op de Nederlandse markt opereren en daarom geen vergunning van de Pensioen- & Verzekeringskamer kunnen overleggen, om buitenlandse overheidsdiensten die zich met borgstelling bezighouden, of om andere binnen- of buitenlandse bedrijven of instellingen die bereid zijn om een garantie af te geven.

Indien met een buitenlandse leverancier een contract wordt gesloten waarin sprake is van voorschotverlening, kan worden verwacht dat deze leverancier met een garantie zal komen, afgegeven door een financiële instelling waarmee die leverancier in eigen land een bestaande relatie heeft. Voor zover die

instelling niet onder het toezicht van het Rijk staat, is voorzichtigheid bij het accepteren van de garantstelling geboden.

Vanzelfsprekend zijn er ook andere nationaal en internationaal opererende (Nederlandse) ondernemingen waarvan, als deze zich in voorkomende gevallen garant zouden stellen, de garantieverlening zou kunnen worden geaccepteerd.

In alle categorie-c-gevallen is met het oog op de financiële risico's voorzien in een mede-beoordeling door de Minister van Financiën (van de solvabiliteit van de rechtspersonen die als borg optreden). Om de instemming van de Minister van Financiën te verkrijgen, dient door het voorschotverlenende ministerie een schriftelijk verzoek te worden gericht aan de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën. Criteria bij de bepaling van de solvabiliteit zijn o.a. de ratings die worden afgegeven door daartoe algemeen erkende ratingsbureaus. Kredietinstellingen, waaraan de toelating in Nederland of in een ander EU-land is geweigerd, zijn als borg niet acceptabel.

Derde lid

Bij de voorafgaande schriftelijke instemming van de Minister van Financiën² ingevolge het derde lid, zal de aanvraag worden getoetst aan de criteria gewoonte, billijkheid of belang van het Rijk. Daarbij zal ook in voorkomende gevallen worden betrokken of er voldoende zekerheid wordt gesteld. Bij toetsing aan het criterium belang van het Rijk zal met name ook beoordeeld worden of er niet sprake is van ongewenst budgettair gedrag in de vorm van parkeren van begrotingsgelden.

Het bedrag, bedoeld in het derde lid, bedraagt thans € 500.000 in geval de voorschotverlening wordt gegarandeerd door een buitenlandse kredietinstelling die niet in de Europese Unie als kredietinstelling op grond van de Wet toezicht kredietwezen 1992 is toegelaten. In geval een voorschotverlening wordt gegarandeerd door een buitenlandse kredietinstelling die wel is toegelaten of door een binnenlandse kredietinstelling die is toegelaten, bedraagt het bedrag, bedoeld in het derde lid, € 5 mln.

Artikel 3

Als voorbeelden van de onder a. bedoelde voorschotten, d.w.z. voorschotten die volgens de gewoonte veelal zonder zekerheidsstelling worden verleend, kunnen worden genoemd de vooruitbetalingen van bij abonnement te leveren zaken of te verlenen diensten.

Als voorbeeld van een onder b bedoeld bijzonder geval, waarin bij gemotiveerd besluit van de betrokken Minister van het stellen van zekerheid kan worden afgezien, kan gelden een voorschotverlening in het kader van een privaatrechtelijke overeenkomst met een lager publiekrechtelijk lichaam.

Artikel 4

Eerste en tweede lid

Het gaat in dit artikel om voorschotverlening in verband met vooral publiekrechtelijke overdrachten (bedoeld in artikel 1, onder b).

Of in concrete gevallen het verlenen van een voorschot verantwoord is in verband met het doel van de overdracht en de daaraan verbonden voorwaarden, zal afgeleid moeten (kunnen) worden uit de wettelijke regeling, waarop de overdracht is gebaseerd, dan wel – bij ontbreken van een regeling – uit de voorwaarden die aan de overdracht zijn gesteld. De beoordeling daarvan komt een minister zelfstandig toe. Daarnaast kan op grond van het gestelde in het eerste lid, onder b, het rijksbelang aanleiding zijn tot voorschotverlening.

Daarbij wordt opgemerkt dat voorschotverlening met de kennelijke bedoeling beschikbaar begrotingsgeld te parkeren in het algemeen niet op grond van het rijksbelang kan worden gerechtvaardigd. Om hiervoor een extra waarborg in te bouwen is in het tweede lid voorzien in de voorafgaande schriftelijke instemming van de Minister van Financiën met dergelijke voorschotten. In de praktijk worden dergelijke voorschotten overigens sporadisch verleend.

De opsomming onder a en b in het eerste lid is alternatief (of/of) bedoeld en niet cumulatief (en/en). In het algemeen is het, zeker als het om substantiële bedragen gaat, uit een oogpunt van doelmatig kasbeheer niet aan te bevelen in geval van een exploitatiesubsidie of -bijdrage de ontvanger van een voorschot voor een langere periode dan een kwartaal te bevoorschotten.

Bevoorschotting dient bovendien niet een tijdige, op relevante stukken gebaseerde, afrekening c.q. definitieve vaststelling van de overdracht in de weg te staan. Een bevoorschotting van 100% bevat in het algemeen voor de ontvanger van een voorschot te weinig financiële prikkel om tijdig met een financiële verantwoording te komen. Bevoorschotting tot maximaal 80% heeft ook in geval van subsidies en bijdragen daarom de voorkeur.

Derde lid

Zekerheidsstelling zal voor voorschotten in de overdrachtssfeer in het algemeen niet nodig zijn. Er kunnen zich echter uitzonderingen voordoen, een en ander ter beoordeling van de betrokken minister.

Artikel 5

Of over verleende voorschotten rente in rekening moet worden gebracht, hangt voornamelijk af van de motieven welke tot het betalen van een voorschot hebben geleid. Indien voorschotverlening het karakter van (voor)financiering draagt, dient rente in rekening te worden

gebracht. Hierbij wordt onder verwijzing naar de toelichting bij artikel 2, eerste lid, opgemerkt dat voorschotverlening met een louter financieringskarakter van privaatrechtelijke transacties in het algemeen niet gerechtvaardigd kan worden op grond van het rijksbelang.

In situaties dat de billijkheid of de gewoonte het motief van de voorschotverlening vormt, zal veelal van het in rekening brengen van rente kunnen worden afgezien, tenzij het gebruikelijk is

dat rente wordt berekend of tenzij de termijn waarbinnen de prestatie moet worden verricht wordt overschreden, anders dan door overmacht of door schuld van de zijde van het Rijk.

Het verdient in het algemeen aanbeveling dat rentevergoeding wordt berekend op basis van de geldende wettelijke rente.

Gelet op het universaliteitsbeginsel dat voor de rijksbegroting geldt, dienen dergelijke rente-ontvangsten administratief

onder de ontvangsten te worden verantwoord, ook indien deze rentevergoeding door de aanbiedende contractpartij als prijskorting (netto) in de prijsaanbieding is verwerkt.

¹ tenzij op die lening een voorschot zou worden verleend.

² Een verzoek tot instemming dient gericht te worden aan de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën.