

Regeling verlening voorschotten 2007

Regeling van de Minister van Financiën van 21 november 2007 inzake het verlenen van voorschotten door het Rijk (Regeling verlening voorschotten 2007)

De Minister van Financiën, Gelet op artikel 2, derde lid, van het Besluit kasbeheer 1998; Na overleg met de Algemene Rekenkamer (brief van 8 juni 2007, kenmerk 7002389 R);

Besluit:

Artikel 1. Begrippen

In deze regeling wordt verstaan onder:
a. *privaatrechtelijk voorschot*: een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten of te verlenen diensten of voor het Rijk te verrichten werken;
b. *publiekrechtelijk voorschot*: een vooruitbetaling door het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie of bijdrage;
c. *Minister*: de Minister wie het aangaat.

Artikel 2. Privaatrechtelijke voorschotten

1. De Minister kan privaatrechtelijke voorschotten verlenen. Alvorens een privaatrechtelijk voorschot wordt verleend, beoordeelt de Minister het risico dat de derde partij zijn verplichtingen uit de overeenkomst tot levering van het product, tot verlening van de dienst of tot verrichting van het werk niet of niet geheel zal nakomen.
2. Indien de Minister het risico laag inschat, kan hij een privaatrechtelijk voorschot tot maximaal 100% van de aangegane financiële verplichting verlenen.
3. Indien naar het oordeel van de Minister de kans dat het risico zich voordoet substantieel is, dan wel de gevolgen van het risico substantieel zijn, eist hij van de derde partij dat deze voldoende zekerheid stelt.
4. Indien het oordeel, bedoeld in het derde lid, leidt tot de eis tot zekerheidstelling, wordt vanaf een door de Minister van Financiën vast te stellen grensbedrag zekerheidstelling geëist in de vorm van een garantie, afgegeven door een in het maatschappelijk verkeer betrouwbaar geachte instelling.
5. De Minister van Financiën vermeldt in de bijlage bij deze regeling de instellingen of de categorieën van instellingen die naar zijn oordeel voldoen aan het in het vierde lid vermelde criterium van maatschappelijke betrouwbaarheid.

6. Het verlenen van voorschotten geschiedt op een wijze als bedoeld in artikel 35 van de Comptabiliteitswet 2001.

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

Artikel 3. Publiekrechtelijke voorschotten

1. De Minister kan publiekrechtelijke voorschotten aan een derde partij verlenen tot zodanige bedragen als verantwoord is in verband met het bestedings- of uitgavenpatroon dat voortvloeit uit het doel van de overdracht en de daaraan verbonden voorwaarden.
2. In overeenstemming met de Minister van Financiën kan aan een publiekrechtelijk voorschot aan een derde partij, niet zijnde een natuurlijke persoon, de voorwaarde worden verbonden dat het voorschot bij het Ministerie van Financiën wordt aangehouden in een rekening-courant, bedoeld in artikel 24, zesde lid, van de Comptabiliteitswet 2001.
3. Een ruimer publiekrechtelijk voorschot dan op grond van het eerste lid mogelijk is, kan worden verleend, indien dat vanuit een oogpunt van subsidiebeheer doelmatig is en, in geval het betreft een voorschot aan een derde partij niet zijnde een natuurlijke persoon, indien in overeenstemming met de Minister van Financiën aan het voorschot de voorwaarde, bedoeld in het tweede lid, wordt verbonden.
4. Indien het niet doelmatig is de voorwaarde, bedoeld in het tweede lid, te verbinden aan het voorschot, bedoeld in het derde lid, kan daarvan in overeenstemming met de Minister van Financiën worden afgezien.
5. In afwijking van het eerste lid is een ruimer voorschot aan een internationale instelling mogelijk zonder dat aan het voorschot de voorwaarde, bedoeld in het derde lid, wordt verbonden, indien in overeenstemming met de Minister van Financiën de doelmatigheid op een andere wijze in acht wordt genomen.
6. De Minister bepaalt of zekerheid moet worden gesteld.

Artikel 4. Privaatrechtelijke voorschotten aan publieke rechtspersonen

Op privaatrechtelijke voorschotten, verleend aan een derde partij, zijnde een publiekrechtelijke rechtspersoon of een rechtspersoon, bedoeld in artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabi-

liteitswet 2001, is artikel 3, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5. Parkeren van begrotingsgeld

Het verlenen van voorschotten met als doel het belasten van een eerder begrotingsjaar dan zonder bevoorschotting zou plaatsvinden, is niet toegestaan, tenzij dit in het belang van het Rijk is en de Minister van Financiën daarmee heeft ingestemd. Van die instemming moet uit het betrokken begrotingsdossier blijken.

Artikel 6

1. De Regeling verlening voorschotten 2004 wordt ingetrokken.
2. Deze regeling kan worden aangehaald als: Regeling verlening voorschotten 2007.
3. Zij 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 2007.

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

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

Bijlage bedoeld in artikel 2, vijfde lid.

De Minister van Financiën wijst in onderstaand overzicht de (categorieën van) instellingen aan die door de Ministers in het maatschappelijk verkeer betrouwbaar kunnen worden geacht, indien deze instellingen zich als borg garant stellen voor door de Ministers aan derden te verlenen privaatrechtelijke voorschotten.

a. Banken, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, die in een lidstaat van de Europese Unie het bedrijf van bank mogen uitoefenen;
b. Schadeverzekeraars, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, die in een lidstaat van de Europese Unie het bedrijf van schadeverzekeraar in de branche Borgtocht mogen uitoefenen;
c. Andere privaatrechtelijke rechtspersonen of overheidsinstellingen na overleg met het Ministerie van Financiën.

Toelichting

Wijzigingen t.o.v. de Regeling verlening voorschotten 2004

De belangrijkste wijziging is de introductie van het schatkistbankieren in artikel 3 (leden 2 tot en met 5) en artikel 4. Daarnaast is in artikel 2 het risicobe-

heer het uitgangspunt geweest bij de vormgeving van de bepalingen ten aanzien van privaatrechtelijke voorschotten. De verplichte betrokkenheid vooraf van de Minister van Financiën bij individuele voorschotverleningen is niet langer voorgeschreven. De regeling heeft zo duidelijker een centraal kaderstellend karakter voor voorschotverlening gekregen. De primaire verantwoordelijkheid van de ministers voor de toepassing van de regeling komt hiermee beter tot uitdrukking. De nieuwe regeling leidt tot een beperking van de comptabele regel- en administratievelastendruk.

Algemeen

In de onderhavige regeling worden centrale regels gegeven die in acht moeten worden genomen bij het verlenen van voorschotten door de ministers. De regels hebben betrekking op de aspecten risicobeheer, doelmatigheid en budgettair gedrag. De regeling treedt in de plaats van de Regeling verlening voorschotten 2004 en is gebaseerd op artikel 2, derde lid, van het Besluit kasbeheer 1998.

Voorschotverlening en voorschottenbeheer

De onderhavige regeling geeft een normkader voor het verlenen van voorschotten door het Rijk, niet voor het beheer van voorschotten. Voorschottenbeheer is aan de orde nadat een voorschot is verleend. Een adequaat voorschottenbeheer behelst onder meer dat een betrouwbare administratie van verleende voorschotten wordt bijgehouden, opdat bij de eindafrekening van betalingsverplichtingen rekening kan worden gehouden met de betaalde voorschotten. De onderhavige regeling bevat daarvoor geen centrale voorschriften. Een doelmatig en rechtmatig voorschottenbeheer is – als een deelproces van het financieel beheer – primair de verantwoordelijkheid van iedere afzonderlijke minister.

Voorschotverlening en risicobeheer

Risicobeheer is een wijze van bedrijfsvoeren die ertoe moet leiden dat de doelstellingen van de organisatie – in casu de departementale organisatie waarvoor een minister verantwoordelijk is – op een effectieve, doelmatige en rechtmatige manier worden gerealiseerd. Risicobeheer wordt in dit verband toegepast op voorschotverlening, dat een onderdeel vormt van het financieel beheer van een organisatie. Financieel beheer vormt op zijn beurt een onderdeel van de zogenaamde PIIOFAH-beheersprocessen¹, de ondersteunende processen van het departementale beleidsproces.

Voorschotverlening is – evenals voorschottenbeheer – primair de verantwoordelijkheid van iedere afzonderlijke minister. Vanwege de financiële risico's

is het echter gewenst daarvoor een aantal centrale voorschriften te geven. Het gaat bij voorschotverlening om (afspraken over) vooruitbetalingen op door het Rijk (aan te gane en) aangegane financiële verplichtingen. Dat kunnen verplichtingen zijn die voortvloeien uit privaatrechtelijke overeenkomsten of uit publiekrechtelijke (subsidie) beschikkingen.

In de privaatrechtelijke sfeer worden voorschotten vaak verstrekt op grond van de gewoonte (maatschappelijk gebruik), de billijkheid of omdat de derde partij daar uit financierings- of liquiditeitsoogpunt om verzoekt. Soms kan het belang van het Rijk ermee gediend zijn (zie bijvoorbeeld hierna onder Voorschotverlening en budgettair gedrag). In de publiekrechtelijke sfeer is het meestal inherent aan het proces van subsidieverlening vooraf en subsidievestiging achteraf dat voorschotten worden verstrekt. In de betrokken subsidieregeling is dan meestal ook in een voorschotregime voorzien.

Op het moment van de betaling van een voorschot bestaat er nog geen definitieve betalingsverplichting, omdat de derde partij – de opdrachtnemer – nog niet aan al haar verplichtingen jegens het Rijk als opdrachtgever heeft voldaan of omdat nog niet is vastgesteld dat aan alle verplichtingen is voldaan. Het verlenen van voorschotten brengt daarmee het risico met zich mee dat de opdrachtnemer achteraf niet aan al zijn verplichtingen kan of wil voldoen. Bij het verstrekken van voorschotten zal dit risicoaspect steeds goed ingeschat moeten worden.

Gewaakt moet echter worden voor te ver doorgevoerde voorschotprocedures, omdat het daarmee te bereiken financiële doelmatigheidsvoordeel verloren kan gaan door de verzwaarde administratieve lasten van de voor te schrijven procedures. Met name bij veelvuldig voorkomende, gelijksoortige betalingsverplichtingen kunnen de kosten van verzwaarde administratieve procedures (bijvoorbeeld in de vorm van het organiseren van zekerheidsstellingen vooraf ten aanzien van te verlenen voorschotten) snel oplopen.

Uitgaande van risicobeheer van privaatrechtelijke voorschotten is het daarom in het algemeen doelmatig om zich te concentreren op de meer incidenteel voorkomende betalingsverplichtingen met een investeringskarakter en bijvoorbeeld minder op de veelvuldig voorkomende, periodieke betalingsverplichtingen, zoals bijvoorbeeld de periodieke betalingsvoorschotten met betrekking tot de inkoop van openbare nutsvoorzieningen (gas, water, elektra, e.d.) of ict-diensten en met betrekking tot de inkoop op abonnementsbasis of op grond van mantelcontracten. Bij deze laatste voorzieningen is er in het algemeen sprake van een stabiele opdracht-

gever/opdrachtnemerrelatie en volgen de (voorschot)betalingen en leveringen meestal kort na elkaar. Dit in tegenstelling tot een relatie met een leverancier/aannemer die een investeringsgoed verzorgt. Vanwege het incidentele karakter van de opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie is zo'n relatie minder stabiel en bovendien is de periode tussen de (voorschot)betalingen en de uiteindelijke (op)levering veel langer. Het risico dat er bijvoorbeeld sovabiliteitsproblemen bij de leverancier ontstaan, is dan veel groter².

Ook bij publiekrechtelijke voorschotten – met als belangrijkste categorie de subsidievoorschotten – is het vaak doelmatiger bij zekerheidsstelling (vooraf) te focussen op de meer omvangrijke, incidentele subsidies aan rechtspersonen (bedrijven, instellingen) in plaats van op de massalere subsidieprocessen aan natuurlijke personen. Bij deze laatste processen kan de zekerheid misschien beter achteraf (repressief) worden geregeld via een sanctiestelsel, zeker indien de praktijk uitwijst dat er relatief niet vaak iets misgaat met een subsidievoorschot.

Voorschotverlening en doelmatigheid

Een ander risicoaspect van voorschotverlening, met name in de privaatrechtelijke sfeer, betreft de doelmatigheid: voorschotverlening leidt tot rentederiving c.q. tot de noodzaak voor de Minister van Financiën eerder dan noodzakelijk (staats)leningen uit te moeten schrijven. Een doelmatig financieel beheer houdt mede met dit aspect rekening, bijvoorbeeld door een rentevergoeding over het verleende voorschot aan de derde te vragen. Soms is bevoorschotting op deze wijze goedkoper dan voorfinanciering via bancaire krediet. In het algemeen zijn voorschotbetalingen aan leveranciers van goederen en diensten en te verrichten werken met een louter voorfinancieringsdoel niet wenselijk, omdat bedrijfsfinanciering niet tot de taak van de overheid behoort. Zijn de leveranciers daarentegen publieke rechtspersonen (publiekrechtelijke rechtspersonen of zogenaamde rechtspersonen met een wettelijke taak) dan is een dergelijke bevoorschotting op zich niet of minder bezwaarlijk.

Een recent doelmatigheidsfenomeen vormt het schatkistbankieren met verstrekte voorschotten, vooral met publiekrechtelijke voorschotten. In artikel 3 wordt daaraan in aansluiting op artikel 24, zesde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 een nadere uitwerking gegeven. Schatkistbankieren biedt de mogelijkheid om doelmatig subsidies en bijdragen ruimer te bevoorschotten dan uit hoofde van de directe liquiditeitsbehoefte van de ontvanger van de subsidie of bijdrage geboden zou zijn.

Voorschotverlening en budgettair gedrag

Een intern risico is dat voorschotverlening kan leiden tot 'pervers' budgettair gedrag. Daarbij moet worden gedacht aan het zogenaamd parkeren van begrotingsgelden, dat wil zeggen het via voorschotverlening bewust belasten van een eerder begrotingsjaar dan het jaar waarin de betrokken kasuitgaven (betalingen) anders zouden zijn verricht. In het algemeen is dit een ongewenst verschijnsel. Er zijn echter situaties waarin parkeren niet bezwaarlijk is, bijvoorbeeld als het belang van het Rijk ermee is gediend. Daarvan is sprake als de politieke situatie erom vraagt om gericht op het EMU-saldo (3%) of op de doelstelling voor Ontwikkelingssamenwerking (0,8% BNP) te sturen. In de onderhavige regeling is daarom opgenomen dat het verlenen van voorschotten louter met als doel een eerder begrotingsjaar met de kasbetaling te belasten niet is toegestaan, tenzij dit in het belang van het Rijk is en de Minister van Financiën daarmee in zijn hoedanigheid als schatplichtbewaarder (Financiën-II) heeft ingestemd.

Voorschotverlening intern binnen het Rijk

De onderhavige regeling heeft geen betrekking op voorschotverlening binnen het Rijk, dus tussen dienstonderdelen, bijvoorbeeld bevoorschotting van de bijdragen die een departement aan een baten-lastendienst verstrekt. In artikel 20 van de Regeling Baten-lastendiensten 2007 is geregeld dat voorschotten door departementen aan baten-lastendiensten op basis van de liquiditeitsbehoefte van de baten-lastendiensten dienen te worden verleend. De doelmatigheid van de bevoorschotting staat daarbij voorop; in die zin is er dus sprake van een analogie met de onderhavige regeling. Het risicoaspect dat de andere interne partij niet aan zijn verplichtingen zal voldoen, kan laag worden ingeschat, omdat van dienstonderdelen verwacht mag en moet worden dat deze onderling gemaakte afspraken over betalingen en andere verplichtingen zullen nakomen, bovendien zijn solvabiliteitsproblemen hier niet aan de orde.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begrippen

Een voorschot is een vooruitbetaling op een aangegane verplichting op het moment dat de wederpartij (de derde) haar verplichting(en) nog moet nakomen. Het begrip derde impliceert een (andere) rechts- of natuurlijke persoon; een ander onderdeel van het Rijk (rechtspersoon Staat) kan daartoe dus niet worden gerekend.

Het gebruik van de term voorschot als zodanig binnen de overheidsadministratie is niet bepalend voor de vraag of

zo'n voorschot al dan niet onder deze regeling valt. Zo vallen bijvoorbeeld niet onder de definities van dit artikel renteloze studievoorschotten (in feite: renteloze leningen³), 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).

De twee in de oude regeling onderscheiden categorieën voorschotten zijn thans duidelijker benoemd: privaatrechtelijke voorschotten en publiekrechtelijke voorschotten. Daardoor is thans duidelijker welke bepalingen in de overige artikelen op welke voorschotten betrekking hebben. In de categorie publiekrechtelijke voorschotten is een vooruitbetaling op een aanspraak op een lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie geschrapt. Leningen en garanties zijn begrippen uit het privaatrecht. Handhaving kan tot verwarring leiden als zo'n vooruitbetaling als publiekrechtelijk voorschot wordt benoemd. Overigens komen vooruitbetalingen op dergelijke leningen en garanties in de praktijk bijna niet voor.

Artikel 2 Privaatrechtelijke voorschotten

Eerste lid

In dit lid wordt tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheid om een privaatrechtelijk voorschot te verlenen, dient te worden toegepast met gebruikmaking van risicobeheer. Elke minister is verantwoordelijk voor de wijze waarop hij invulling geeft aan het risicobeheer en dus voor de beoordelingen en inschattingen die hij daarbij maakt. Voor het proces van risicobeheer (beoordelingen, inschattingen en de vastlegging daarvan) kan aangesloten worden bij het gangbare risicomangementproces van het departement⁴.

In de privaatrechtelijke sfeer worden voorschotten vaak verstrekt op grond van de gewoonte (maatschappelijk gebruik), de billijkheid of omdat de derde partij daar uit financierings- of liquiditeitsoogpunt om verzoekt. Soms kan het belang van het Rijk ermee gediend zijn.

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. 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 bij (te verrichten)

werken als gevolg van weersomstandigheden is als billijkheidsmotief onvoldoende, omdat dit tot de normale bedrijfsrisico's van de opdrachtnemer 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 defensieopdrachten); voorfinanciering 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. Bedrijfsfinanciering is niet een taak van de overheid.

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 verdergaande bepalingen worden opgenomen. Overigens is voor een contractsluitende wederpartij 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.

Verwezen wordt verder naar hetgeen hierover in het algemeen deel van de toelichting is opgemerkt.

Tweede lid

In het algemeen zal een adequaat risicobeheer ertoe leiden dat niet vaak een voorschot van 100% zal worden verstrekt. Situaties waarbij een 100% bevoorschotting niet bezwaarlijk hoeft te zijn, zijn vooruitbetalingen op bijvoorbeeld periodieke financiële verplichtingen in de sfeer van huren, nutsvoorzieningen (gas, elektra, e.d.), en andere op abonnementsbasis te betrekken zaken. Zodra financiële verplichtingen een minder periodiek karakter hebben en de relaties met de betrokken derden daardoor minder stabiel zullen zijn, zullen de risico's hoger moeten worden ingeschat. In algemeen zal behoudzaam risicobeheer er niet toe leiden, dat financiële verplichtingen met een investeringskarakter tot een bevoorschotting van meer dan 50% zal leiden, tenzij de investering via mijlpalen in fases wordt opgeleverd; cumulatief kan een voorschot dan vanzelfsprekend oplopen tot boven dat percentage. In het algemeen is

het verstandig cumulatief niet meer dan 80% te bevoorschotten, dit met het oog op het behoud van een drukmiddel om het opleverings- en het administratieve afhandelingsproces te bespoedigen of om de aanpassing van de levering of de dienstverlening door de opdrachtnemer, indien daartegen een bezwaar is ingediend, te bevorderen.

Derde lid

In het algemeen zal er bij privaatrechtelijke voorschotten met verhoogd risico sprake moeten zijn van een voldoende zekerheidstelling vooraf. Of daarvoor extra maatregelen nodig zijn, hangt af van de voorafgaande risicoschatting. Als de kans op het risico dan wel de gevolgen van het risico (ook bij een kleine kans) substantieel worden geacht, zijn extra maatregelen nodig, bijvoorbeeld de garantstelling door een andere partij. Bij een niet substantieel risico is in het algemeen de maatschappelijke betrouwbaarheid van de betrokken derde, waaraan het voorschot wordt verleend, voldoende zekerheid. Zouden immers bij die betrouwbaarheid vraagtekens worden geplaatst, dan mag in het algemeen worden aangenomen dat het Rijk niet overgaat tot het aangaan van een (financiële) overeenkomst met die derde.

Wat substantieel moet worden geacht, wordt overgelaten aan het oordeel van de minister. In situaties waarin volgens het maatschappelijke gebruik (de gewoonte) geen zekerheidstelling wordt geëist – te denken valt aan sommige bij abonnement te leveren zaken of te verlenen diensten – is er bijvoorbeeld geen sprake van een substantieel risico. Dat geldt ook voor privaatrechtelijke voorschotten die worden verleend aan publieke rechtspersonen, omdat het (vanuit vrouwen) niet wenselijk is dat publieke rechtspersonen op voorhand elkaars solvabiliteit, noch het nakomen van andere onderlinge verplichtingen, gaan betwijfelen.

Aan de eis van voldoende zekerheidstelling, is soms al voldaan als er sprake is van een stabiele opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie in combinatie met de maatschappelijke functie van de opdrachtnemer. Bijvoorbeeld het eerder gegeven voorbeeld van de periodieke levering van allerlei nutsvoorzieningen (zie algemeen deel en bij lid 1).

Vierde en vijfde lid

Het bedrag, bedoeld in het tweede lid, bedraagt thans (1-1-2007) € 500.000⁵.

Voor instellingen waarvan zekerheid in de vorm van een garantie kan worden geaccepteerd, omdat die maatschappelijk betrouwbaar kunnen worden geacht, wordt verwezen naar de bijlage.

Bij voorschotverlening onder het grensbedrag zal het in het algemeen in de rede liggen als zekerheid ook de voorkeur te geven aan een garantie,

afgegeven door een onder 1 of 2 in de bijlage 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. Onder het grensbedrag is echter garantieverlening door andere voldoende solvabele rechtspersonen eveneens acceptabel.

Een apart punt van aandacht bij garantstelling vormt de bewaring van de door de garant afgegeven garantie. Een afgegeven garantie is een waardepapier. Dit papier dient na afloop van de garantieteriode aan de garant te worden teruggegeven. Het is daarom van belang de bewaring van een afgegeven garantie met de nodige veiligheidswaarborgen te omgeven.

Zesde lid

Artikel 35 van de Comptabiliteitswet 2001 luidt:

Het verrichten namens de Staat van een privaatrechtelijke rechtshandeling met een geldelijk belang geschiedt op een wijze die:

- a. voor de Staat voldoende duidelijk de plichten en rechten van de betrokken partijen bewijsbaar vastlegt;
- b. controleerbaar is;
- c. in het maatschappelijk verkeer wordt geaccepteerd.

Zevende lid

Met name indien een voorschotverlening is ingegeven door het financieringsmotief is een rentevergoeding redelijk te achten en ligt het in de rede – gelet op de te maken rentekosten door de Agent van Financiën – dat daartoe minimaal het geldende Euribortarief met overeenkomstige looptijd wordt toegepast. Dit tarief is bij het Ministerie van Financiën op te vragen. Overigens geldt het in het algemeen deel uiteengezette uitgangspunt dat voorschotbetalingen aan leveranciers van goederen en diensten en te verrichten werken met een louter voorfinancieringsdoel niet wenselijk zijn, omdat bedrijfsfinanciering niet tot de taak van de overheid behoort.

In situaties dat de billijkheid of de gewoonte (maatschappelijk gebruik) 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.

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.

Artikel 3 Publiekrechtelijke voorschotten

Eerste lid

Het gaat in dit artikel om voorschotverlening in verband met overdrachten met voornamelijk een subsidie karakter in de vorm van een subsidie of een bijdrage (de publiekrechtelijke voorschotten).

Het risico dat de wederpartij (de subsidie-ontvanger) bij dit soort voorschotten zijn verplichtingen niet nakomt, is uit het oogpunt van voorschotverlening minder relevant. Als daarvan al sprake zou zijn, zullen in het algemeen de subsidievoorwaarden zodanig zijn dat de subsidie uiteindelijk op een lager bedrag dan de verlening kan worden vastgesteld (of zelfs op nihil). Teveel ontvangen voorschotten zullen dan, al dan niet met rente, worden teruggevorderd.

Het financiële aspect van rentederving is op zich wel een punt van aandacht bij de bepaling van het voorschotregime. Daarom is het wenselijk dat in beginsel bij bevoorschotting wordt aangesloten bij het bestedings- of betalingspatroon dat de betrokken derde met de ontvangen gelden voornemens is te gaan toepassen. Dit is in de huidige formulering van het eerste lid ten opzichte van de overeenkomstige bepaling in de vorige regeling duidelijker verwoord.

Een vroege of snelle bevoorschotting is in het algemeen uit hoofde van financiële doelmatigheid (rentekosten Nationale Schuld) niet wenselijk. Daar staat tegenover dat de (administratieve) doelmatigheid (zowel aan de zijde van de subsidieverstrekker als van de subsidie-ontvanger) niet wordt bevorderd als een één-op-één-bevoorschotting wordt toegepast. Het is van belang om een redelijk evenwicht na te streven.

Bij exploitatiesubsidies of -bijdragen is meestal een evenredige maand- of kwartaalbevoorschotting doelmatig. Als een ruimere bevoorschotting uit een oogpunt van subsidiebeheer (bijvoorbeeld beperking van de administratieve lasten) wenselijk is, kan daaraan met toepassing van het derde lid invulling worden gegeven.

Bij projectsubsidies of -bijdragen kan bevoorschot worden aan de hand van een door de subsidieontvanger opgegeven liquiditeitsbehoefte (bezien vanuit het project). Bij een incidentele projectsubsidie hoeft dat in het algemeen vanuit administratieve lastenoptiek geen bezwaar te zijn, maar wanneer de doelgroep ruimer is dan een incidentele gesubsidieerde, kunnen de administratieve lasten verbonden aan een bevoorschottingsregime al snel oplopen, indien elke gesubsidieerde meer of minder uitgebreid informatie moet gaan verstrekken over zijn liquiditeitsbehoefte.

Bij projectsubsidies geldt in het algemeen de volgende voorschotprocedure als een procedure die geacht kan worden verantwoord te zijn in verband met het bestedings- of uitgavenpatroon van de betrokken derde. Nadat in eerste instantie het maximum van de subsidie is bepaald, kunnen bij een meerjarige projectsubsidie vervolgens de jaartranches worden bepaald. Daarbij is het in het algemeen aan te bevelen om aan niet-publieke gesubsidieerden maximaal 80% van de subsidie in jaartranches te verdelen; ca. 20% kan dan na afloop van het project bij de afrekening worden nabetaald. Aan publieke gesubsidieerden is het in het algemeen minder bezwaarlijk om maximaal 100% te bevoorschotten. De jaartranches kunnen vervolgens in het algemeen zonder (extra) informatie over de liquiditeitsbehoefte in het betrokken jaar in vier kwartaaltermijnen worden bevoorschot. Afhankelijk van de omvang van die termijnbetalingen (indien deze groter zijn dan € 8 mln.)⁶ kan op grond van het tweede lid worden overwogen de voorwaarde van schatkistbankieren aan die termijnbetalingen te verbinden.

Indien een ruimere bevoorschotting van de jaartranches wenselijk is (dus minder dan vier kwartaaltermijnen per jaar), dan dient hieraan op grond van het derde lid de voorwaarde van schatkistbankieren te worden verbonden, behalve als het de bevoorschotting van natuurlijke personen betreft.

Als beleidsmatig bewust gekozen wordt voor een ruime en/of eerdere bevoorschotting (zoals in de hiervoor beschreven situaties van minder dan vier kwartaalbetalingen in geval van project-subsidies/bijdragen en exploitatiesubsidies/bijdragen) – bijvoorbeeld om de subsidieontvanger de mogelijkheid te bieden om tijdelijk extra rente-inkomsten te laten genereren, dan wel om de administratieve lasten van het subsidiebeheer te beperken –, dan verdient het de voorkeur voor zo'n bevoorschottingssystematiek in de betrokken subsidieregeling de (wettelijke) basis te leggen. Door een wettelijke verankering wordt ook spanning met het fenomeen parkeren van begrotingsgeld (zie het algemeen deel van de toelichting en artikel 5) voorkomen.

Een bezwaar, van een andere orde, tegen te ruime bevoorschotting kan zijn, dat zo'n bevoorschotting een tijdige, op relevante stukken gebaseerde, afrekening c.q. definitieve vaststelling van de overdracht in de weg staat. Zo bevat een bevoorschotting van 100% in het algemeen voor de ontvanger van een voorschot te weinig financiële prikkel om tijdig met een financiële verantwoording te komen. Overigens kan in zo'n geval ook door het stellen van specifieke afrekenvoorwaarden een snelle eindafrekening worden bevorderd.

Bij een subsidieverlening in de vorm van een lumpsum toekenning zal in het algemeen geen sprake van voorschotverlening zijn, omdat de subsidieverlening tevens de subsidievestiging impliceert. Na de vaststelling van de subsidiebeschikking kan het bedrag dus ineens worden uitbetaald. Alleen in geval de betrokken subsidieregeling dan wel de subsidievoorwaarden een voorschotregime omvat(ten), zijn de bepalingen van deze regeling van toepassing.

De in de vorige regeling gekozen imperatieve formulering ('voorschotten ... worden tot zodanige bedragen verleend ...') is thans vervangen door een kan-bepaling. Of voorschotten al dan niet moeten worden verleend, dient primair in de betrokken subsidieregeling te worden geregeld.

Tweede lid

De bepaling inzake het (rentedragend) aanhouden van een voorschot in rekening-courant bij het Ministerie van Financiën, het zogenaamde schatkistbankieren, is nieuw. Schatkistbankieren is op grond van artikel 24, zesde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 mogelijk en bevordert het doelmatig beheer van collectieve middelen. Schatkistbankieren is zowel voor het Rijk als voor de subsidieontvanger doelmatig, zeker wanneer het om een substantieel bedrag gaat en ook als er geen sprake is van een vroeger/snelle bevoorschotting. Bij schatkistbankieren wordt het voorschot juridisch aan de subsidie-ontvanger overgedragen, maar het bedrag wordt feitelijk in de schatkist aangehouden. Hiervoor wordt een rekening-courantovereenkomst tussen het Ministerie van Financiën en de subsidieontvanger gesloten. De rekening-courant levert de subsidieontvanger rente op. Het voordeel voor het Rijk is erin gelegen dat het geld niet direct op de geld- of kapitaalmarkt hoeft te worden aangetrokken. Het schatkistbankieren wordt door de Minister van Financiën via de begroting van Nationale Schuld (IXA) uitgevoerd. Om die reden wordt in dit lid de overeenstemming daartoe met de Minister van Financiën geregeld. Hij kan bepalen of in concrete situaties de bedragen substantieel zijn en of uitvoeringsaspecten van het schatkistbankieren praktische problemen kunnen opleveren (bijvoorbeeld het op korte termijn moeten inregelen van een groot aantal subsidieontvangers in het systeem van schatkistbankieren). Het schatkistbankieren wordt overigens niet bij de bevoorschotting van natuurlijke personen toegepast.

Als interne algemene beleidslijn hanteert de Minister van Financiën momenteel (2007) een grensbedrag van ca. € 1 mln. als een substantieel voorschotbedrag dat doelmatig in het schatkistbankieren kan worden betrokken, indien dat bedrag ca. 1 jaar in de schatkist zal worden aangehouden. Om dat praktisch

hanteerbaar te maken, zal worden aangenomen dat een jaarlijks voorschot steeds geleidelijk in het jaar door de voorschotontvanger zal worden uitgegeven. Door een grensbedrag van ca. € 2 mln. voor een jaarlijks voorschot te hanteren, hoeft bij die aanname niet vooraf nagegaan te worden of het voorschotbedrag wel lang genoeg in de schatkist zal worden aangehouden. Bij een halfjaarlijks voorschot zal ca. € 4 mln. als grensbedrag worden gehanteerd, bij een viermaandsvoorschot ca. € 6 mln., bij een kwartaalvoorschot ca. € 8 mln. en bij een maandvoorschot ca. € 24 mln.

Derde en vierde lid

Dit lid regelt de situatie dat een minister uit een oogpunt van doelmatig subsidiebeheer een ruimer voorschot – waartoe ook te rekenen een eerder voorschot – wil verstrekken dan op grond van het eerste lid verantwoord (i.c. doelmatig) moet worden geacht. Dat is minder bezwaarlijk als het in combinatie met schatkistbankieren gebeurt. Het doelmatigheidsverlies van een ruimere/snellere bevoorschotting kan daarmee immers worden voorkomen.

Ruime of eerdere bevoorschotting van subsidies aan derden biedt die derden zonder meer de mogelijkheid om daarmee tijdelijk extra rentemiddelen te creëren door deze rentedragend uit te zetten. Als dat niet risicovol gebeurt, is dat ook niet bezwaarlijk. De combinatie van (ruime en/of eerdere) bevoorschotting en schatkistbankieren is in elk geval een risicooloze en ook voor beide partijen (subsidieontvanger en het Rijk) een doelmatige financiële handeling, ook hier weer als het om substantiële bedragen gaat.

De betrokkenheid van de Minister van Financiën op grond van dit lid betreft alleen de uitvoeringsaspecten van het schatkistbankieren. Indien de Minister van Financiën op grond van de uitvoeringsaspecten (waaronder de toepassing van de interne beleidslijn; zie de toelichting bij het tweede lid) niet instemt met het toepassen van het schatkistbankieren, kan een minister op grond van de overweging van doelmatig subsidiebeheer toch ruimer of eerder bevoorschotten. Dit wordt geregeld in het vierde lid.

Vijfde lid

Bij het verstrekken van voorschotten aan internationale instellingen – al dan niet op grond van verdragsafspraken – wordt de voorwaarde van schatkistbankieren niet gesteld. Dat kan namelijk praktische problemen opleveren, bijvoorbeeld doordat de bevoorschotting moet worden betaald op een bankrekening van een internationale bank, waarmee de (Nederlandse) Staat geen afspraken heeft gemaakt aangaande het in concernverband brengen van door die bank voor derden geopende bankrekeningen. Ook kan de Staat niet altijd een

internationale instelling verplichten tot het openen van een bankrekening bij een bank, waarmee wel afspraken zijn gemaakt over het in concernverband brengen van bankrekeningen van derden. Om die reden is in dit lid voor ruime bevoorschotting van internationale instellingen in een andere doelmatigheidstoets voorzien, waarbij gedacht kan worden aan rentedoorberekening of de toepassing van een nettocontantewaarderekening.

Zesde lid

Een andere zekerheidsstelling dan schatkistbankieren 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. Overigens zullen in de betrokken subsidieregeling de risico-aspecten van de bevoorschotting zijn betrokken.

Artikel 4 *Privaatrechtelijke voorschotten aan publieke rechtspersonen*

Dit artikel is van toepassing op voorschotten aan publieke derden, zoals decentrale overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001, die op grond van een (privaatrechtelijke) overeenkomst aan het Rijk producten leveren en diensten verlenen of die voor het Rijk werken verrichten. Deze categorie privaatrechtelijke voorschotten kan, doordat artikel 3, tweede en derde lid, daarop van overeenkomstige toepassing is verklaard, op dezelfde wijze worden behandeld als de publiekrechtelijke voorschotten. Voorbeelden van deze categorie zijn overeenkomsten tussen Rijkswaterstaat en gemeenten, waarbij onderdelen van infrastructurele projecten (bijvoorbeeld de aanleg van een weg) voor

rekening van Rijkswaterstaat door de betrokken gemeenten worden uitgevoerd. Het zijn in feite bestuurlijke afspraken over regievoering. De gemeenten op hun beurt schakelen bij de uitvoering aannemers en andere private derden in. Om die derden te kunnen inschakelen en betalen is in het algemeen bevoorschotting door Rijkswaterstaat geboden.

Privaatrechtelijke voorschotten aan private derden worden in het algemeen niet in het schatkistbankieren betrokken. Dat is daarom in dit artikel ook niet voorgeschreven. Het ligt bij dergelijke voorschotten eerder in de rede de doelmatigheid af te dekken door het in rekening brengen van een rentevergoeding; het voorschot is dan te beschouwen als een afnemerskrediet. Overigens zijn er, bijvoorbeeld in het kader van constructies van publiek-private samenwerking, gevallen denkbaar waarin het publieke belang zo dominant aanwezig is, dat een bevoorschotting aan een private derde – ook al is die bevoorschotting privaatrechtelijk vormgegeven – als dat doelmatig is in het schatkistbankieren kan worden betrokken.

Artikel 5 *Parkeren van begrotingsgeld*

Voor een toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting onder Voorschotverlening en budgettaire gedrag.

¹ PIIOFAH-beheersprocessen: Personeel, Inkoop, ICT, Organisatie, Financiën, Administraties en Huisvesting.

² Om de departementen behulpzaam te zijn bij het vormgeven van het risicobeheer van voorschotten is de *Handreiking risicobeheer privaatrechtelijke voorschotten* opgesteld. Deze handreiking is toegevoegd aan de bestaande *Handreiking risicobeheer rijksoverheid* (Hafir A7.03.).

³ tenzij op die lening een voorschot zou worden verleend.

⁴ Om de departementen behulpzaam te zijn bij het vormgeven van het risicobeheer van voorschotten is de *Handrei-*

king risicobeheer privaatrechtelijke voorschotten opgesteld. Deze handreiking is toegevoegd aan de bestaande *Handreiking risicobeheer rijksoverheid* (Hafir A7.03.).

⁵ Vastgesteld als comptabel grensbedrag bij de *Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2007*.

⁶ Dit bedrag is ontleend aan de interne beleidslijn inzake het schatkistbankieren (zie de toelichting bij het tweede lid).

Bijlage

Voor de aanwijzing in de bijlage bij deze regeling is aangesloten bij rechtspersonen die in de Europese Unie zijn toegelaten als bank (categorie a) of als schadeverzekeraar in de branche Borgtocht (categorie b)¹. Daarnaast biedt categorie c de mogelijkheid om ook zekerheid van andere – voldoende solvabel te achten – rechtspersonen te accepteren.

Bij categorie c kan het gaan om bijvoorbeeld nationaal en internationaal opererende (Nederlandse) ondernemingen waarvan, als deze zich in voorkomende gevallen garant zouden stellen, de garantieverlening zou kunnen worden geaccepteerd.

In de categorie-c-gevallen is het aan te bevelen een second opinion te organiseren over de beoordeling van de solvabiliteit van de rechtspersoon die als borg zal optreden. Hiertoe kan met het Ministerie van Financiën, directie Begrotingszaken, in overleg worden getreden. Criteria bij de bepaling van de solvabiliteit zijn o.a. de ratings die worden afgegeven door daartoe algemeen erkende ratingsbureaus.

De Minister van Financiën, W.J. Bos.

¹ Op de website van De Nederlandsche Bank is na te gaan welke financiële ondernemingen (waaronder banken en schadeverzekeraars) in Nederland zijn toegelaten.