



Regeling van de Minister van Financiën van 22 september 2025, houdende regels over het financieel beheer van het Rijk (Regeling financieel beheer van het Rijk 2026)

De Minister van Financiën,

Gelet op de artikelen 2.14, derde lid, en 4.20, eerste lid, aanhef en onder d tot en met f, van de Comptabiliteitswet 2016 en de artikelen 35a, tweede lid, en 104a, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie;

Besluit:

HOOFDSTUK 1: ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begrippen

- In deze regeling wordt verstaan onder:
 - administratieve organisatie*: het geheel van organisatorische maatregelen en procedures binnen een ministerie of een college gericht op:
 - de beheersing van de processen, die direct of indirect betrekking hebben op een goede werking van het financieel beheer en de financiële administratie;
 - de informatievoorziening over die processen;
 - de verantwoording die over de beheersing moet worden afgelegd;
 - betaaldienst*: de dienst, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht;
 - betaaldienstverleners*: de dienstverleners, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht;
 - buiteninvorderingstelling*: een door de Staat genomen beslissing om een vordering op een derde niet in te vorderen;
 - derde*: een wederpartij die niet tot de Staat der Nederlanden behoort (hierna: de Staat);
 - directeur FEZ*: de persoon die belast is met de dagelijkse leiding van de directie Financieel-Economische Zaken;
 - financiële administratie*: het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van financiële gegevens om het functioneren en beheersen van een organisatie te ondersteunen en om verantwoording af te leggen. Voor de financiële administraties van het Rijk omvat dit onder andere de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, (begrotings) reserves, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, alsmede de standen van de (saldi)balansposten, de staat van herkomst en besteding der middelen en de mutaties daarvan;
 - geldmiddelen*: de geldmiddelen, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht;
 - geldswaardige papieren*: alle papier waaraan in het maatschappelijk verkeer een geldswaarde wordt toegekend;
 - interne beheersing*: het geheel aan maatregelen die ervoor zorgen dat een ministerie of een college de gestelde organisatiedoelen haalt.
 - kwijtschelding*: een besluit van een bestuursorgaan waarbij het bestuursorgaan afstand doet van zijn vorderingsrecht of een overeenkomst tussen de Staat en een derde waarbij de Staat afstand doet van zijn vorderingsrecht;
 - voorschot*: een vooruitbetaling door de Staat voor de levering van een product of dienst aan de Staat, de verlening van een subsidie of de verstrekking van een bijdrage ten laste van de begroting van het Rijk, bedoeld in artikel 2.1 van de Comptabiliteitswet 2016;
 - vordering*: de aanspraak van de Staat op geldmiddelen.
- De definities van artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet 2016 zijn van overeenkomstige toepassing op deze regeling.

HOOFDSTUK 2: VOORSCHRIFTEN VOOR HET VERRICHTEN VAN PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSHANDELINGEN NAMENS DE STAAT

§ 1. Specifieke privaatrechtelijke rechtshandelingen

Artikel 2. Specifieke privaatrechtelijke rechtshandelingen

- Onverminderd artikel 4.6, eerste en tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 sluiten de Ministers



en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, huur, huurkoop- en leaseovereenkomsten namens de Staat in overeenstemming met de Minister van Financiën, voor zover:

- a. de duur van de overeenkomst tien jaar of meer is;
 - b. de huur, huurkoop of lease die aan de overeenkomst ten grondslag ligt € 3.500.000 of meer inclusief btw bedraagt; of
 - c. de huur, huurkoop of lease betrekking heeft op de huisvesting van de ministeries en de colleges en € 35.000.000 of meer inclusief btw bedraagt.
2. Onverminderd artikel 4.6, eerste en tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 verrichten de Ministers en de colleges, ieder voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, de privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat die zien op het verwerven en vervreemden van vermogen in privaatrechtelijke rechtspersonen in overeenstemming met de Minister van Financiën.
 3. Onverminderd artikel 4.6, eerste en tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 sluiten de Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, geen valutatermijncontract af voor de financiële verplichtingen van de Staat waarmee de toekomstige financiële risico's betreffende de wisselkoers van vreemde valuta ten opzichte van de euro worden gedekt.
 4. Ingeval van omvangrijke budgettaire risico's voor de Staat kunnen de Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, in afwijking van het derde lid in overeenstemming met de Minister van Financiën een valutatermijncontract afsluiten. In dat geval wijst de Minister van Financiën de bank, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, aan die het contract uitvoert.
 5. Onverminderd artikel 4.6, eerste en tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 sluit de Minister van Financiën namens de Staat overeenkomsten met de bankinstellingen en betaaldienstverleners waar de Ministers en de colleges bankrekeningen aanhouden en betaaldiensten afnemen.

§ 2. Volmachtverlening privaatrechtelijke rechtshandelingen

Artikel 3. Volmachtverlening

1. Privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen namens de Ministers, elk voor de begroting waarvoor hij verantwoordelijk is, worden verricht door:
 - a. de onder de Ministers ressorterende natuurlijke personen voor zover aan hen door de Ministers een volmacht is verleend;
 - b. de niet onder de Ministers ressorterende natuurlijke personen en rechtspersonen voor zover aan hen door de Ministers een volmacht is verleend.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op:
 - a. de colleges, elk voor de taak waarvoor hij verantwoordelijk is, indien zij volmacht verlenen tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen;
 - b. de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak, elk voor het door hem beheerde deel van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, indien zij volmacht verlenen tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.
3. De volmacht bepaalt welke functionarissen en rechtspersonen de op de volmacht betrekking hebbende privaatrechtelijke rechtshandelingen mogen verrichten.

Artikel 4. Publicatie volmachten

1. De Ministers, ieder voor zover het hem aangaat, doen van de op functienaam verleende volmachten mededeling in de Staatscourant.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de colleges, de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak.



HOOFDSTUK 3: VOORSCHRIFTEN VOOR HET VERRICHTEN VAN HANDELINGEN OP HET GEBIED VAN HET FINANCIËEL BEHEER

§ 1. Administratieve organisatie

Artikel 5. Administratieve organisatie en interne beheersing

1. De Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, dragen zorg voor een administratieve organisatie voor het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties.
2. In de administratieve organisatie en interne beheersing worden controletechnische functiescheidingen aangebracht tussen het betalen en het innen van vorderingen en de functies beschikken, bewaren, registreren, uitvoeren en controleren.
3. De Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, dragen zorg voor risicoanalyses van relevante processen binnen het financieel beheer.

§ 2. Betaalmiddelen en betaal- en ontvangstwijze

Artikel 6. Bankrekeningen en betaaldiensten

1. De Minister van Financiën bepaalt bij welke bankinstellingen en betaaldienstverleners de ministeries en colleges bankrekeningen aanhouden en betaaldiensten afnemen.
2. Bij de bankrekeningen en betaaldiensten wordt de euro als valuta gehanteerd, met uitzondering van de bankrekeningen en betaaldiensten die in de openbare lichamen Bonaire, Sint- Eustatius en Saba worden aangehouden en afgenomen. Bij deze bankrekeningen en betaaldiensten wordt de valuta van die openbare lichamen gehanteerd.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid kunnen de Ministers en de colleges in overeenstemming met de Minister van Financiën de bankrekeningen en betaaldiensten bij een andere bankinstelling of betaaldienstverlener aanhouden en afnemen en de bankrekeningen en betaaldiensten in een andere valuta aanhouden en afnemen. De Minister van Financiën verleent zijn instemming schriftelijk en kan daaraan voorwaarden verbinden.
4. De Minister van Financiën draagt zorg voor de aan de Staat toebehorende en toevertrouwde effecten, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

Artikel 7. Gebruik van kredietkaarten

1. De betaalmiddelen waarmee namens de Staat op krediet kan worden betaald kunnen uitsluitend worden gebruikt door:
 - a. de Ministers en de colleges;
 - b. de onder de Ministers en de colleges ressorterende natuurlijke personen die rijksambtenaar zijn met dien verstande dat het gebruik voor deze personen is beperkt tot:
 - 1°. de aanschaf van producten en diensten die niet op een andere wijze kunnen worden betaald;
 - 2°. het verrichten van betalingen in het buitenland die verband houden met de werkzaamheden die zij namens het ministerie uitvoeren;
 - 3°. andere betalingen waarvan het naar het oordeel van de directeur FEZ van het betrokken ministerie geoorloofd is om die op deze wijze te verrichten.
2. De directeur FEZ van het betrokken ministerie kan voorwaarden verbinden aan het gebruik van de betaalmiddelen waarmee op krediet kan worden betaald.

Artikel 8. Wijze van betaling

1. De betalingen ten laste van de Staat geschieden via een overboeking van geldmiddelen naar de bankrekening van de begunstigde. Indien betalingen via een automatische incasso worden verricht, geschiedt dat via een voor dat doel ingerichte bankrekening.
2. In afwijking van het eerste lid kan in bijzondere gevallen een betaling door de Staat op een andere wijze geschieden indien dit doelmatiger of noodzakelijk is, op voorwaarde dat een betaling met chartale geldmiddelen en geldswaardige papieren plaatsvindt tegen de ontvangst van een betalingsbewijs.



3. Chartale geldmiddelen worden op basis van een risicoanalyse periodiek geteld. Eventuele verschillen tussen het daadwerkelijk aanwezige bedrag aan chartale geldmiddelen en het bedrag aanwezig volgens de administratie worden uitgezocht

Artikel 9. Wijze van ontvangst

1. De ontvangsten ten gunste van de Staat geschieden via een overboeking van geldmiddelen naar een bankrekening van het Rijk.
2. In afwijking van het eerste lid kan in bijzondere gevallen een ontvangst ten gunste van de Staat op een andere wijze geschieden indien dit doelmatiger is, op voorwaarde dat de ontvangst van chartale geldmiddelen en geldswaardige papieren geschiedt tegen de afgifte van een betalingsbewijs.
3. De chartale geldmiddelen die zijn ontvangen, worden periodiek op een bankrekening van de Staat gestort.

§ 3. Het verrichten van betalingen en het innen van vorderingen

Artikel 10. Het verrichten van betalingen aan derden

1. De Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, verrichten een betaling ten laste van de Staat aan een derde nadat zij hebben vastgesteld:
 - a. dat er een noodzaak is om te betalen,
 - b. dat de derde de voorwaarden die aan de betaling, subsidie, bijdrage, lening of garantie ten grondslag liggen, is nagekomen, en
 - c. dat er voldoende budget voor de betaling beschikbaar is.
2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder b, kan voor een betaling tot maximaal € 3.000 inclusief btw de vaststelling of derde de prestatie voor de goederen of diensten die aan de vordering ten grondslag ligt, heeft geleverd achterwege blijven, mits:
 - a. op basis van risico-inschatting in de administratieve organisatie is vastgelegd bij welke categorieën betalingen en bij welk bedrag het achterwege laten van de prestatieverklaring is toegestaan,
 - b. de levering van de prestatie na het verrichten van de betaling steekproefsgewijs inhoudelijk wordt vastgesteld,
 - c. de inrichting, de omvang, de periodiciteit, de criteria en de evaluatie van de steekproef in de administratieve organisatie zijn vastgelegd, en
 - d. de risico-inschatting periodiek wordt geëvalueerd.
3. De resultaten van de verificatie, bedoeld in het tweede lid, onder b, worden controleerbaar vastgelegd.
4. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a en b, kan, in het kader van doelmatigheid, bij de vaststelling van de noodzaak tot betaling en de vaststelling of de prestatie door de derde is geleverd, de hoogte van het bedrag maximaal tien procent met een maximum van € 1.500 inclusief btw afwijken van het bedrag waartegen de goederen of diensten zijn besteld of de prestatie is geleverd, mits in de administratieve organisatie is vastgelegd:
 - a. bij welke categorieën goederen en diensten, tot welk percentage en tot welk bedrag de afwijking op basis van risico-inschatting wordt toegepast,
 - b. wat de onderbouwing van de risico-inschatting per categorie goederen en diensten is, inclusief de onderbouwing van de beoogde doelmatigheidswinst, en deze waar mogelijk te kwantificeren, en
 - c. op welke wijze de verantwoordelijkheden, de monitoring en de periodieke evaluatie van de risico-inschatting en de controle van de opzet en werking van de maatregelen, bedoeld onder a en b, zijn ingericht.

Artikel 11. Het innen van vorderingen bij derden

De Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, innen een vordering ten gunste van de Staat bij een derde, nadat zij hebben vastgesteld dat de Staat recht heeft op de vordering.

Artikel 12. Het verrichten van betalingen en het innen van vorderingen binnen het Rijk

1. De Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, kunnen



onderling een betaling verrichten of een vordering innen voor zover de onderliggende handelingen volgens het maatschappelijk verkeer tot een betaling of vordering leiden.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het verrichten van een betaling of het innen van een vordering door dienstonderdelen onderling.
3. De artikelen 10 en 11 zijn van overeenkomstige toepassing bij de betaling en de inning, bedoeld in het eerste en tweede lid.

§ 4. Het verlenen van voorschotten

Artikel 13. Het verlenen van voorschotten aan derden

1. De Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, kunnen aan een derde op basis van een risicoanalyse een voorschot verlenen tot maximaal het bedrag van het bestelde product, de dienst of de te verlenen subsidie of bijdrage.
2. In afwijking van het eerste lid verlenen de Ministers en de colleges alleen een voorschot indien uit een risicoanalyse blijkt dat de derde de voorwaarden die aan de levering van het product of dienst, de verlening van de subsidie of de verstrekking van de bijdrage ten grondslag liggen naar verwachting zal nakomen.
3. Het in een eerder begrotingsjaar verlenen van een voorschot met als uitsluitend doel om het voorschot ten laste van dat begrotingsjaar te brengen, is niet toegestaan, tenzij dit in het belang van de Staat is. In dat geval geschiedt de verlening van het voorschot in overeenstemming met de Minister van Financiën.
4. De Ministers en de colleges kunnen op basis van een risicoanalyse nadere voorwaarden verbinden aan de verlening van een voorschot voor de levering van een product of dienst aan de Staat en de verstrekking van de subsidie of bijdrage.
5. De Ministers en de colleges brengen rente in rekening over een verleend voorschot, voor zover dit vanwege de aard van het geleverde product of dienst, de subsidie of bijdrage die aan het voorschot ten grondslag ligt redelijk wordt geacht.

Artikel 14. Het verlenen van voorschotten binnen het Rijk

1. De Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, kunnen aan een agentschap of een ander dienstonderdeel een voorschot verlenen. Bij het bevoorschotten van een agentschap wordt een zodanige frequentie en hoogte aangehouden dat aangesloten wordt bij de noodzakelijke liquiditeitsbehoefte van het agentschap.
2. Artikel 13, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

§ 5. Buiteninvorderingstelling en kwijschelding

Artikel 15. Buiteninvorderingstelling

1. De Ministers en de colleges, elk met betrekking tot de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, kunnen een aan de Staat toekomende vordering buiten invordering stellen indien blijkt dat de vordering op de derde niet invorderbaar is. De buiteninvorderingstelling vindt niet eerder plaats dan nadat tenminste driemaal is geprobeerd om de vordering bij de derde te innen.
2. De buiteninvorderingstelling geschiedt in overeenstemming met de Minister van Financiën indien de vordering die aan de buiteninvorderingstelling ten grondslag ligt € 1.500.000 of meer inclusief btw bedraagt.
3. De Ministers en de colleges voorzien de buiteninvorderingstelling van een motivering.
4. De Ministers en de colleges boeken de vordering die aan de buiteninvorderingstelling ten grondslag ligt af en verwerken dit in de financiële administratie.
5. De Ministers en de colleges stellen de derde op wie de vordering betrekking heeft niet in kennis van de buiteninvorderingstelling.



Artikel 16. Kwijtschelding

1. Onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde kunnen de Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, in bijzondere gevallen een aan de Staat toekomende vordering kwijtschelden. De kwijtschelding is onherroepelijk.
2. De kwijtschelding geschiedt in overeenstemming met de Minister van Financiën indien de vordering die aan de kwijtschelding ten grondslag ligt € 1.500.000 of meer inclusief btw bedraagt.
3. De Ministers en de colleges voorzien de kwijtschelding van een motivering.
4. De Ministers en de colleges boeken de vordering die aan de kwijtschelding ten grondslag ligt af en verwerken dit in de financiële administratie.
5. De Ministers en de colleges stellen de derde op wie de vordering betrekking heeft, in kennis van de kwijtschelding.

HOOFDSTUK 4: VOORSCHRIFTEN VOOR DE FINANCIËLE ADMINISTRATIE

§ 1. Algemeen

Artikel 17. Verantwoordelijkheid voor de financiële administratie

De Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, zijn verantwoordelijk voor de inrichting, het beheer en de beveiliging van de financiële administratie.

§ 2. Inhoud van de financiële administratie

Artikel 18. Inhoud van de financiële administratie

1. De financiële administratie bevat in ieder geval informatie over:
 - a. de actuele stand van:
 - 1°. de financiële verplichtingen, de garantieverplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten die aan de begroting ten grondslag liggen;
 - 2°. de meerjarenramingen van de financiële verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten;
 - 3°. de begrotingsreserves, bedoeld in artikel 2.21, van de Comptabiliteitswet 2016;
 - 4°. de vorderingen, voorschotten, rechten en schulden;
 - b. voor zover van toepassing de wijzigingen van:
 - 1°. de financiële verplichtingen, de garantieverplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten die aan de begroting ten grondslag liggen;
 - 2°. de meerjarenramingen van de financiële verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten;
 - 3°. de begrotingsreserves, bedoeld in artikel 2.21, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016;
 - 4°. de vorderingen, schulden, rechten en de voorschotten;
 - c. het budget dat voor de financiële verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten beschikbaar is.
2. De informatie, bedoeld in het eerste lid, wordt voorzien van een onderbouwing. De onderbouwing kan in de financiële administratie worden opgenomen.
3. De ramingen in de financiële administratie die worden beïnvloed door macro-economische factoren worden gebaseerd op de door de Minister van Financiën vastgestelde basiswaarden.
4. De wijzigingen ten aanzien van de meerjarenramingen, bedoeld in het eerste lid, onder b, sub 2°, geschieden in overeenstemming met de Minister van Financiën.

Artikel 19. Informatie ontleend aan de financiële administratie

1. De ramingen en de realisaties die ten grondslag liggen aan de begroting en de verantwoording van het Rijk, bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.29 van de Comptabiliteitswet 2016, en de uitgaven en ontvangsten die buiten begrotingsverband zijn geboekt, bedoeld in artikel 2.17 van de Comptabiliteitswet 2016, worden aan de financiële administratie ontleend.
2. De financiële informatie die vereist is om het EMU-saldo en de EMU-schuld, bedoeld in artikel 1 van de Wet houdbare overheidsfinanciën, te bepalen, wordt mede aan de financiële administratie ontleend.



3. De Minister van Financiën bepaalt welke informatie als bedoeld in het eerste en tweede lid, door de Ministers aan hem wordt verstrekt.
4. De Ministers verstrekken de informatie, bedoeld in het eerste en tweede lid, op de door de Minister van Financiën te bepalen wijze en met gebruikmaking van de door hem aangewezen systemen.

§ 3. Wijze van vastlegging in de financiële administratie

Artikel 20. Vastlegging van financiële verplichtingen

1. De Ministers en de colleges registreren, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, voorafgaand aan een betaling een financiële verplichting in de financiële administratie die wordt voorzien van een einddatum.
2. Van de financiële verplichting, bedoeld in het eerste lid, wordt een raming gemaakt.
3. Een verhoging of verlaging van het bedrag dat aan de financiële verplichting, bedoeld in het eerste lid, ten grondslag ligt, wordt in de financiële administratie verwerkt alsmede wordt de raming van de financiële verplichting met dat bedrag verhoogd respectievelijk verlaagd.

Artikel 21. Afwijkingen voor de vastlegging van financiële verplichtingen

1. Voor de volgende categorieën financiële verplichtingen van de Staat kan het jaar waarin de betaling is gedaan als het begrotingsjaar worden aangemerkt waarin de met de betaling samenhangende verplichting is aangegaan of is ontstaan:
 - a. de financiële verplichtingen tot € 50.000 inclusief btw;
 - b. de financiële verplichtingen met een facilitair of personeel karakter, waarvan het maximale bedrag over de gehele looptijd op het moment van het aangaan of het ontstaan niet vaststaat en die worden nagekomen door het periodiek verrichten van betalingen;
 - c. de financiële verplichtingen, anders dan met een facilitair of personeel karakter, waarvan het maximale bedrag over de gehele looptijd op het moment van het aangaan of het ontstaan niet vaststaat, maar die op grond van een raming onder € 1.500.000 inclusief btw blijven en die worden nagekomen door het periodiek verrichten van betalingen;
 - d. de financiële verplichtingen waarvan het maximale bedrag over de gehele looptijd op het moment van het aangaan of het ontstaan vaststaat, die voorzienbaar geheel binnen één begrotingsjaar worden betaald en waarbij sprake is van maximaal één jaargrensoverschrijding tussen het aangaan of ontstaan van de verplichting en de daarmee samenhangende betalingen;
 - e. de financiële verplichtingen in het kader van het begrotingsartikel met de omschrijving Geheim;
 - f. de financiële verplichtingen die samenhangen met claims die voortvloeien uit een onrechtmatige daad van de Staat;
 - g. de financiële verplichtingen die voortvloeien uit de toepassing van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht inzake het betalen van een dwangsom bij het niet tijdig geven van een beschikking op aanvraag;
 - h. de financiële verplichtingen die samenhangen met uitgaven die met een ander dienstonderdeel dan wel met een derde worden verrekend, indien die uitgaven buiten begrotingsverband worden geboekt;
 - i. de financiële verplichtingen in de vorm van afdrachten aan medeoverheden of aan andere organisaties, niet zijnde dienstonderdelen, van belastingen, premies en andere heffingen die ten behoeve van die medeoverheden of andere organisaties zijn geïnd;
 - j. de onderlinge financiële verplichtingen tussen dienstonderdelen.
2. De financiële verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, worden in de financiële administratie vastgelegd, met dien verstande dat artikel 20, eerste lid, niet van toepassing is.

Artikel 22. Vastlegging van specifieke transacties

De Ministers en de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, registreren de transacties die leiden tot een verrekening van een schuld met een vordering en de transacties met betrekking tot inruil in de financiële administratie als een betaling respectievelijk een ontvangst.

Artikel 23. Wijzigen van liquide middelen

1. Het bedrag van de (saldi)balanspost voor de liquide middelen wordt gevormd door het saldo van de bankrekeningen, bedoeld in artikel 6, eerste lid, en het chartale geld waarvoor de Ministers en



de colleges, elk voor de begroting of taak waarvoor hij verantwoordelijk is, verantwoordelijk zijn.

2. De Minister en de colleges verwerken de wijzigingen ten aanzien van de schatkist van het Rijk op de rekening-courant die door het Ministerie van Financiën wordt beheerd.

Artikel 24. Afsluiting van de financiële administratie

De balansposten en de bijbehorende rekeningen in de financiële administratie worden aan het einde van een begrotingsjaar, bedoeld in artikel 2.4 van de Comptabiliteitswet 2016, afgesloten. De afsluiting vindt uiterlijk plaats nadat de Staten-Generaal decharge hebben verleend, bedoeld in artikel 2.40 van de Comptabiliteitswet 2016.

HOOFDSTUK 5: SLOTBEPALINGEN

Artikel 25. Afwijking van de regeling

1. In bijzondere gevallen kan in overeenstemming met de Minister van Financiën worden afgeweken van de bepalingen van deze regeling.
2. De Minister van Financiën verleent de instemming schriftelijk en kan daaraan voorwaarden verbinden.
3. De toepassing van de afwijking en de overeenstemming worden ten behoeve van de controles van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer vastgelegd.

Artikel 26. Grondslag verleende afwijkingen

De afwijkingen die de Minister van Financiën voor de inwerkingtreding van deze regeling heeft verleend op grond van artikel 25 van de Regeling financieel beheer van het Rijk (Stcrt. 2018, 16621) berusten na de inwerkingtreding van deze regeling op artikel 25, eerste lid.

Artikel 27. Intrekking

De Regeling financieel beheer van het Rijk (Stcrt. 2018, 16621) wordt ingetrokken.

Artikel 28. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2026.

Artikel 29. Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling financieel beheer van het Rijk 2026.

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

*De Minister van Financiën,
E. Heinen*



TOELICHTING

Algemeen

Deze regeling stelt regels over het financieel beheer van het Rijk. Dit betekent dat deze regels van toepassing zijn op alle onderdelen van het Rijk ofwel alle onderdelen die tot de publiekrechtelijke rechtspersoon de Staat der Nederlanden behoren. De regeling financieel beheer van het Rijk (RFB) normeert de relevante processen voor het financieel beheer van het Rijk, zoals het aangaan van verplichtingen, wijze van betalen, eisen aan de financiële administratie ter bevordering van de doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, betrouwbaarheid en de controleerbaarheid van de rijksmiddelen conform artikelen 3.3 en 3.5 van de Comptabiliteitswet 2016.

De RFB is een nadere uitwerking van de artikelen 2.14, derde lid, en 4.20, eerste lid, aanhef en onderdeel d tot en met f van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016). Artikel 4.20 CW 2016 bevat onder meer de bevoegdheid van de Minister van Financiën om voor het Rijk regels te stellen over het begrotingsbeheer en het financieel beheer, de financiële administratie en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat, voor zover deze laatste geen betrekking hebben op de onroerende zaken van de Staat.

De regels die gelden voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die betrekking hebben op onroerende zaken van de Staat worden op basis van artikel 4.20, vijfde lid, van de CW 2016, door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesteld.

Zoals ook uit de aanhef van de regeling blijkt, berust deze regeling naast de CW 2016 ook op een andere wet, te weten de Wet op de rechterlijke organisatie. De reden hiervan is dat deze regeling nadere regels bevat voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen door de rechtbanken, de gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak.

Met de inwerkingtreding van de CW 2016 per 1 januari in 2018 is de CW 2001 ingetrokken en zijn de onderstaande regelingen die op deze wet waren gebaseerd, vervallen:

- het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996;
- het Besluit kasbeheer 2012;
- de Regeling kasbeheer 2012;
- de Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2014;
- de Regeling onderlinge betalingen 2003;
- de Regeling departementale begrotingsadministratie 2007;
- de Regeling verlening voorschotten 2007;
- de Aanwijzingsregeling verplichtingbedrag=kasbedrag 2015;
- de Aanwijzingsregeling niet-geldelijke betalingen en ontvangsten 2007.

De RFB is in de plaats van deze besluiten en regelingen gekomen. De inhoud van de RFB is hoofdzakelijk ontleend aan de bepalingen uit de voorgenoemde besluiten en regelingen.

De RFB bevat de hoofdregels voor het financieel beheer van het Rijk. Dit houdt in dat er hierbinnen ruimte is voor de departementen en de colleges om zelf interne regels of aanwijzingen voor hun financieel beheer op te stellen, die recht doen aan de specifieke omstandigheden van hun organisatie. Verder geldt dat ook in andere wetgeving regels kunnen worden voorgeschreven die grenzen aan het financieel beheer kunnen stellen. Een voorbeeld hiervan is artikel 6:119a van het Burgerlijk Wetboek waarin is bepaald dat een wettelijke rente is verschuldigd wanneer een factuur niet binnen 30 dagen is voldaan.

Gelet op artikel 7.40, eerste lid, onder a, van de CW 2016 is het ontwerp van de RFB voor advies voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer.

Evaluatie

De RFB is per 1 januari 2018 van kracht geworden. Zeven jaar na de inwerkingtreding is deze regeling in het voorjaar 2025 geëvalueerd om de werking in de praktijk te toetsen.

Relevante uitkomsten van de evaluatie en een aantal onderwerpen die eerder met verschillende stakeholders zijn afgestemd zijn met de aanpassing van de regeling in 2025 doorgevoerd. Dit om de actualiteit van deze regeling te borgen.



Uit de evaluatie¹ blijkt verder dat er behoefte is aan nadere duiding of richtlijnen over een aantal onderwerpen, zoals het verplichtingenbeheer, risicomanagement, risicoanalyses. Deze en andere comptabele onderwerpen (bijvoorbeeld het budgetrecht, boeken buitenbegrotingsverband en begrotingsreserve) zijn in de vorm van handreikingen en fiches te raadplegen via het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (<https://www.rijksfinancien.nl/hafir>).

Wijzigingen

Algemene wijzigingen in de regeling bestaan uit aanvullingen, verduidelijkingen, en het verwerken van staande praktijk. In de toelichting is waar het nodig de samenhang met andere regelingen, bestaande interdepartementale handreikingen en fiches aangebracht en verduidelijkt. Dit geeft de gebruikers van de RFB beter inzicht in andere comptabele regelingen, zoals de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften, Regeling agentschappen en de informatie in HAFIR onder meer over het verplichtingenbeheer, risicoanalyses en het risicomanagement.

Belangrijkste inhoudelijke wijzigingen betreffen:

- indexatie van grensbedragen met de CPI (artt. 2, 10, 15, 16 en 21);
- verplichting om volmachtregisters bij te houden is geschrapt (art. 4). Deze wijziging is separaat in het SGO van 11 juni jl. geaccordeerd. In plaats daarvan regelt dit artikel dat de op functienaam verleende volmachten via de Staatscourant openbaar worden gemaakt.
- kernpunten uit fiches over prestatieverklaringen (artikel 10), negatieve bijstellingen verplichtingen en verplichtingenbeheer zijn conform handelwijze in de praktijk in de toelichtingen verwerkt (artikel 20, derde lid, 21);
- eisen voor de administratieve organisatie en interne beheersing (art. 5) zijn nader toegelicht en aangevuld. Nieuw in dit artikel is het derde lid om risicoanalyses voor de relevante processen van het financieel beheer uit te voeren;
- voor de bankrekeningen en betaaldiensten van het Rijk is waardevervoer uitdrukkelijk opgenomen (art. 6). Deze toevoeging voorkomt eventuele verwarring of waardevervoer in het kader van de regeling financieel beheer een betaaldienst is of niet;
- aanpassing over het gebruik van kredietkaarten (art. 7) zorgt ervoor dat enkel rijksambtenaren toegang hebben tot kredietkaarten. De huidige tekst van dit artikellid liet in het midden of enkel ambtenaren of ook externen toegang kunnen hebben tot een dergelijk product. Ook is de verantwoordelijkheid van de directies FEZ voor de correcte administratie en risicobeheersing expliciet tot uitdrukking gebracht;
- aan artikel 8 (Wijze van betaling) is een nieuw lid over periodieke telling van chartale middelen toegevoegd;
- artikelen 10 (Verrichten van betalingen en innen vorderingen, 11 (Innen van vorderingen bij derden), 12 (Betalingen en vorderingen binnen het Rijk) zijn tekstueel aangevuld of verduidelijkt;
- het grensbedrag van 500.000 euro voor het opvragen van bankgaranties bij voorschotverlening komt te vervallen (art. 13). Gebleken is dat een centraal voorgeschreven grensbedrag geen recht doet aan de verschillen in de bedrijfsvoering van de departementen. In het vervolg kunnen de ministers op basis van risico-inschattingen bepalen welke passende zekerheid of voorwaarden voor de verlening van voorschotten nodig zijn om mogelijke risico's te kunnen afdekken of te beperken;
- artikel 25 is conform de werkwijze in de praktijk geactualiseerd;
- artikel 26 overgangsbepaling, is nieuw.

Artikel 1

De begrippen die in de CW 2016 zijn gedefinieerd, zijn van overeenkomstige toepassing op deze regeling. Daarbij valt te denken aan de begrippen als agentschap, dienstonderdeel, financieel beheer en financiële verplichting. Hierdoor worden in het eerste lid alleen enkele begrippen genoemd die niet in de CW 2016 zijn gedefinieerd.

Voorbeelden hiervan zijn de definities van een betaaldienst, 'geldswaardige papieren', zoals cadeaus en tegoedbonnen, toegangs- en telefoonkaarten en abonnementen die niet op naam zijn gesteld. De begrippen administratieve organisatie (artikel 5), voorschot en derde (artikel 13) buiteninvorderingsstelling (artikel 15), kwijschelding (artikel 16), zijn bij de betreffende artikelen nader toegelicht.

Artikel 2

Dit artikel is mede gebaseerd op de artikelen 6, 6a en 7, derde lid, van het voormalige Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996.

¹ Rapport evaluatie Regeling financieel beheer van het Rijk (2025) | Rapport | Rijksoverheid.nl



Eerste en tweede lid

Artikel 4.6 van de CW 2016 bevat de hoofdregel dat elke minister of college een privaatrechtelijke rechtshandeling namens de Staat mag verrichten. Een voorbeeld van het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling is het sluiten van een overeenkomst.

Deze hoofdregel kent een aantal aanvullingen die in het onderhavige artikel zijn geregeld. Zo moeten bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen in overeenstemming met de Minister van Financiën geschieden. Voor deze overeenstemming is het van belang dat de doelmatigheid van het lease-, huur- of huurkoopcontract aantoonbaar is, omdat langdurige lease of huur in het algemeen duurder uitvalt. Het gaat om het onder bepaalde voorwaarden sluiten van een lease-, huur- of huurkoopcontract (eerste lid) in plaats van zelf te kopen en het vervreemden van vermogen in een privaatrechtelijke rechtspersoon (tweede lid), zoals aandelen. De instemming van de Minister van Financiën komt voort uit de coördinerende rol en de verantwoordelijkheid die hij heeft bij het verwerven en het vervreemden van vermogen in privaatrechtelijke rechtspersonen. Bij het verwerven gaat het om het oprichten van een vennootschap, verkrijging van nieuw uitgegeven aandelen en overname van aandelen van een derde. In de nota Deelnemingenbeleid² is een afwegingskader opgenomen voor het aangaan van een staatsdeelneming.

Derde en vierde lid

Het derde lid bepaalt dat er namens de Staat in beginsel geen valutatermijncontracten wordt afgesloten, omdat het ondoordacht aangaan van risico's of onzorgvuldig omgaan met valutarisico's doelmatig inzet van rijksmiddelen kan beperken. Valutatermijntransacties kunnen worden gebruikt om wisselkoersrisico's af te dekken, die het Rijk loopt over toekomstige betalingen in vreemde valuta. Het oogmerk van een dergelijke risicodekking is het verkrijgen van zekerheid over de begrotingsconsequenties van de betreffende financiële verplichting, inclusief de dekking. Valutatermijndekking van omvangrijke verplichtingen vormt voor het Rijk immers een verzekering tegen de invloed van wisselkoersveranderingen op de rijksbegroting. Daarbij hanteert het Rijk als beleidslijn dat zij zich niet verzekert, omdat de premies en de uiteindelijke risico's door hun aantal doorgaans tegen elkaar wegvallen. Dit beginsel wordt ook gehanteerd voor de wisselkoersrisico's (derde lid). Het afsluiten van een dergelijk contract is daarom pas noodzakelijk en wenselijk als er sprake is van grote budgettaire risico's voor het Rijk. Het hangt dus van de omstandigheden van het geval af wanneer er sprake is van een groot budgettair risico. In geval van grote budgettaire risico's die een aanzienlijke invloed kunnen hebben op het begrotingsbeeld kan op basis van het vierde lid met de instemming van de Minister van Financiën als uitzondering een valutatermijncontract worden afgesloten.

De Nederlandsche Bank is de aangewezen instelling om de valutatermijncontracten uit te voeren. Op grond van de bevoegdheid in het vierde lid kan de Minister van Financiën zo nodig een andere bankinstelling aanwijzen.

Vijfde lid

Het vijfde lid behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Minister van Financiën om namens de Staat overeenkomsten te sluiten over het gebruik van bankrekeningen en het afnemen van betaaldiensten, zoals het gebruik van een kredietkaart. Dit houdt in dat de andere ministers en de colleges niet bevoegd zijn om met een bank een dergelijke overeenkomst te sluiten.

Artikel 3

Dit artikel is in aangepaste vorm ontleend aan artikel 1, eerste en tweede lid, van het voormalige Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996, maar geldt niet voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die betrekking hebben op de onroerende zaken van de Staat. Regels die gelden voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die betrekking hebben op onroerende zaken van de Staat worden op basis van artikel 4.20, vijfde lid, van de CW 2016 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesteld.

In dit artikel is geregeld wie namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten indien een volmacht is verleend. Volmacht is de bevoegdheid die een minister of college aan een ander verleent om in zijn naam rechtshandelingen te verrichten (artikel 3:60 van het Burgerlijke Wetboek). Bij volmachtverlening blijft de minister of het college verantwoordelijk voor de uitoefening van de privaatrechtelijke rechtshandelingen door de ander. Daarnaast kan de minister of het college de verleende volmacht intrekken of de rechtshandeling zelf verrichten.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/01/nota-deelnemingenbeleid-rijksoverheid-2022/>



Op het verlenen van een dergelijke volmacht door een bestuursorgaan, zoals de ministers en een aantal colleges, zijn ook de algemene regels uit Afdeling 10.1.1. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Het verlenen van een volmacht namens de Staat is beperkt tot natuurlijke personen die onder een minister ressorteren. Dit zijn aangewezen functionarissen in dienst van het Rijk.

Daarnaast kan de volmacht worden verleend aan functionarissen die niet onder de verantwoordelijkheid van de minister of het college vallen. Hierbij kan worden gedacht aan ingehuurd externen of een advocaat of notaris die een overeenkomst namens een minister of college sluit. Ook kan de volmacht worden verleend aan rechtspersonen. Bij een rechtspersoon valt te denken aan een rechtspersoon met een wettelijke taak, maar ook aan een private rechtspersoon, zoals een stichting of besloten vennootschap, die door het Rijk wordt ingeschakeld bij de uitvoering van beleid.

De onderhavige bepaling geldt op basis van het tweede lid ook voor de rechtbanken, de gerechtshoven, andere rechtsprekende instanties en de Raad voor de rechtspraak.

Op basis van het derde lid is het van belang om in de volmacht duidelijk op te nemen op welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de volmacht betrekking heeft en onder welke voorwaarden de volmacht eventueel wordt verleend. Een verleende volmacht blijkt uit de gepubliceerde Mandaat- en volmachtbesluit van een ministerie of een college³. Zie ook toelichting bij artikel 4, van deze regeling.

Artikel 4

Dit artikel is in aangepaste vorm ontleend aan artikel 1, vierde lid, van het voormalige Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996. Verder is dit artikel, net als artikel 3, niet van toepassing op het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die betrekking hebben op de onroerende zaken van de Staat. Regels die gelden voor het privaatrechtelijke rechtshandelingen die betrekking hebben op onroerende zaken van de Staat worden op basis van artikel 4.20, vijfde lid, van de CW 2016 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesteld.

Eerste en tweede lid

Dit artikel is een wijziging van de verplichting in het voormalige artikel 4 van deze regeling om een openbaar register bij te houden waaruit bleek aan wie de volmachten zijn verleend en op welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de volmachten betrekking hadden. In de praktijk is gebleken dat niet alle ministeries een dergelijk openbaar register (bij)hielden en dat de werklasten van het (bij)houden van een dergelijk register hoog zijn. Daarom is besloten om niet langer een openbaar register verplicht te stellen. Aangezien het van belang is om transparantie en controleerbaarheid te bieden over wie (op functienaam) en op welk gebied bevoegd is privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten, schrijft het artikel voor dat volmachten openbaar worden gemaakt. Concreet regelt het artikel dat ministers, colleges, rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak de op functienaam verleende volmachten via een mededeling in de Staatscourant openbaar maken. Hiermee wordt bereikt dat voor derden transparant, controleerbaar en duidelijk is (en blijft) welke functienamen volmacht hebben om namens de ministers, colleges, rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Daarnaast blijven de werklasten beheersbaar aangezien volmachten vaak al, doordat deze in mandaatbesluiten zijn opgenomen, in de Staatscourant worden gepubliceerd. De verplichting in dit artikel laat echter onverlet dat het ministers, colleges, rechtbanken, gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad voor de rechtspraak vrijstaat om ook een openbaar geconsolideerd overzicht van de verleende volmachten – bijvoorbeeld in de vorm van een register op de website – beschikbaar te stellen.

Hoewel het in de praktijk al gangbaar was om volmachten op functienaam te verlenen, is dit aspect in de bepaling expliciet tot uitdrukking gebracht. De bevoegdheid om een privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten is immers niet verbonden aan een persoon, maar aan een ambt/functie. Door de volmachten op functienaam te publiceren, wordt verder bereikt dat er geen persoonsgegevens van de personen aan wie een volmacht is verleend openbaar hoeven te worden gemaakt en komt zo tegemoet aan eventuele zorgen hierover. Voorts wordt voorkomen dat betreffende mandaatbesluiten en registers steeds moet worden gewijzigd vanwege wisselingen in het personeelbestand en is hierdoor minder foutgevoelig.

³ Op basis van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst.

Artikel 5

Dit artikel is in aangepaste vorm ontleend aan de artikelen 2 en 3, eerste en tweede lid, van de voormalige Regeling kasbeheer 2012.

Eerste lid

Een adequate en een actuele administratieve organisatie is van belang voor de beheersing van de mogelijke risico's en de controleerbaarheid van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering⁴ en de onderliggende administraties. Van een adequate administratieve organisatie is sprake als de getroffen organisatorische maatregelen zodanig zijn, dat mogelijke risico's op fouten en bedreigingen in het financieel beheer – met behulp van een risicoanalyse tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden teruggebracht. Zie ook derde lid van dit artikel.

De ministers en de colleges zijn op basis van artikel 4.1, tweede lid, van de CW 2016 onder meer verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, begrotingsbeheer, financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties. De inrichting van de administratieve organisatie en de naleving daarvan maakt onderdeel van de verantwoordelijkheid. De Administratieve Organisatie en Interne Beheersing (AO/IB) bevat het geheel van maatregelen en procedures binnen een ministerie gericht op:

- de beheersing van de (IT-)processen, die direct of indirect betrekking hebben op de werking van het financieel beheer en de administraties;
- de betrouwbare informatie over die (IT-)processen ten behoeve van de financiële verantwoording en de verantwoording die over de beheersing moet worden afgelegd;
- de rechtmatigheid en doelmatigheid van de rijksmiddelen.

De ministers en colleges bepalen – mede op basis van de normen in de artikelen 3.2 (begrotingsbeheer), 3.3 (financieel beheer) 3.4 (materiële bedrijfsvoering), 3.5 (financiële administratie) van de CW 2016, hoe zij een adequate administratieve organisatie en interne beheersing vormgeven. Hiermee kan onder meer de juistheid, volledigheid, betrouwbaarheid, rechtmatigheid van de financiële (begrotings-)informatie, financiële verantwoordingsinformatie en de niet-financiële verantwoordingsinformatie (artikel 1.1 CW 2016) geborgd worden. Dit is belangrijke sturingsinformatie voor het management en van belang voor de verantwoording aan het parlement.

Artikel 1.1 van de CW 2016 definieert het financieel beheer als het sturen en beheersen van de financiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering, waaronder de zorg voor:

- a. het aangaan van financiële verplichtingen;
- b. het heffen van belastingen en het opleggen van andere heffingen;
- c. het in rekening brengen van kosten;
- d. het beheer van de financiële bezittingen en schulden;
- e. het kasbeheer.

Bovenstaande elementen van het financieel beheer kunnen onder andere met behulp van IT-systemen worden vormgegeven. Het inkoopbeleid en het personeelsbeleid vallen niet onder de systeemverantwoordelijkheid van het financieel beheer. Financiële aspecten zoals het vastleggen van de inkoopverplichtingen, de inkoopfacturen en de betalingen aan de leveranciers en personeel vallen uiteraard wel onder het financieel beheer.

Tweede lid

Dit lid bepaalt waaruit de AO/IB moet bestaan. Een voorgeschreven eis is dat de administratieve organisatie voorziet in een conto-technische functiescheiding. Dit is het scheiden van de functies beschikken, bewaren, registreren, uitvoeren en controleren door de functionarissen die in beginsel hiërarchisch onder het directe gezag staan van verschillende leidinggevenden. Onder deze functies wordt in het algemeen verstaan:

- *beschikkende functie*; de bevoegdheid tot het geven van opdrachten en machtigingen, het aangaan van verplichtingen en goedkeuren van handelingen namens de organisatie;
- *bewarende functie*; draagt zorg voor de opslag van goederen en geldmiddelen van de organisatie, zoals een magazijnmeester en de kassier;
- *registrerende functie*; is verantwoordelijk voor het vastleggen van administratieve financiële handelingen in de (financiële) systemen voor de controle en monitoring van de processen;
- *uitvoerende functie*; betreft werkzaamheden die direct gericht zijn op het realiseren van de (beleid) doelstellingen van de organisatie, andere dan de beschikkende, bewarende, registrerende of controlerende functie;
- *controlerende functie*; is belast met de controles op de naleving van wet- en regelgeving, de financiële handelingen, administratieve organisatie, interne beheersing en de (proces)afspraken door een afdeling of door een geautomatiseerd systeem.

⁴ Zie artikel 1.1. CW 2016 voor de begrippen begrotingsbeheer en de materiële bedrijfsvoering (Regeling materieelbeheer roerende zaken van het Rijk)

Binnen het Rijk kunnen volgende rollen worden onderscheiden;

- *de budgethouder (beschikkende functie)*: de functionaris die over de verplichtingenbudgetten van een geautoriseerde begroting beschikt. Hij of zij is verantwoordelijk dat dit budget niet wordt overschreden en bezit in het algemeen de volmacht om de Staat namens de betrokken minister of college formeel jegens derden te binden, bijvoorbeeld via het sluiten van een contract;
- *de betalingsordonnateur (controlerende en uitvoerende functie)*: de functionaris die de verplichting tot betaling vaststelt. Hij/zij controleert de juistheid, en volledigheid van de betaling en draagt conform de geldende procedure zorg voor de opdracht tot het betalen;
- *de kasbeheerder (bewarende functie)*: de functionaris die de betalingen verricht en de ontvangsten int, waartoe de ordonnateur opdracht heeft gegeven;
- *de vorderingenordonnateur (controlerende en uitvoerende functie)*: de functionaris die vaststelt dat er een recht op een vordering is ontstaan en de vordering invorderbaar stelt, bijvoorbeeld via een factuur of een heffingsaanslag.

Daarnaast is er ook de ontvanger van goederen of diensten; de functionaris die de prestatieverklaring afgeeft. Zie ook toelichting bij artikel 10 van deze regeling. Bij de functiescheiding gaat het om de scheiding van taken en bevoegdheden in (digitale) processen of IT-systemen om het risico van fouten, fraude, diefstal of misbruik van informatie of bedrijfsmiddelen te voorkomen. De aangewezen functies met bijbehorende taken en bevoegdheden binnen een ministerie of college worden op basis van het Organisatie en Mandaatbesluit van de organisatie vastgelegd en gepubliceerd⁵. De controles van de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (AR) vallen niet onder de administratieve organisatie en de interne beheersing van de ministeries en colleges.

De functiescheiding voorkomt dat één persoon fysiek of met behulp van IT-systemen verantwoordelijk is voor meerdere (opeenvolgende) stappen in het proces 'van behoeftestelling tot betaling'. Zo is het niet toegestaan dat zowel de opdracht tot het betalen als het daadwerkelijk verrichten van de betaling bij één functionaris liggen of dat beide zaken door één digitale handeling kunnen worden bereikt. Of dat eenzelfde medewerker een crediteur aanmaakt, wijzigt en vervolgens een betaling overmaakt naar die crediteur. Met een dergelijke digitale of menselijke scheiding van functies wordt invulling gegeven aan het zogenoemde vier ogen-principe waarbij twee verschillende medewerkers of verschillende handelingen vereist zijn om bijvoorbeeld, een factuur of een betaalopdracht te accorderen.

In IT-systemen worden in opzet en werking voldoende IT-beheersmaatregelen getroffen (waaronder autorisaties) voor het rechtmatig, ordelijk en doelmatig financieel beheer met de daaraan gestelde voorwaarden, taken en bevoegdheden voor de functies binnen een ministerie of een college. Er wordt minimaal de nodige functiescheiding aangebracht tussen de beschikkende, bewarende en registrerende functies. Ook moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat bij kleine organisatieonderdelen met een financieel beheer van een beperkte omvang een vergaande functiescheiding niet altijd mogelijk of doelmatig zal zijn. In die gevallen is het van belang om de minimale functiescheiding toe te passen, maar tegelijkertijd te waarborgen dat er voldoende flexibiliteit is. Bij kleine organisaties is het bijvoorbeeld mogelijk dat functies voor het betalen en ontvangen van middelen (betalingsordonnateur en vorderingenordonnateur) door dezelfde functionaris wordt vervuld.

Derde lid

Dit lid bepaalt dat de ministeries en colleges risicoanalyses uitvoeren voor de relevante processen om een inschatting te kunnen maken over de mogelijke risico's voor het financieel beheer binnen hun organisaties. Wat relevant is, is afhankelijk van eigen inschattingen op basis van ervaringen binnen een ministerie of colleges met specifieke processen of alle processen van het financieel beheer in de afgelopen jaren.

De handreiking risicomanagement en de handreiking Risicoanalyse geven handvatten voor het risicobeheer en risicoanalyses en zijn te raadplegen via het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (<https://www.rijksfinancien.nl/hafir>).

De ministers zijn verantwoordelijk voor de beleids- en bedrijfsvoering van de ministeries en worden ondersteund door de ambtelijke leiding van het ministerie. Het is daarom aan de ministeries om op basis van eigen ambities, organisatiedoelen te bepalen hoe en hoe vaak risicoanalyses worden uitgevoerd en welke toereikende beheersmaatregelen worden getroffen om de onderkende risico's te voorkomen in lijn met het eerste en tweede lid van dit artikel. Een effectief risicobeheer vereist een geïntegreerd en continu verbeter proces.

⁵ Op basis van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst.



Artikel 6

Deze bepaling is in aangepaste vorm ontleend aan de artikelen 3, vierde lid, en 4 van het voormalige Besluit kasbeheer 2012.

Eerste lid

Het onderhavige artikellid hangt samen met de bevoegdheid van de Minister van Financiën om overeenkomsten met bankinstellingen en betaaldienstverleners namens de Staat te sluiten, zoals bepaald is in artikel 2, vijfde lid, van deze regeling. Bij welke bankinstelling een bankrekening door een ministerie of college kan worden geopend, wordt bepaald door de Minister van Financiën. Daaraan zijn alle (dienst)onderdelen van het Rijk gebonden. In de overeenkomsten met de bankinstellingen en betaaldienstverleners worden de bank- en betaalproducten gespecificeerd, waaronder ook zaken vallen als de tarieven, de dienstverlening en de verschillende betaalmogelijkheden. De bankrekening van een ministerie of een college kan zowel een betaal- als ontvangstrekening zijn. Waardevervoer is tevens een betaaldienst in de zin van dit lid, ongeacht of de aanbieder van deze betaaldienst vergunningsplichtig is onder de Wet op het financieel toezicht (Wft).

Tweede en derde lid

De norm is dat de euro wordt gehanteerd bij de bankrekeningen en betaaldiensten. In het tweede lid is een uitzondering gemaakt voor de bankrekeningen die bij bankinstellingen in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) worden aangehouden. Die bankrekeningen kunnen luiden in de munteenheid van die openbare lichamen. Op 1 januari 2011 is in Caribisch Nederland de Amerikaanse dollar ingevoerd.

In bijzondere gevallen kan het nodig zijn om bankrekeningen aan te houden die luiden in een andere valuta dan euro of de munteenheid van de openbare lichamen van Caribisch Nederland. In dat geval is op grond van het derde lid de instemming van de Minister van Financiën nodig. Dit kan bijvoorbeeld een samenwerking met een land zijn waar een andere munteenheid dan de euro gangbaar is.

Ook kan het in bijzondere gevallen nodig zijn om de bankrekeningen en betaaldiensten bij een andere dan door de Minister van Financiën aangewezen bankinstelling of betaaldienstverlener aan te houden en af te nemen. In die gevallen is op grond van het derde lid tevens de instemming van de Minister van Financiën vereist.

Vierde lid

De effecten die aan de Staat toebehoren zijn in bewaring bij Euroclear Netherlands (Necigef), de centrale effectenbewaarinstelling (CSD) in Nederland.

Euroclear Netherlands is het centrale instituut dat de effecten beheert en beurstransacties afhandelt op grond van de Wet giraal effectenverkeer.

Bij effecten die aan de Staat zijn toevertrouwd valt te denken aan aandelen die in de Tweede Wereldoorlog door de toenmalige bezetter zijn ontvreemd. Bij effecten die aan de Staat toebehoren valt te denken aan aandelen die de Staat in enkele beursgenoteerde staatsdeelnemingen houdt.

De formulering laat de mogelijkheid open dat de Minister van Financiën de eigendom van aandelen (in staatsdeelnemingen) niet zelf houdt, maar deze laat beheren door een Stichting Administratiekantoor (STAK).

Artikel 7

Dit artikel is in aangepaste vorm ontleend aan artikel 6 van de voormalige Regeling kasbeheer 2012.

Eerste lid

Dit artikellid regelt het gebruik van kredietkaarten. Een kredietkaart is een betaalmiddel waarmee op rekening of op voorschot kan worden betaald. Ook andere vormen van betaalmiddelen vallen onder de definitie van kredietkaarten, zoals een prepaid debetkaart of prepaid kredietkaart, een tankpas voor dienstvoertuigen, kaarten voor het reizen met het openbaar vervoer of een digitale portemonnee (wallet) voor betalingen die online of aan de fysieke kassa plaatsvinden. Bij dergelijke kaarten worden vooraf middelen op de kaart gezet of ontvangt het betreffende ministerie of college achteraf de rekening van de kredietkaartverstrekker.

Daarnaast bepaalt dit artikellid wie een dergelijke kaart namens het Rijk mogen gebruiken. Het gebruik is voorbehouden aan de bewindspersonen, de leden van de colleges en de onder hen ressorterende medewerkers die rijksambtenaar zijn. Daarbij is het gebruik van deze kaarten gebonden aan een aantal voorwaarden. Ten eerste zal een kredietkaart worden gebruikt wanneer betaling op een andere wijze



niet mogelijk is of bijvoorbeeld om veiligheidsredenen niet wenselijk is. Dit kan aan de orde zijn bij aankopen via een webwinkel waarmee soms uitsluitend met een kredietkaart kan worden betaald. Ten tweede is het gebruik van kredietkaarten veelal aan de orde bij dienstreizen en andere werkzaamheden die vanuit een ministerie plaatsvinden, zoals buitenlandse militaire missies. In andere situaties kan de directeur FEZ van oordeel zijn dat betaling met deze kaarten toegestaan is.

Tweede lid

Dit lid regelt dat de directeur FEZ voorwaarden kan verbinden aan kredietkaarten en vergelijkbare kaarten waarmee op krediet kan worden betaald. Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de limiet van het gebruik van dergelijke kaarten, de administratieve integrale verantwoording en het beheer van de uitgaven en de prepaid saldi of de voorwaarden over de aansluiting van externe systemen op de administratie van het departement of de dienst. Hiermee wordt een aansluiting tussen de beheermodule van de leverancier en het administratief systeem van een departement of dienst bedoeld.

Artikel 8

Dit artikel is in aangepaste vorm ontleend aan artikel 5 van de voormalige Regeling kasbeheer 2012.

Eerste en tweede lid

In beginsel betaalt het Rijk via een elektronische overboeking van een bankrekening van het Rijk naar de bankrekening van een derde. In bijzondere gevallen kan het Rijk op een andere wijze betalen. Een dergelijke overboeking kan naast de girale wijze bijvoorbeeld ook met behulp van een online betaaldienst geschieden. Bijvoorbeeld met betaling via een kredietkaart, bedoeld in artikel 7 van de regeling, of door de afgifte van contant geld. Bij het betalen zal naast deze regeling ook voldaan worden aan de eisen van specifieke wet- en regelgeving, zoals de Europese standaarden over e-facturen.

Een betalingsbewijs is een document waaruit blijkt dat er is betaald. Voorbeelden hiervan zijn kassabonnen, kwitanties en bankafschriften. In beginsel wordt er door het Rijk giraal betaald waardoor er aan de hand van de (digitale) rekeningoverzichten altijd een betalingsbewijs voorhanden is. In andere gevallen kan er door de derde desgewenst een afzonderlijk betalingsbewijs worden afgegeven.

Bij een betaling in contanten of geldswaardige papieren moet op basis van het tweede lid altijd een betalingsbewijs worden gevraagd. Het aanhouden van (geringe) contante kassen voor het betalen is niet doelmatig vanwege de nodige preventiemaatregelen, zoals het aanbrengen van functiescheiding, voldoende fysieke en administratieve organisatie. Dit om de risico's van diefstal, misbruik en oneigenlijk gebruik, fraude en verlies (bijvoorbeeld door brand) zoveel mogelijk te beperken. Soms kan het doelmatiger zijn of zelfs noodzakelijk, bijvoorbeeld als daarmee de staatsveiligheid wordt gediend of bevorderd.

Betalingen via een automatische incasso worden ten laste van een aparte bankrekening verricht. Het gaat om een bankrekening die uitsluitend voor het betalen via automatische incasso wordt gebruikt. Door deze werkwijze wordt een goed inzicht behouden in de betalingen die automatisch plaatsvinden. Hierdoor wordt voorkomen dat er meer wordt afgeschreven dan waarvoor een machtiging is afgegeven.

Derde lid

Het is belangrijk dat de chartale geldmiddelen op basis van een risicoanalyse periodiek geteld worden. Deze telling gebeurt door een andere persoon dan de medewerker die verantwoordelijk is voor het beheer van de kas (functiescheiding). Wanneer er verschillen zijn tussen het daadwerkelijk aanwezige bedrag aan chartale geldmiddelen en het bedrag aanwezig volgens de administratie dan worden deze verschillen uitgezocht. Van de telling en analyse wordt een kastellingsprotocol opgesteld dat (digitaal) getekend wordt door de tellers.

Artikel 9

Dit artikel is in aangepaste vorm ontleend aan artikel 7, eerste tot en met derde lid, van de voormalige Regeling kasbeheer 2012.

Net als betalingen geschieden ook de ontvangsten elektronisch via een overboeking van de bankrekening van de derde aan een bankrekening van het Rijk. De bankrekening van het Rijk kan ook een afzonderlijke ontvangstrekening zijn. Naast een girale ontvangst valt ook te denken aan een ontvangst



via kredietkaarten, zoals debet- en creditcards en online betaaldiensten. In bijzondere gevallen kan hiervan worden afgeweken. Contant geld dat door het Rijk is ontvangen, wordt periodiek op een bankrekening van het Rijk gestort.

Artikel 10

Dit artikel is in aangepaste vorm ontleend aan artikel 3, derde tot en met vijfde lid en zevende lid, van de voormalige Regeling kasbeheer 2012.

Eerste lid

Alvorens te betalen, moeten de ministers en de colleges nagaan of de voorgenomen betaling terecht is. Om de noodzaak van de betaling na te gaan, wordt bij betalingen getoetst of er een juiste factuur is ontvangen conform afspraak of voorwaarden van een overeenkomst bij een privaatrechtelijk contract tussen twee of meer partijen, voor bijvoorbeeld koop of verlenen van opdrachten. Bij het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst door het Rijk gelden – tenzij nadrukkelijk anders is bepaald regels voor bijvoorbeeld aansprakelijkheid, facturering en levering. Deze regels staan in verschillende voorwaarden, zoals de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van Opdrachten tot het verrichten van Diensten (ARVODI 2025), de Algemene Rijksinkoopvoorwaarden bij IT-overeenkomsten (ARBIT 2022). De voorwaarden gelden voor het Rijk en de leverancier. Wet- en regelgeving over inkoop en aanbesteding is te raadplegen via <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/aanbestedingsregels>

Bij het voldoen aan de voorwaarden van een betaling op basis van een privaatrechtelijk contract valt te denken aan de levering van goederen of diensten die aan de hand van een prestatieverklaring kan worden vastgesteld. De prestatieverklaring wordt gegeven door een functionaris in dienst van het Rijk of een externe inhuurkracht die – vanuit zijn of haar functie en/of takenpakket -bevoegd is om de hoeveelheid, prijs en de kwaliteit van de leveringen te beoordelen, te accorderen of de juistheid van de prestatieverklaring aannemelijk kan maken conform de administratieve organisatie van de organisatie. Dit is een van de voorwaarden voor een rechtmatige betaling. De soorten prestaties en de nodige onderbouwing van prestatieverklaringen in de praktijk zijn erg divers en situatieafhankelijk. Het afgeven van een prestatieverklaring is daarom vormvrij. Als de bestelling, de prestatieverklaring en de factuur overeenstemmen, kan het ministerie tot betaling overgaan (three way matching).

Bij een verzoek tot betaling op basis van publiekrechtelijke route wordt nagegaan of aan de voorwaarden is voldaan van de beschikking of het besluit op basis van een subsidieregeling, regeling voor een bijdrage, lening of garantie. Tot slot kan, ongeacht welk financieel instrument ook wordt gehanteerd, pas tot een betaling worden overgegaan als hiervoor voldoende middelen in de begroting zijn opgenomen en autorisatie door het parlement is verleend. Betalen voordat er voldoende (geautoriseerd) budget beschikbaar is, wordt als een begrotingsonrechtmatigheid aangemerkt. Het aangaan van verplichtingen voor de autorisatie leidt tevens tot contractuele verplichtingen van de Staat die moeten worden nagekomen.

Tweede en derde lid

Op basis van dit lid kan een zogenoemd licht verificatieregime worden toegepast. Een dergelijk regime houdt in dat de vooraf vaststelling of een prestatie van een betaling tot maximaal € 3.000 is geleverd onder voorwaarden achterwege kan blijven. De vaststelling van de levering bij een licht verificatieregime geschiedt achteraf. Er wordt dan beoordeeld of de levering conform de afgesproken voorwaarden, aantallen kwaliteit, juist en volledig zijn geleverd en voorzien van een prestatieverklaring, als de betreffende betaling in de steekproef valt.

Een van de voorwaarden voor de toepassing van het lichte verificatieregime, is dat er op basis van risicoanalyse in de beschrijving van de administratieve organisatie wordt vastgelegd bij welke categorieën betalingen de stap van het vaststellen van de prestatie in het betaalproces wordt geschrapt. Dit houdt in dat er vooraf wordt gedefinieerd en wordt vastgelegd om welke categorieën betalingen het zal gaan. Ministeries en colleges zijn zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun administratieve organisatie voor het betaalproces, onder andere op basis van de risico-inschatting rondom de prestatieverklaring. Bij deze risico-inschatting wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met (fraude)risico's, diefstalgevoelige of gevaarlijke goederen.

In de administratieve organisatie worden de getroffen beheersmaatregelen in het betaalproces beschreven, inclusief de afgifte van de prestatieverklaring als de betreffende betaling in de steekproef valt. De naleving ervan wordt periodiek gecontroleerd, bijvoorbeeld door een afdeling Interne controle. De vastlegging hiervan is van belang, omdat deze werkwijze in opzet en werking voldoende zekerheid moet bieden voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering.

De definiëring van de categorieën betalingen kan plaatsvinden op basis van de gehanteerde kostensoorten of inkoopcategorie per departement of soort betalingsverplichting, zoals huur, voorschot van nota's betreffende energieleveringen. Dit regime kan worden toegepast bij betalingen tot € 3.000. Uiteraard kan er ook worden besloten om een lager bedrag te hanteren. Dit lagere bedrag wordt dan ook in de administratieve organisatie vastgelegd. Het hanteren van een hoger bedrag is niet toegestaan.

Tevens wordt in de administratieve organisatie vastgelegd hoe de te trekken steekproef naar de levering van de prestatie voor de gekozen categorieën betalingen moet worden ingericht. Dit betreft in elk geval de vastlegging van de periodiciteit, de omvang, de criteria, wijze van en de evaluatie van de steekproef in de administratieve organisatie. Daarnaast is het van belang dat er niet veel tijd zit tussen het verrichten van de betaling en de uitvoering van de steekproef waarbij wordt vastgesteld of de prestatie is geleverd. Bij een te groot tijdsverschil is het lastig om de levering van de prestatie adequaat te kunnen vaststellen. De in de steekproef gevallen betalingen worden gecontroleerd en de uitkomsten ervan worden controleerbaar vastgelegd. Verder is de voorwaarde dat de uitgevoerde risicoanalyses periodiek worden geëvalueerd. Een dergelijke periodieke evaluatie van de risicoanalyse is een belangrijk instrument om de risico's die bij het gebruik van het lichte verificatieregime kunnen ontstaan adequaat te beheersen. Op basis van de evaluaties kan worden besloten om het lichte verificatieregime aan te passen. Het is aan te raden om zowel de opzet en periodiciteit van de risicoanalyses als de uitwerking van de voorwaarden met de controller van de directie FEZ van het betreffende departement en de Auditdienst Rijk af te stemmen voordat deze zaken in de administratieve organisatie worden vastgelegd. De controller kan beoordelen of het beheersysteem van het betreffende departement in opzet voldoende waarborgen biedt. Hierbij kan de controller zich door de Auditdienst Rijk laten adviseren. Een dergelijke afstemming is onder andere van belang om te kunnen toetsen of de aard en omvang van de steekproef zodanig is dat daarmee voldaan kan worden aan de vereisten die voortvloeien uit de geldende rapporteringstoleranties op basis van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Het lichte verificatieregime houdt in dat de levering van de prestatie van privaatrechtelijke betalingen tot het bepaald grensbedrag alleen hoeft te worden vastgesteld als de betreffende betaling in de steekproef valt. Hierbij wordt nadrukkelijk opgemerkt dat de keuze voor een licht verificatieregime aan de departementen zelf is. Om die reden is de toepassing van deze mogelijkheid als een 'kan-bepaling' geformuleerd.

Vierde lid

Dit artikellid bepaalt dat de feitelijke betaling door een ministerie aan een derde door omstandigheden niet in alle gevallen gelijk kan of hoeft te zijn aan het oorspronkelijke bedrag waartegen een ministerie bepaalde goederen of diensten heeft besteld of het bedrag waarvoor het ministerie een dienst geleverd zou krijgen. Een afwijking van maximaal tien procent van het bedrag dat contractueel is overeengekomen is toegestaan, mits deze afwijking niet groter is dan € 1.500 inclusief btw per betaling. Uitgangspunt hierbij is dat de betaling gelijk is aan het totaalbedrag van de (verzamel)factuur. Dit betekent dat in de praktijk het bedrag dat op de te betalen (verzamel)factuur is vermeld ten hoogste tien procent, met een maximum van € 1.500 inclusief btw, mag verschillen van het bedrag dat op het bewijs van levering, de ontvangstbevestiging of de bestelling is vermeld. Dit geldt voor zowel positieve als negatieve verschillen. Voor bestellingen die leiden tot één eindfactuur, waarvan de eindfactuur bestaat uit diverse tussentijdse facturen, vindt berekening van de afwijking naar rato van de aangevane verplichting plaats. De eindfactuur mag daarom ten hoogste tien procent, met een maximum van € 1.500 inclusief btw, verschillen van het bedrag dat op het bewijs van levering, de ontvangstbevestiging of de bestelling is vermeld. Grotere afwijkingen zijn op basis van het onderhavige artikel niet toegestaan.

Door de afwijkingsmogelijkheid te beperken tot hoogstens tien procent en daarbij te maximeren tot € 1.500 inclusief btw is er sprake van een gering bedrag waarover op basis van doelmatigheidsoverwegingen geen volledige zekerheid bestaat. Dit beperkte zekerheidsverlies wordt overtroffen door de doelmatigheidswinst die het ministerie in het kasbeheer kan realiseren. Daarbij geldt dat een dergelijke afwijking in het kasbeheer slechts is toegestaan indien aan een aantal voorwaarden is voldaan die in de administratieve organisatie van een ministerie moet zijn vastgelegd. De voorwaarden zijn in de onderdelen a tot en met c van het onderhavige artikellid geregeld. Zo kan de genoemde afwijkingsmogelijkheid alleen door een ministerie worden toegepast als de afwijking per categorie goederen of diensten op basis van een risico-inschatting is onderbouwd (onderdeel b). Indien mogelijk wordt deze onderbouwing gekwantificeerd, bijvoorbeeld met ervaringscijfers. Uit deze onderbouwing moet blijken dat de verwachte doelmatigheidswinst (besparing van werktijd en geld) opweegt tegen het mogelijke zekerheidsverlies (kosten-batenafweging). Daarnaast moet een ministerie vastleggen in welke gevallen de afwijking wordt toegepast. Dit wordt per categorie goederen of diensten aangegeven waarbij tevens wordt vermeld tot welk percentage en tot welk bedrag de

afwijking wordt toegepast (onderdeel a), rekening houdend met het genoemde maximum percentage en het maximumbedrag van € 1.500. Verder wordt de inrichting van de verantwoordelijkheden, de monitoring en de periodieke evaluatie van de risico-inschatting en de controle van de opzet en werking van de maatregelen zoals genoemd in onderdeel c vastgelegd. Met de controle van de opzet en werking van de maatregelen zoals genoemd in de onderdelen a en b wordt bedoeld de (interne) controle die het ministerie zelf verricht naar de toepassing van de genoemde maatregelen in de praktijk. Als aan deze voorwaarden is voldaan en het bedrag valt binnen de grenzen van de afwijkingsmogelijkheid, dan is sprake van een rechtmatig geaccepteerd zekerheidsverlies en zijn deze verschillen niet als onzeker of onrechtmatig aan te merken.

Een ministerie kan onder andere overwegen om deze afwijkingsmogelijkheid toe te passen als er bij bepaalde categorieën goederen of diensten afwijkingen in de factuur ten opzichte van de bestelling worden verwacht en het analyseren van deze afwijkingen tot grote onevenredige controlelasten zal leiden. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden waarbij het vooraf niet altijd duidelijk is wat de exacte kosten van het onderhoud daadwerkelijk zullen zijn.

Wanneer bijvoorbeeld een factuur van een bestelling ter waarde van € 7.000 tien procent hoger uitvalt en uitmondt in een factuur van € 7.700, dan is sprake van een aanvaardbaar zekerheidsverlies. Het bedrag van de factuur wijkt immers tien procent en minder dan € 1.500 af van de bestelling en valt daarmee binnen de grenzen van de afwijkingsmogelijkheid. Het verschil van € 700 dat is ontstaan doordat de factuur afwijkt van de bestelling is daarmee niet als onzeker of onrechtmatig aan te merken. Daarnaast kan een factuur ook lager uitvallen dan de bestelling. Wanneer bijvoorbeeld een factuur van een bestelling ter waarde van € 7.000 lager uitvalt en uitmondt in een factuur van € 6.300, dan is sprake van een aanvaardbaar zekerheidsverlies. Het bedrag van de factuur wijkt immers tien procent en minder dan € 1.500 af van de bestelling en valt daarmee binnen de grenzen van de afwijkingsmogelijkheid. Het verschil van € 700 dat is ontstaan doordat de factuur (verschil in prijs) afwijkt van de bestelling is daarmee niet als onzeker of onrechtmatig aan te merken.

Afwijkingen in het factuurbedrag kunnen ook ontstaan doordat minder is geleverd (verschil in hoeveelheid). Indien de gefactureerde eenheden echter conform de levering zijn en de prijs conform de opdracht, is er sprake van een rechtmatige situatie. De factuur kan worden betaald. Mocht in bovenstaande situatie echter de prijs op de factuur afwijken van de overeengekomen prijs in de opdracht, maar binnen de grens van tien procent met een maximum van € 1.500 blijven, is er sprake van een geaccepteerd zekerheidsverlies, in verband met doelmatigheidswinst. Afwijkingen kunnen dus zowel in prijs als in hoeveelheid ontstaan.

Artikel 11

Dit artikel is gebaseerd op artikel 3, achtste lid, van de voormalige Regeling kasbeheer 2012.

Voordat een opdracht tot het innen van een vordering wordt gegeven, wordt eerst vastgesteld dat er voor het Rijk een afdwingbaar recht is ontstaan, zodat de betrokken vordering invorderbaar is. Dit betekent dat de vordering direct opeisbaar is. Dit kan bijvoorbeeld zijn doordat het Rijk aan een leveringsplicht heeft voldaan of doordat een bevoegde aanslagregelende functionaris een heffingsbedrag (belasting, premie, e.d.) heeft vastgesteld of dat een (deel van) eerder betaalde subsidie of staatssteun teruggevorderd kan worden.

Artikel 12

Deze bepaling is gebaseerd op de voormalige Regeling onderlinge betalingen 2003.

Eerste, tweede en derde lid

Onderlinge betalingen en vorderingen hebben tot doel om de betrokken begrotingen en rekeningen een juist beeld te geven van de op de afzonderlijke diensten betrekking hebbende uitgaven en ontvangsten. In het onderlinge verkeer tussen ministeries, colleges, dienstonderdelen onderling, zoals een agentschap aan het moederdepartement of een dienstonderdeel van een ander ministerie, geldt het gedrag in het maatschappelijk verkeer als uitgangspunt bij de beantwoording van de vraag of overgegaan zal worden tot een onderlinge betaling of vordering. Dit betekent dat de ministeries en colleges van het Rijk bij onderlinge betalingen en vorderingen op dezelfde wijze met elkaar kunnen handelen als met de leveranciers buiten het Rijk. Leidt een handeling van het ene ministerie ten behoeve van een ander ministerie, zoals het leveren van een dienst, in het maatschappelijk verkeer tot een betaling, dan kunnen de ministeries met elkaar afspreken om over en weer te betalen of een vordering in te stellen. Gelet op de doelmatigheid is dit niet verplicht. Als de administratieve lasten van de verwerking van de betaling of vordering hoger zijn dan het bedrag van de betaling of vordering, kunnen de onderlinge betaling en vordering binnen het Rijk bijvoorbeeld achterwege blijven.



Onderlinge betalingen zullen doorgaans via een overboeking in het systeem van Schatkistbankieren geschieden. Indien het aantoonbaar administratief doelmatiger is, kunnen dergelijke betalingen ook via een bancaire overschrijving gedaan worden.

Ook voor het verrichten van onderlinge betalingen of het innen van onderlinge vorderingen binnen het Rijk gelden de eisen die van overeenkomstige toepassing zijn op het verrichten van een betaling of het innen van een vordering aan een derde. Dit betekent dat de artikelen 10 en 11 als basis dienen om de juistheid en doelmatigheid van onderlingen betalingen te bevorderen.

Artikel 13

Dit artikel is gebaseerd op de voormalige Regeling verlening voorschotten 2007. Daarbij wordt opgemerkt dat bij de verlening van een voorschot op een subsidie ook de bepalingen van afdeling 4.2.7. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn.

Eerste en tweede lid

In dit artikel wordt de mogelijkheid geregeld om aan een derde een voorschot te verlenen. Een voorschot is onder artikel 1 van deze regeling gedefinieerd als een vooruitbetaling door de Staat tot de levering van een product of een dienst aan de Staat, de verlening van een subsidie of de verstrekking van een bijdrage ten laste van de begroting van het Rijk, bedoeld in artikel 2.1 van de Comptabiliteit wet 2016.

Het eerste lid beperkt de hoogte van het voorschot en bepaalt dat het voorschot nooit de waarde mag overstijgen van het bestelde product of dienst of de te verlenen subsidie of bijdrage. Het verlenen van een voorschot voor een product of een dienst kan als het past bij het uitgavenpatroon van de opdracht of als de derde partij dit noodzakelijk acht. Dit moet uit de financiering-, of liquiditeitsbehoefte van de leverancier blijken. Uitgangspunten daarbij zijn dat er goed wordt onderbouwd waarom een voorschotbetaling noodzakelijk is, voor welke omvang het in maatschappelijk verkeer of binnen een branche gebruikelijk is of dat het Rijk niet of niet eenvoudig kan uitwijken naar een andere leverancier/producent.

Anders kan er sprake zijn van stallen van begrotingsgelden en dat is niet toegestaan (zie derde lid). Door aan te sluiten bij de liquiditeitsbehoefte van derden wordt een te ruime voorschotverlening en daarmee de rentederving voor het Rijk voorkomen. Ook brengt voorschotbetaling het risico met zich mee dat de opdrachtnemer achteraf niet aan al zijn verplichtingen kan of wil voldoen, daarom geldt de norm dat de ministers en de colleges geen voorschot verlenen indien uit een risicoanalyse blijkt dat de derde het voorschot mogelijk niet kan terugbetalen.

Bevoorschotting van subsidies zijn gebaseerd op de regels en voorwaarden van de betreffende subsidieregelingen en de Algemene wet bestuursrecht. Het tweede lid heeft daarom geen betrekking op de verlening van voorschotten voor subsidies, bijdragen of leningen die op basis van publiekrechtelijke (subsidie)regelingen en de voorwaarden daarbij worden verstrekt.

Het tweede lid bepaalt dat er geen voorschot wordt verleend voor de aankoop van producten of diensten als er een risico wordt ingeschat. Op het moment van de betaling van een voorschot van het overeengekomen bedrag bestaat er namelijk nog geen definitieve betalingsverplichting, omdat de derde partij – de opdrachtnemer – nog niet aan haar verplichtingen jegens het Rijk als opdrachtgever heeft voldaan. Een voorschot wordt in beginsel pas verrekend bij de eindafrekening van de opdracht, subsidie of lening. Soms kunnen voorschotten worden verrekend bij de (tussentijdse) verantwoording van de levering van het bestelde product of dienst.

Gelet hierop is bij de voorschotverlening van belang dat het risicoaspect vooraf goed wordt ingeschat. Bijvoorbeeld als het om een nieuwe leverancier of een complexe aankoop voor de levering van diensten of producten gaat. Zelfs als de voorschotverlening financiële voordelen voor het Rijk kan opleveren, bijvoorbeeld om een aangekondigd tariefsverhoging voor te zijn, is terughoudendheid wenselijk. Het Rijk heeft immers geen taak om als goedkope bankier voor de leveranciers op te treden. Het financieel belang van het Rijk moet voorop staan. Elke minister is verantwoordelijk voor de wijze waarop hij invulling geeft aan het risicobeheer en de beoordelingen en de inschattingen die hij daarbij maakt. Een voorbeeld waarbij het verlenen van voorschotten binnen een branche gebruikelijk is, is de bouwsector. Voor grote investeringen of wanneer de leverancier eerst materiaal moet aanschaffen en dit niet zelf kan of wil voorschieten, zoals bij aankoop van gebouwen of bij verbouwing van gebouwen.

Derde lid

Dit artikellid bepaalt dat het zogenoemde parkeren van begrotingsgelden, via de verlening van

voorschotten niet is toegestaan. Dit betekent dat het via voorschotverlening intentioneel belasten van een eerder begrotingsjaar dan het jaar waarin de betrokken kasuitgaven (betaling) anders zouden zijn verricht niet mag. De reden hiervan is dat het budgetrecht van de Staten-Generaal op deze wijze kan worden omzeild. Dit is onwenselijk, omdat de (kas)begroting op onrechtmatige wijze wordt belast. Er moet daarom worden voorkomen dat de begrotingsgelden bij grote onderrealisatie aan het eind van een begrotingsjaar via voorschotbetalingen bij de leveranciers worden geparkeerd.

Hierop kan de Minister van Financiën een uitzondering verlenen, wanneer dit in het belang van het Rijk is en met de Minister van Financiën overeenstemming is bereikt. Er wordt in overeenstemming met de Inspectie der Rijksfinanciën bezien of de beoogde voorschotverlening wenselijk is. Die overeenstemming wordt controleerbaar vastgelegd in het dossier of blijkt uit de betreffende begrotingstukken. Situaties waarbij sprake is van het belang van het Rijk zijn, bijvoorbeeld als het parlement erom vraagt ter bevordering van het EMU-saldo, de doelstelling voor de Ontwikkelingssamenwerking, de NAVO-norm of om andere internationale of supranationale afspraken na te komen. Ook hierbij is het van belang dat de bepalingen van dit artikel waar het mogelijk is in acht worden genomen.

Vierde lid

In sommige gevallen is het nodig om zekerheid te verkrijgen over de terugbetaling van het voorschot. Voor die gevallen biedt dit artikellid de mogelijkheid om nadere voorwaarden te verbinden aan te verlenen voorschotten. Bij nadere voorwaarden kan worden gedacht aan een vorm van zekerheidsstelling. Die zekerheid kan bijvoorbeeld worden verkregen doordat:

- een derde partij borg gaat staan voor het verleende voorschot;
- een bankgarantie, derden verklaring of garantstelling door de moedermaatschappij wordt afgegeven;
- een controleverklaring wordt vereist;
- een afgesproken bedrag bij een onafhankelijke beheerder, zoals de notaris wordt gedeponeerd.

Met het afschaffen van de verplichting om bankgaranties op te vragen, in dit artikellid, ontstaat meer ruimte voor maatwerk. De betrokken minister kan afhankelijk van de uitkomsten van eigen risico-inschattingen en behoefte bepalen welke zekerheid passend is.

Het begrip *derde* is in deze regeling gedefinieerd als een wederpartij die niet tot de Staat der Nederlanden behoort. Formeel gezien gaat het vooral om de organisaties buiten de ministeries, de gerechten, de Hoge Colleges van Staat, de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zonder rechtspersoonlijkheid, adviescolleges en commissies die door de wetgever, het kabinet of een minister zijn ingesteld (zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).

Als de opdrachtnemer een publiekrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijke rechtspersoon is met een wettelijke (oprichtings)relatie tot het Rijk, zoals een zbo met rechtspersoonlijkheid of een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt), wordt er geacht een stabiele samenwerkingsrelatie met de Staat der Nederlanden aanwezig te zijn. Bij bijdragen aan de zbo's en rwt's, de stichtingen met een oprichtingsrelatie tot het Rijk waarbij een stabiele samenwerkingsrelatie is, is het risicoprofiel zo laag dat een zekerheidsstelling, zoals een bankgarantie eisen ondoelmatig is en geen toegevoegde waarde heeft. Dit geldt ook voor financiële relaties tussen het Rijk, de gemeenten en provincies op basis van de Financiële Verhoudingswet. Gelet op de grondwettelijke bestuurlijke verhoudingen is het daarom niet nodig om een zekerheidsstelling aan lagere overheden te vragen. Een stabiele samenwerkingsrelatie wordt ook aanwezig verondersteld, op basis van een verdrag of internationale afspraken, tussen internationale instellingen (zoals de Verenigde Naties) en de Staat der Nederlanden. Het opvragen van een zekerheidsstelling als een bankgarantie is tevens niet doelmatig in bijvoorbeeld situaties dat er sprake is van maandelijkse vooruitbetalingen op basis van een planning, waarbij extra kosten na levering in rekening worden gebracht en na afloop een controleverklaring van een accountant afgegeven wordt over de juistheid van de in rekening gebrachte bedragen. Dit kan ook worden gezien als een vorm van zekerheidsstelling.

Vijfde lid

Over het verleend voorschot wordt op basis van het vijfde lid in beginsel rente in rekening gebracht.

Artikel 14

Dit artikel regelt de mogelijkheid om een voorschot aan een agentschap en aan andere dienstonderdelen binnen een ministerie of een college (artikel 1.1 CW 2016) te verlenen. Het onderling verlenen van voorschotten binnen het Rijk is geen verplichting, maar is een mogelijkheid als dit doelmatiger is. Bijvoorbeeld door bij de opdrachtverlening het voorschot aan te sluiten bij de liquiditeitsbehoefte van het agentschap kan rentederving worden voorkomen. Rentebaten van agentschappen komen ten laste van de begroting van Nationale Schuld waardoor de noodzaak voor de Minister van Financiën kan ontstaan om eerder dan noodzakelijk staatsleningen uit te schrijven. Artikel 13, derde lid, over het



verbod op het parkeren van begrotingsgelden vormt de basis voor te ruime of niet noodzakelijke voorschotverleningen.

Artikel 15

Dit artikel is in aangepaste vorm ontleend aan de artikelen 5, eerste en vierde lid, 7 en 8 van de Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2014.

Buiteninvorderingstelling betreft een interne beslissing van een ministerie of een college, om een vordering op een derde niet in te vorderen. Bijvoorbeeld omdat de derde tijdelijk in financiële nood verkeert. De vordering wordt binnen de administratie gehouden, omdat er nog een mogelijkheid is dat de vordering wordt ontvangen. De betrokken derde wordt daarom op basis van het vijfde lid nog niet geïnformeerd over het besluit. Het is van belang dat de buiteninvorderingstelling administratief wordt vastgelegd, van een motivering voorzien en zodanig in de financiële administratie verwerkt dat deze vorderingen in beeld zijn.

Aangezien een buiteninvorderingstelling betekent dat de Staat vooralsnog inkomsten misloopt, mag er niet lichtvaardig tot een buiteninvorderingstelling worden overgegaan. Daarom mag hiertoe pas worden besloten als er tenminste driemaal is gerappelleerd om de vordering te innen, eventueel met inzet van een deurwaarder. Ook geeft het voorgaande het belang aan van de motivering tot buiteninvorderingstelling. In het verlengde hiervan vindt een buiteninvorderingstelling vanaf € 1.500.000 plaats in overeenstemming met de Inspectie der Rijksfinanciën van de Minister van Financiën.

Artikel 16

Dit artikel is deels gebaseerd op de voormalige Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2014.

Kwijtschelding is een besluit van een ministerie of een college waarbij afstand wordt gedaan van een vordering op een derde. Dit houdt in dat de derde het verschuldigde bedrag nooit meer hoeft te betalen. In beginsel wordt eerst een besluit tot buiteninvorderingstelling genomen, voordat men een besluit tot kwijtschelding neemt. Het is dus ongewenst als meteen tot een kwijtschelding wordt besloten, omdat het Rijk hierdoor inkomsten misloopt. Er kunnen echter omstandigheden zijn die dit rechtvaardigen. Bijvoorbeeld wanneer de derde waarop het Rijk een vordering heeft failliet is verklaard en de boedel in het faillissement niet toereikend blijkt om de vordering aan het Rijk te voldoen. In dat soort situaties is het doelmatiger om het bedrag direct kwijt te schelden.

De kwijtschelding is in tegenstelling tot een buiteninvorderingstelling geen voorlopige interne beslissing, maar een definitief besluit. Daarom wordt de derde hiervan conform het vijfde lid geïnformeerd en wordt de kwijtschelding in de financiële administratie afgeboekt, zodat te achterhalen is welke vorderingen zijn kwijtgescholden.

Gelet hierop is het van belang om terughoudend tot een kwijtschelding te besluiten. Het voornemen om tot kwijtschelding over te gaan, wordt gemotiveerd en vanaf € 1.500.000 inclusief btw met instemming van de Inspectie der Rijksfinanciën van de Minister van Financiën besloten.

Ook in (andere) wetgeving kunnen bepalingen over kwijtschelding zijn opgenomen. Een voorbeeld is de Invorderingswet 1990 die regels bevat over het kwijtschelden van belastingschulden. Met de woorden 'Onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde' wordt uitgedrukt dat de andere wettelijke bepalingen over kwijtschelding onverkort van toepassing zijn en dat deze regeling hier geen afbreuk aan doet.

Artikel 17

Deze bepaling is gebaseerd op de artikelen 2, derde lid, en 4 van de voormalige Regeling departementale begrotingsadministratie 2007.

Dit artikel beschrijft als nadere invulling van het artikel 4.1 van de CW 2016 de algemene verantwoordelijkheid van de ministers en de colleges voor het begrotingsbeheer, de bedrijfsvoering en de specifieke verantwoordelijkheid voor de inrichting, het beheer en de beveiliging van de financiële administratie. Het beheer en de beveiliging van de financiële administraties voldoen aan de normen van betrouwbaarheid, controleerbaarheid, rechtmatigheid en doelmatigheid, conform de artikelen 3.2 (begrotingsbeheer), 3.3 (financieel beheer) en 3.5 (financiële administratie) van de CW 2016. Voor de informatie(systemen) van de overheid is bijvoorbeeld de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) van toepassing. De BIO is het basismatigheidskader voor informatiebeveiliging binnen alle overheidslagen (Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen), gebaseerd op internationale



normen⁶. In de praktijk zullen vooral de directies Financieel-Economische Zaken en Bedrijfsvoering hiermee zijn belast. Daarnaast biedt dit artikel de ruimte om de uitvoering van bijvoorbeeld het beheer aan een ander uit te besteden, zoals een ander ministerie.

Artikel 18

Dit artikel is in aangepaste vorm ontleend aan de artikelen 5 tot en met 8 van de voormalige Regeling departementale begrotingsadministratie 2007.

In hoofdstuk 3, paragraaf 2 van de CW 2016 zijn eisen opgenomen waaraan de financiële administratie moet voldoen. Met name de artikelen 3.2 (begrotingsbeheer), 3.3 (financieel beheer), 3.5 (financiële administratie) en 3.6 (financiële begrotingsinformatie) van de wet zijn hiervoor leidend. Het onderhavige artikel bepaalt welke informatie ten minste in de financiële administratie van de ministeries en colleges van het Rijk wordt vastgelegd voor de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting van het Rijk. Hoofregel is dat alle uitgaven en ontvangsten van het Rijk binnen de begroting worden opgenomen (artikel 2.16 CW 2016) ter borging van het budgetrecht van het parlement. Buiten begrotingsverband boeken (bbv) betekent dat de uitgaven en ontvangsten op een rekening in de financiële administratie worden opgenomen (artikel 2.17 CW 2016) in plaats van een begrotingsartikel. Bbv is mogelijk als de betreffende uitgaven of ontvangsten later met een ander onderdeel van het Rijk of met een derde worden verrekend. Het budgetrecht wordt achteraf gewaarborgd, omdat de uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband in de saldibalans bij het financieel jaarverslag worden opgenomen ter verantwoording aan het parlement. Het doel van bbv is om dubbele boekingen in de rijksbegroting te voorkomen, bij bijvoorbeeld onderlinge bijdrageconstructies (tussen ministeries) of bij uitbesteding van uitvoering van beleid- en bedrijfsvoering aan andere ministeries of andere organisaties.

Voor de informatie en de administratie van de agentschappen van de ministeries binnen het Rijk zijn de regels in de RFB als basis bedoeld waar het gaat over de administratieve organisatie, privaatrechtelijke rechtshandelingen, het betalen of bevoorschotting. Voor de voorschriften over de balans, staat van baten en lasten en kasstroomoverzicht per 31 december, zijn de regels in artikelen 361 tot en met 381b, 382, 382a, 384 tot en met 390 van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van overeenkomstige toepassing. Daarnaast zijn de specifieke regels, zoals artikel 14 (uitgangspunten verslaglegging) van de Regeling agentschappen 2025 (Stcrt. 2024, nr. 32572), de voorschriften en modellen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften voor de agentschappen van toepassing. Dit artikel bevat gelet op voorgaande uiteenzetting geen jaarrekeningposten voor de agentschappen van het Rijk. Bovenstaande regels vullen elkaar waar nodig aan. De RFB bevat hoofdzakelijk regels voor de verplichtingenkasadministraties van de ministeries en colleges. Het uitgangspunt is dat specifieke regelgeving voor algemene regelgeving gaat. Voor agentschappen gaan zijn dus de hiervoor genoemde bepalingen van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van overeenkomstige toepassing. Regeling agentschappen van het Rijk gaat voor de algemene bepalingen van de Regeling financieel beheer.

Voor de inrichting van de financiële administraties van het Rijk is de toepassing van het Kernmodel Financiële Informatievoorziening (KFI) van belang. Dit model beschrijft de grootste gemene deler van financiële processen en financiële informatievoorziening door departementen en vormt daarmee een bouwsteen voor gebruikers met verschillende doelen. In het programma Toekomst Financiële Administraties (TFA) wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de rijksbrede uniformering van de financiële informatievoorziening door het opstellen van een rijksbrede taxonomie en een IT-architectuur in de financiële functie.

Eerste, tweede en vierde lid

De actuele stand van onder andere de meerjarenramingen, de geautoriseerde bedragen in de begroting en de beschikbare begrotingsruimte moet op elk moment uit de financiële administratie blijken. De meerjarenramingen betreffen de ramingen van verplichtingen, uitgaven en de niet-belastingontvangsten voor direct op het begrotingsjaar volgende jaren. Dit betekent dat in de begroting opgenomen financiële verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vooraf zo realistisch en consistent mogelijk worden geraamd of ingeschat. Dit wordt op basis van op dat moment aanwezige informatie (zoals prijs x hoeveelheid) of ervaringscijfers (meerjarig) en een bestendige gedragslijn onderbouwd en vastgelegd. Daarbij is het van belang dat de informatie in de financiële administratie conform artikel 3.5 van de CW 2016 betrouwbaar is. Om die reden moet de informatie in de financiële administratie worden voorzien van een onderbouwing, die niet per se in de financiële administratie

⁶ Baseline Informatiebeveiliging Overheid Cybersecurity – Digitale Overheid
Handreiking BIO2-opmaat – bio-overheid

hoeft te worden geregistreerd; de onderbouwing mag ook daarbuiten worden vastgelegd.

Als een verplichting van een jaar wordt geraamd het bedrag van de verwachte aan te gane verplichtingen in dat begrotingsjaar of in een later jaar die tot uitgaven leidt of kan leiden.

Bij de actuele stand van de financiële verplichtingen, de garantieverplichtingen, de vorderingen en schulden worden niet alleen de bestaande openstaande verplichtingen, vorderingen en schulden, maar ook de bijstellingen begrepen van financiële verplichtingen (positieve en negatieve), vorderingen en schulden die zijn aangegaan. Het is belangrijk dat de mutaties in de financiële administratie zo snel mogelijk worden verwerkt zodat de standen actueel zijn. Positieve bijstellingen van in een eerder jaar aangegane financiële verplichtingen creëren aanvullende aangegane verplichtingen in het jaar waarin de bijstellingen plaatsvinden. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn als gevolg van een indexclausule of koerswijzigingen. Verder geldt dat de stand van de financiële verplichtingen, ontvangsten en uitgaven op diverse niveaus wordt gepresenteerd, zoals in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften is voorgeschreven. De kern is dat de uitgaven worden gekoppeld aan de geautoriseerde en aangegane financiële verplichtingen. Dit houdt in dat in elk begrotingsartikel het opgenomen geraamde verplichtingenbedrag en een geraamd bedrag aan kasuitgaven aan elkaar gelijk moeten zijn. Hiermee wordt een goed beheer en een adequate controle mogelijk. Dit geldt ook voor de vastgelegde verplichtingen buiten begrotingsverband. Hiermee wordt inzicht gegeven en gewaarborgd dat iedere uitgave wordt gerelateerd aan een financiële verplichting. Van een uitzondering op dit laatste is sprake wanneer de Verplichting=Kas-regel als afwijking op vooraf vastleggen van verplichtingen op basis van artikel 21 van deze regeling toepassing vindt.

Ook bevat de financiële administratie onder meer informatie over de wijzigingen van de bedragen die aan de begroting ten grondslag liggen. Het gaat dan om wijzigingen op de stand van de begroting sinds de laatste parlementaire autorisatie. Dit wil zeggen de mutaties die tussen de ontwerpbegroting de eerste suppletoire begroting, de latere begrotingswijzigingen in het begrotingsjaar en de verantwoording hebben plaatsgevonden, maar die formeel nog door de Staten-Generaal moeten worden geautoriseerd. Het is van belang dat de (wijziging) van de begrotingsbedragen tijdig aan het parlement worden voorgelegd ter autorisatie. Dit bevordert het budgetrecht van het parlement en kan tevens voorkomen dat een de zogenaamde veegbrief op basis van artikel 2.28 van de CW 2016 eind van het jaar moet worden verstuurd.

Op basis van het vierde lid vinden deze wijzigingen in overeenstemming met de Minister van Financiën plaats. In de praktijk is het de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) die de instemming verleent.

Derde lid

De ramingen die in de financiële administratie zijn opgenomen, kunnen worden beïnvloed door macro-economische factoren, zoals de economische groei, de rentestand, de ontwikkeling van de lonen en prijzen, de groei van de werkgelegenheid. Voor het opstellen van deze ramingen wordt gebruik gemaakt van bepaalde waarden, die op de macro-economische variabelen van het Centraal Planbureau zijn gebaseerd. In dit verband is ook artikel 2 van de Wet houdbare overheidsfinanciën van belang waarin is geregeld dat de Minister van Financiën voor het berekenen van de raming van het EMU-saldo en de EMU-schuld gebruik maakt van de meerjarige budgettaire ramingen van de collectieve sector (waaronder de rijksdienst), die gebaseerd zijn op de macro-economische variabelen van het Centraal Planbureau.

Artikel 19

Deze bepaling is mede gebaseerd op de artikelen 5, eerste tot en met het derde lid en 3, eerste lid van de Regeling departementale begrotingsadministratie 2007.

Eerste lid

Het eerste lid is een nadere uitwerking van de norm, bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, van de CW 2016, waarin is geregeld dat de financiële administratie zodanig wordt ingericht dat daaraan de relevante financiële informatie wordt ontleend. Het gaat om de financiële informatie die nodig is voor:

- de inrichting van de begroting en verantwoording van het Rijk;
- het begrotings- en verantwoordingsproces;
- de begrotings- en de verantwoordingsinformatie.

Met dit lid wordt uitdrukkelijk beoogd dat de financiële administratie zodanig wordt ingericht dat de bovenstaande informatie ten behoeve van de parlementaire autorisatie wordt gewaarborgd.

De eisen, vormvoorschriften en modellen over de begrotingen en de jaarverslagen worden in de laatstelijk vastgestelde Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (<https://rbv.rijksfinancien.nl>) geregeld. Voor de financiële informatie en de verantwoording van de agentschappen, zijn de regels in artikelen 361 tot en met 381b, 382, 382a, 384 tot en met 390 van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek



en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van overeenkomstige toepassing. Daarnaast zijn de specifieke regels, zoals artikel 14 (uitgangspunten verslaglegging) van de Regeling agentschappen 2025 (Stcrt. 2024, nr. 32572), de voorschriften en modellen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften voor de agentschappen van toepassing.

Tweede lid

Dit lid bepaalt dat de informatie die nodig is om het EMU-saldo en de EMU-schuld te bepalen, zoals geregeld in de Wet houdbare overheidsfinanciën, aan de financiële administratie moet worden ontleend. Het gaat daarbij om de meerjarige budgettaire ramingen, die gebaseerd zijn op de macro-economische variabelen van het Centraal Planbureau.

Het EMU-saldo is feitelijk een vorderingensaldo van de lokale overheid, sociale fondsen en het Rijk, waarbij de mutaties in de vorderingen en schulden bepalend zijn. Welke vorderingen en schulden dit betreft, is uitputtend in het Europees Systeem van Rekeningen (ESR 2010) voorgeschreven. De berekening van het EMU-saldo is geregeld in de EU-regelgeving (o.a. Raadsverordening 3605/93 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten).

Met het woord 'mede' wordt tot uitdrukking gebracht dat niet alle informatie die nodig is om het EMU-saldo en de EMU-schuld te bepalen in de financiële administratie is opgenomen.

Derde en vierde lid

De Minister van Financiën bepaalt welke informatie over de begroting en verantwoording van het Rijk aan de financiële administratie ontleend moet worden en op welke wijze de relevante financiële informatie moet worden verstrekt. Voorbeelden hiervan zijn het voorschrijven van modellen of sjablonen door de Minister van Financiën, en aanwijzingen voor het aanleveren van open databestanden.

Dit gebeurt door het aanwijzen van de daarvoor te hanteren financiële systemen en het vaststellen van de voorschriften die voor de presentatie en registratie van de financiële informatie van toepassing zijn, zoals de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (<https://rbv.rijksfinancien.nl>).

Artikel 20

Dit artikel is in aangepaste vorm overgenomen uit artikel 9, eerste en derde lid, en artikel 10, eerste en tweede lid van de Regeling departementale begrotingsadministratie 2007.

Eerste en tweede lid

Het eerste lid eist dat er niet wordt betaald zonder dat er vooraf een financiële verplichting in de financiële administratie is geregistreerd. Dit betekent dat een aangegane verplichting zo snel mogelijk nadat een verplichting is ontstaan in de financiële administratie wordt verwerkt, zodat de stand van de verplichtingen in de administratie bijgewerkt is en daarmee tijdig en rechtmatig kan worden betaald. Een financiële verplichting ontstaat, bijvoorbeeld na ondertekening van een contract door de betrokken partijen of het moment dat bijvoorbeeld een toezegging wordt gedaan door een bewindspersoon of een organisatie van het Rijk. Dit is conform de hoofdregel van het verplichtingen-kasstelsel (de GVKA) op basis van artikel 2.13, van de CW 2016. De GVKA wordt zodanig toegepast, dat aan de financiële administratie per begrotingsartikel in elk geval per ultimo van een begrotingsjaar ten minste kunnen worden ontleend:

- het deel van de geraamde financiële verplichtingen dat daadwerkelijk is aangegaan of ontstaan (de stand verplichtingenraming in begrotingsadministratie versus stand van nieuw aangegane verplichtingen in de verplichtingenadministratie);
- het deel van de geraamde uitgaven dat daadwerkelijk tot betaling heeft geleid (stand uitgavenraming in de begrotingsadministratie versus stand van de verrichte uitgaven in de uitgavenadministratie);
- per individueel aangegane of ontstane financiële verplichting het deel dat nog niet tot betaling heeft geleid (saldo per lopende verplichting in de administratie van individuele verplichtingen);
- het deel van de geraamde kasuitgaven waarvoor nog geen financiële verplichtingen zijn aangegaan of ontstaan;
- het deel van de geraamde kasontvangsten dat is ontvangen.

Er mag in beginsel niet betaald worden, voordat er een verplichting is aangegaan en vastgelegd. Daarbij wordt iedere verplichting van een einddatum voorzien, zodat het vaststaat tot wanneer verplichtingen doorlopen. Hiermee wordt het inzicht over de verplichtingen- en uitgavenruimte in de begrotingen voor het parlement geborgd. Deze eis is de hoofdregel in de geïntegreerde GVKA. Hierin

worden uitgaven en ontvangsten toegerekend aan het tijdvak waarin de feitelijke uitgaven en ontvangsten plaatsvinden. Tevens wordt inzicht gegeven in de financiële consequenties van aangegane verplichtingen.

Het tweede lid bepaalt dat van de (aan te gane) financiële verplichting een kasraming wordt gemaakt. Dit betekent dat zo realistisch en consistent mogelijk wordt geraamd of ingeschat wanneer uitgaven plaats zullen vinden en voor welk bedrag. Deze kasraming is meerjarig wanneer voorzien is dat de uitgaven aan een verplichting gespreid over verschillende jaren zal plaatsvinden. Wanneer een verplichting is aangegaan in jaar t, wordt deze in de financiële administratie verwerkt en wordt de kasruimte in latere jaren met het bedrag van de aangegane verplichting verlaagd. Voor het administreren van aangegane verplichtingen moet uit beheers-, controle- en verantwoordingsoptiek eenduidig vastliggen wanneer het moment van aangaan plaatsvindt. Het moment van aangaan blijkt bijvoorbeeld uit de getekende overeenkomst, de beschikking of een ander document dat als boekingsdocument voor de financiële administratie wordt gebruikt.

Zie voor mogelijke uitzonderingen op het vastleggen van de verplichtingen artikel 21 van deze regeling over de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel.

Derde lid

Een verhoging of verlaging (bijstelling) van een verplichting in het lopend begrotingsjaar houdt in dat het bedrag van de aangegane verplichting en de raming van de hieruit voortvloeiende betaling(en) worden aangepast, zonder dat er in juridische zin sprake is van een nieuwe verplichting. Voorbeelden van redenen voor een bijstelling van de verplichting zijn de indexaties of koerswijzigingen. Een reden voor een negatieve bijstelling kan bijvoorbeeld zijn dat een tegenpartij een (leverings)verplichting niet of niet geheel nakomt. Hierdoor komt dat deel van de betreffende verplichting vrij. Op het moment dat blijkt dat een deel van de oorspronkelijk aangegane verplichting niet tot betaling zal komen, wordt dat deel in de financiële administratie verlaagd of afgeboekt. Dit betekent dat ook het toekomstig kasbeslag van de financiële verplichting met dat bedrag wordt verlaagd.

Negatieve bijstellingen (vrijval) van in eerdere jaren aangegane (garantie)verplichtingen worden niet verwerkt in de realisatiestanden van het verplichtingenbudget in de departementale verantwoordingsstaat. Met vrijval wordt bedoeld dat het verplichtingenbudget als gevolg van het definitief afronden van een individuele verplichting niet meer nodig is. Deze negatieve bijstellingen worden uiteraard wel in de saldibalanspost Openstaande (garantie)verplichtingen verwerkt, zodat ultimo het begrotingsjaar een correcte stand van de openstaande (garantie)verplichtingen uit de administratie blijkt. Voorbeelden van negatieve bijstellingen, die niet het gevolg van vrijval zijn en wel gesaldeerd mogen worden in de realisatiestanden zijn onder andere bijstellingen door overboekingen en technische bijstellingen door koerswijzigingen, als ook de bijstellingen binnen een lopend project of regeling, waarbij bijvoorbeeld met het parlement is afgesproken om de vrijvallende verplichtingenruimte beschikbaar te houden. Zolang het (nog) niet mogelijk is de hiervoor beschreven werkwijze in de geautomatiseerde financiële systemen te verwerken, wordt deze post in het jaarverslag extra-comptabel, via een handmatige exercitie bepaald en doorgevoerd.

Vervallen (garantie)verplichtingen op in het lopende jaar aangegane (garantie)verplichtingen kunnen wel worden gesaldeerd. Ook verplichtingen in het kader van schatkistbankieren/leenfaciliteit zijn uitgezonderd van deze werkwijze.

De verlaging van een aangegane verplichtingen leidt in principe tot een evengrote verlaging van het kasbeslag. De afweging of en, zo ja, hoe en waarvoor deze ruimte dan wordt ingezet, verloopt via het overleg per budgettaire ronde. In de saldibalans per 31 december van het begrotingsjaar wordt de stand van de openstaande verplichtingen conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (<https://rbv.rijksfinancien.nl>) opgenomen. Hierin komen alle bijstellingen van verplichtingen tot uitdrukking.

Artikel 21

Dit artikel is afkomstig uit de voormalige Aanwijzingsregeling verplichtingbedrag = kasbedrag 2015 en bevat een uitzondering op de hoofdregel van het verplichtingen-kasstelsel (de GVKA), bedoeld in artikel 2.14, derde lid, van de CW 2016. Deze uitzondering houdt in dat er vooraf geen verplichting in de financiële administratie hoeft te worden geregistreerd, maar dat als boekjaar gekozen kan worden het jaar waarin de met de verplichting samenhangende uitgave is gedaan. In de praktijk wordt de realisatiedatum van de verplichting doorgaans bepaald door de datum die het financiële systeem genereert, welke ligt in het jaar of de jaren waarin de kasbetalingen plaatsvinden. Deze uitzondering biedt ook de mogelijkheid om binnen de ene administratie de hoofdregel van de GVKA toe te passen en binnen een andere administratie de uitzonderingsregel van verplichtingbedrag=kasbedrag.

De Staten-Generaal ontvangen met het oog op hun budgetrecht zowel in de begroting als in het



jaarverslag bij elk begrotingsartikel informatie over de verplichtingen en de kasuitgaven (per begrotingsartikel via de tabel Budgettaire gevolgen van beleid). Die informatie is toegespitst op het beleidsveld of de beleidsvelden van het betrokken begrotingsartikel en biedt het voor de autorisatie noodzakelijke inzicht in de financiële verplichtingen en de daarmee samenhangende (meerjarige) kasbetalingen.

In dit artikel wordt een aantal categorieën financiële verplichtingen aangewezen waarvoor de uitzonderingsregels van verplichtingen=kasbedrag kunnen worden toegepast, te weten algemene financiële verplichtingen) en bijzondere financiële verplichtingen (eerste lid).

Eerste lid

Dit lid bevat de volgende vier subcategorieën:

Categorie a betreft de verplichtingen die onder het bedrag van € 50.000 blijven; btw is in dit bedrag inbegrepen. Hiermee wordt het voor kleine financiële verplichtingen mogelijk om de administratieve lasten van de GVKA te beperken. Voor deze categorie maakt het niet uit om welke soort financiële verplichting het gaat. De enige voorwaarde die wordt gesteld, is dat de verplichting inclusief btw onder € 50.000 blijft.

Categorie b betreft verplichtingen waarvoor drie criteria gelden om de regel verplichtingbedrag=kasbedrag te kunnen toepassen.

Ten eerste moet het gaan om de verplichtingen met een facilitair karakter of een personeel karakter. Voor het bepalen hiervan wordt uitgegaan van de rijksbrede kostensoortentabel die in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften is opgenomen. In de kostensoortentabel wordt onderscheid gemaakt tussen de uitgavensoorten Apparaat personeel, Apparaat materieel en Programma. Verplichtingen die tot de uitgavensoorten Apparaat personeel kunnen worden gerekend, worden aangemerkt als verplichtingen met een personeel karakter. Verplichtingen die tot de uitgavensoorten Apparaat materieel kunnen worden gerekend, worden aangemerkt als verplichtingen met een facilitair karakter.

Ten tweede moet gelden dat bij het aangaan of bij het ontstaan van de verplichting het bedrag of het maximale bedrag over de gehele looptijd van de verplichting niet vaststaat of niet kan worden vastgesteld; er is dus sprake van een open-eindekarakter van de verplichting.

Ten derde geldt dat de verplichting inhoudt dat periodiek betalingen moeten worden verricht. Periodiek betreft het met regelmaat (bijvoorbeeld op maand-, kwartaal- of jaarbasis) betalen. De periodieke betalingen kunnen als dit noodzakelijk is een voorschotkarakter hebben.

De omvang van een financiële verplichting staat op het moment van het aangaan van de juridische verplichting onder andere niet vast als de einddatum van de verplichting niet vastligt, bijvoorbeeld bij doorlopende arbeidscontracten. Ook ligt de omvang niet vast als er geen 'harde' afnameverplichting is. De 'hoeveelheid' is dan op voorhand onbepaald; bijvoorbeeld bij doorlopende of periodieke (betalings)verplichtingen in de facilitaire sfeer (schoonmaak, beveiliging, catering, standaard werkplek-ICT, e.d.); voorbeelden zijn huur-, lease- of termijnbetalingscontracten. Daarbij wordt opgemerkt dat programma-ICT (ICT-systemen ten behoeve van het primaire proces) niet wordt beschouwd als werkplek-ICT of ICT met een facilitair karakter. Programma-ICT kan onder categorie c vallen als aan de daar gestelde criteria wordt voldaan.

Ook in ander verband kunnen verplichtingen, anders dan verplichtingen met een facilitair of personeel karakter, voorkomen waarvan de totale omvang op voorhand niet goed kan worden vastgesteld, omdat prijs en de hoeveelheid niet vaststaan. Bijvoorbeeld in verband met personeel en huisvesting. In die gevallen geldt de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel overigens ook op grond van de CW 2016.

Categorie c betreft andere verplichtingen dan verplichtingen met een facilitair of personeel karakter. Het kan in deze categorie dus ook gaan om programmaverplichtingen (beleidsuitgaven). Voor dergelijke verplichtingen gelden dezelfde twee criteria als bij bijzondere categorie b, te weten het niet op voorhand (op het moment van het aangaan van de juridische verplichting) vaststaan van het maximale bedrag van de verplichting over de gehele looptijd en het moeten doen van periodieke betalingen. In categorie b is echter een nadere inperking gegeven aan het niet vaststaan van de omvang van de verplichting. Hoewel het (maximale) bedrag niet vaststaat, zal op basis van een raming soms wel kunnen worden ingeschat of het bedrag onder € 1.500.000 zal blijven. Alleen als zeer aannemelijk is dat dat bedrag niet zal worden overschreden, mag voor dergelijke verplichtingen de *verplichtingbedrag=kasbedrag*-regel worden toegepast. Deze beperking is opgenomen, omdat onder meer voor grote ICT-verplichtingen in de beleidsuitvoering (programma-uitgaven) het niet wenselijk is dat deze voor de uitzonderingsregel in aanmerking komen. Los daarvan geldt voor investeringen in



ICT-middelen doorgaans dat a. de totale investeringssom wel vaststaat en b. deze som niet periodiek (met vaste regelmaat) wordt betaald, maar volgens een betalingsritme dat specifiek in de overeenkomst is bepaald.

Ook in dit onderdeel geldt dat de omvang van een financiële verplichting niet vaststaat als de einddatum van de verplichting niet vastligt of als er geen harde afnameverplichting is. Als voorbeeld van verplichtingen waarvan de totale omvang op het moment van het aangaan niet vaststaat, geldt een verplichting die wordt aangegaan in het kader van de wettelijke regeling van de studiefinanciering.

Categorie d, betreft voornamelijk de financiële verplichtingen die voorheen als publiekrechtelijke verplichtingen werden aangeduid. Dat zijn verplichtingen in de subsidie-, bijdrage- en bekostigings sfeer. Om tot deze categorie gerekend te worden, moet er aan drie criteria worden voldaan. In de eerste plaats moet de maximale omvang van de financiële verplichting op het moment van aangaan of ontstaan, vaststaan. Ten tweede moet het gaan om een financiële verplichting die voorzienbaar geheel binnen één begrotingsjaar wordt betaald. Ten derde mag er slechts sprake zijn van maximaal één jaargrensoverschrijding tussen het aangaan of ontstaan van de verplichting en de daarmee samenhangende betalingen. Als de omvang van de verplichting op het moment van aangaan of ontstaan niet vaststaat, kan nog worden gezien of categorie c kan worden toegepast.

Voor financiële verplichtingen die in jaar t worden aangegaan of ontstaan en voorzienbaar geheel in jaar t worden betaald, is de toepassing van de uitzonderingsregel geen probleem vanuit het oogpunt van het budgetrecht, begrotingsbeheer en verantwoording. Feitelijk is dan op jaarbasis het geraamde verplichtingbedrag gelijk aan het geraamde kasbedrag. Er is geen meerwaarde om een verplichting, aangegaan in bijvoorbeeld de maand maart, in die maand in de GVKA vast te leggen en in de daaropvolgende maanden van jaar t te betalen. Er wordt geen jaargrens overschreden en aan het eind van jaar t is er geen sprake van een openstaande verplichting. Het vastleggen in jaar t van alleen de kasbetalingen (de kasuitgaven) volstaat.

Bij meerjarige financiële verplichtingen is voor de beantwoording van de vraag of de uitzonderingsregel kan worden toegepast, een genuanceerde benadering wenselijk. Het is bij dergelijke verplichtingen onwenselijk dat alleen om reden van administratieve doelmatigheid, kan worden besloten de hoofdregel van het vastleggen van openstaande verplichtingen in de administratie niet toe te passen. Daarom wordt in deze categorie geregeld, dat alleen financiële verplichtingen die voorzienbaar binnen één begrotingsjaar (boekjaar) geheel zullen worden betaald, onder de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel kunnen worden gebracht en dat er tussen het jaar (t) van de verplichting en het jaar van de betalingen slechts één jaargrens mag worden overschreden. Dus alleen de jaargrens t/t+1. Financiële verplichtingen die in jaar t worden aangegaan of ontstaan en voorzienbaar geheel in jaar t+2 of later betaald zullen worden, vallen dus buiten deze categorie. Dergelijke verplichtingen zullen per ultimo jaar t en ultimo t+1 als openstaande verplichting uit de GVKA afgeleid moeten kunnen worden.

Van voorzienbaarheid is in ieder geval sprake, indien de overheidsdienst het betalingsritme geheel zelf in de hand heeft. Zo verleent het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van bepaalde regelingen in het najaar van jaar t aan derde partijen (decentrale overheden, beheerders van sociale fondsen, e.d.) een bijdrage of subsidie, die het vervolgens in jaar t+1 door middel van vier kwartaalbetalingen of twaalf maandbetalingen geheel betaalt. Is de uitbetaling echter afhankelijk van bepaalde informatie of prestaties die de derde partij eerst moet (aan)leveren aan de betrokken overheidsdienst, dan is het mogelijk dat gehele betaling in jaar t+1 niet op voorhand voorzienbaar is. Als daarvan sprake is, wordt niet aan het criterium van deze categorie voldaan. Als het gaat om de ramingen in de ontwerp-begroting, omdat er de verplichtingen vooraf nog niet precies kunnen worden bepaald, dan is het wel mogelijk. Op een later moment volgt autorisatie via het regulier begrotingsmoment door het parlement, als gevolg van de loon- of prijsindexatie of mutaties via de volume- of prijsontwikkelingen. Gedacht wordt aan financiële verplichtingen voor de openeinderegelingen waarvan het maximaal bedrag over de gehele looptijd op het moment van aangaan of het ontstaan vaststaat, zoals de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (het SUWI-domein) en de Participatiewetdomein. Deze werkwijze is niet bezwaarlijk, omdat de wetten waarop de financiële verplichtingen en betalingen zijn gebaseerd eerder door het parlement zijn vastgesteld. Het materieel budgetrecht is daarmee uitgeoefend.

Op grond van de hoofdregel van de GVKA behoort een financiële verplichting die feitelijk vóór 1 januari (van jaar t+1) is aangegaan of ontstaan, maar die pas daarna (in jaar t+1) tot betaling komt, op 31 december van jaar t als een openstaande verplichting administratief te worden bijgehouden en in de saldibalans per 31 december van jaar t te worden opgenomen. Als echter voorzienbaar is dat de kasbetaling die uit die verplichting zal voortvloeien, geheel in jaar t+1 zal plaatsvinden, kan de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel worden toegepast. De gerealiseerde verplichting hoeft dan niet in de GVKA van het betrokken begrotingsjaar t te worden geboekt. Boeking kan dan in jaar t+1 plaatsvin-

den, het jaar waarin de kasbetaling(en) worden gedaan. De GVKA van het voorafgaande jaar t zal dan dus geen openstaande verplichting per 31 december (hoeven te) genereren.

Bij verplichtingen in categorie d is het administratief wel van belang dat, indien aan het eind van jaar t+1 mocht blijken dat de totale verplichting toch niet geheel tot betaling is gekomen, er zorg voor wordt gedragen dat of de verplichting negatief wordt bijgesteld of dat de openstaande verplichting per ultimo t+1 alsnog in de administratie wordt opgenomen. Ultimo dat jaar moet er dus een correcte stand van de openstaande verplichting uit de administratie blijken.

Voor een financiële verplichting van jaar t met een éénjarige betalingsafwikkeling, dat wil zeggen waarvan alle kasbetalingen geheel binnen één begrotingsjaar vallen (geheel in jaar t of geheel in jaar t+1), is dat geen bezwaar. Voor een financiële verplichting van jaar t met een meerjarige betalingsafwikkeling (in de jaren t, t+1 of eventueel later) is dat echter ongewenst. Voor dergelijke verplichtingen is het, uit een oogpunt van solide begrotingsbeheer, noodzakelijk er zorg voor te dragen dat de stand van de openstaande verplichtingen per 31 december van jaar t, maar ook van jaar t+1 en eventueel latere jaren, aan de hand van de financiële administratie kan worden vastgesteld. Voor de financiële verplichtingen met een meerjarige betalingsafwikkeling geldt de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel daarom niet. In die gevallen dient dus een GVKA te worden toegepast.

Een financiële verplichting die in jaar t wordt aangegaan of ontstaat en deels in jaar t wordt betaald en deels daarna, is dus (ook) een verplichting met een meerjarige betalingsafwikkeling, waarvoor de uitzonderingsregel niet geldt.

Met betrekking tot verplichtingen in de subsidiesfeer wordt ter toelichting nog het volgende opgemerkt. De Algemene wet bestuursrecht bevat bepalingen met betrekking tot 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 periode tussen verlening en betaling via bevoorschotting. 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 saldibalans. Indien aan de hand van de (definitieve) subsidievaststelling een nabetaaling of een terugvordering resteert, wordt die nabetaaling ten laste van het dan lopende begrotingsjaar (begrotingsartikel) gebracht. De ontvangst uit een terugvordering wordt ten gunste van het dan lopende begrotingsjaar (begrotingsartikel) gebracht.

Samenhang tussen de categorieën

De categorieën kunnen elkaar overlappen. Om de uitzonderingsregel te kunnen toepassen op een bepaalde financiële verplichting is het voldoende om die financiële verplichting in één van de categorieën te kunnen onderbrengen. Wanneer bijvoorbeeld een verplichting onder het grensbedrag van € 50.000 blijft (categorie a), maar gelijktijdig *niet* zou vallen in categorie d, dan kan op grond van het feit dat de verplichting in categorie a valt de uitzonderingsregel worden toegepast. De categorieën b en c enerzijds en categorie d anderzijds sluiten elkaar uit. In de categorieën b en c gaat het om financiële verplichtingen waarvan de omvang op het moment van het aangaan van de juridische verplichting niet vaststaat, terwijl dat voor verplichtingen van categorie d juist wel het geval is.

Overlap kan zich overigens ook voordoen tussen algemene verplichtingen en bijzondere verplichtingen. Als voor een bepaalde verplichting op grond van de criteria van de algemene verplichting de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel niet toegepast kan worden, sluit dat niet uit dat die verplichting binnen de bijzondere verplichting-criteria valt, waarmee die regel wel kan worden toegepast.

De bijzondere financiële verplichtingen onder e, f, g, h, i en j, zijn aangewezen voor de mogelijkheid om de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel toe te passen, omdat daarmee de administratieve doelmatigheid wordt bevorderd en de budgettaire beheersbaarheid niet substantieel wordt beïnvloed.

Een aantal bijzondere uitgaven valt onder deze categorie van financiële verplichtingen. In sommige gevallen zijn deze bijzonder naar hun aard, bijvoorbeeld omdat de verplichtingen niet (bewust) worden aangegaan, maar blijken te ontstaan, bijvoorbeeld claims op grond van een onrechtmatige overheidsdaad of voortvloeiende uit de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht inzake het betalen van een dwangsom bij het niet-tijdig geven van een beschikking op aanvraag. Ook de financiële verplichtingen, bedoeld in categorie i zijn naar hun aard bijzonder.

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 Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) of premie vervangende belastingen voor gemoedsbezwaarden met betrekking tot dergelijke verzekeringen (voor de Sociale Verzekeringsbank, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen of het Zorginstituut Nederland) of andere heffingen voor andere derden. De afdracht van de geïnde middelen aan de betrokken derden door de Belastingdienst geschiedt in het algemeen maandelijks. Noch uit autorisatieoogpunt, noch uit oogpunt van budgettaire beheersing en evenmin uit (administratief) beheers oogpunt heeft het voeren van een verplichtingenadministratie door de Belastingdienst voor deze uit de betrokken wet voortvloeiende financiële verplichtingen aan de betrokken derden een meerwaarde; daarom is een aanwijzing verplichtingen=kas gerechtvaardigd.

In andere gevallen kunnen verplichtingen als bijzonder worden gekenmerkt vanwege het karakter van het begrotingsartikel of de begrotingspost ten laste waarvan zij moeten worden gebracht, bijvoorbeeld een begrotingsartikel voor geheime uitgaven (categorie e) of omdat de uitgaven buiten begrotingsverband worden geboekt (categorie h). Als voorbeeld van financiële verplichtingen die buiten begrotingsverband worden geboekt, gelden de verplichtingen die de Belastingdienst aangaat ten opzichte van derden in het kader van de uitvoering van de verschillende toeslagregelingen (huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag). Verder is het karakter van onderlinge financiële verplichtingen (categorie j) bijzonder, omdat het geen verplichtingen ten opzichte van derden betreft. Onderlinge verplichtingen zijn dus vanuit een organisatorisch perspectief te onderscheiden; het zijn verplichtingen tussen dienstonderdelen, bijvoorbeeld verplichtingen tussen ministeries of binnen een ministerie tussen een beleidsdirectie en een 'eigen' agentschap:

Categorie j heeft betrekking op onderlinge financiële verplichtingen, waartoe ook bijdragen van een (moeder)departement aan een agentschap worden gerekend. Onderlinge verplichtingen tussen dienstonderdelen van de ministeries of colleges worden op grond van artikel 2.14, eerste lid, onder b, van de CW 2016 beschouwd als financiële verplichtingen. Op dergelijke verplichtingen is deze regeling dus ook van toepassing. Echter, de meerwaarde van een integrale toepassing van de GVKA voor dergelijke verplichtingen is vanuit de optiek van budgettaire beheersbaarheid, autorisatie en verantwoording beperkt, omdat er organisatorisch gezien sprake is van financiële 'vestzak-broekzak'-relaties. Om die reden is het doelmatig om voor onderlinge verplichtingen binnen het Rijk de mogelijkheid te openen om de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel toe te passen. Op grond van deze uitzondering kan ook voor bijdragen van een ministerie (moederdepartement of een ander ministerie) aan een agentschap de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel worden toegepast.

Tweede lid

Deze bepaling regelt dat ook bij toepassing van de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel de onderliggende financiële verplichtingen in de financiële administratie moeten worden vastgelegd. De toepassing van de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel brengt wel met zich mee dat voorafgaand aan de betaling geen financiële verplichting in de financiële administratie hoeft te worden geregistreerd. Daarom is artikel 20, eerste lid, niet van toepassing bij het hanteren van de verplichtingbedrag=kasbedrag-regel.

Artikel 22

Dit artikel is overgenomen uit de Aanwijzingsregeling niet-geldelijke betalingen en ontvangsten 2007.

Dit artikel regelt dat de specifieke transacties die leiden tot verrekening van een schuld met een vordering en de transacties met een inruil door het Rijk in de financiële administratie worden verwerkt. Hiermee wordt voorkomen dat de autorisatiefunctie van de rijksbegroting en de rijksverantwoording door het vervangen van geldelijke transacties wordt uitgehold. Een voorbeeld is dat bij inruil van een auto bij de aankoop van een nieuwe auto, de op de factuur van de leverancier in mindering gebrachte inruilwaarde als ontvangst (verkoop van een goed) wordt geboekt. Aan de uitgavenkant wordt de volledige prijs van de nieuwe auto opgenomen.

Bij een schuldvergelijking kan worden gedacht aan verleende voorschotten op subsidies, waarbij de definitieve subsidie op een lager bedrag wordt vastgesteld en het teveel betaalde met de subsidie van het volgende jaar wordt verrekend. Ook kan gedacht worden aan een transactie, waarbij aan aannemers of leveranciers goederen door het Rijk in eigendom worden afgestaan voor het uitvoeren van werken of het leveren van goederen ten behoeve van het Rijk.

Artikel 23

Dit artikel is overgenomen uit artikel 14 van de Regeling departementale begrotingsadministratie 2007.



Eerste en tweede lid

Het eerste lid bepaalt waaruit het bedrag op de balanspost Liquide middelen mag bestaan. Het gaat daarbij om het saldo van de bankrekeningen en het saldo van het chartale geld per 31 december van het jaar t.

Het tweede lid regelt dat de wijzigingen in het saldo van de bankrekeningen in de rekening-courant bij de schatkist van het Rijk worden verwerkt. Een rekening-courant is vergelijkbaar met een bankrekening bij een bank. Bankieren verloopt via de bankrekeningen van de schatkist van het Rijk. De mutaties worden in de rekening-courant in het schatkistbankieren van de ministeries en colleges verwerkt. Aan het einde van een werkdag wordt een eventueel negatief saldo op de bankrekening(en) aangezuiverd vanaf de rekening-courant die de minister en colleges hebben bij het Ministerie van Financiën. Andersom wordt een positief saldo op deze bankrekening aan het einde van de dag afgeroomd ten gunste van de rekening-courant van de ministers en de colleges bij het Ministerie van Financiën.

De mutaties in de rekening-courant worden zo spoedig mogelijk in de financiële administratie van de ministeries en colleges vastgelegd.

Artikel 24

Dit artikel is in aangepaste vorm overgenomen uit artikel 12, derde lid, van de Regeling departementale begrotingsadministratie 2007.

Dit lid bepaalt dat de saldibalansposten in de financiële administraties eind van het begrotingsjaar voor de verantwoording aan het parlement worden afgesloten. Deze eis is conform artikel 2.4 van de CW 2016 waarin is bepaald dat het begrotingsjaar het kalenderjaar is. De norm is dan dat de rekeningen van de begrotingsartikelen eveneens worden afgesloten aan het eind van het jaar. Als er na de feitelijke administratief-technische jaarafsluiting (vaak medio februari/maart na afloop van een begrotingsjaar) alsnog een financieel feit naar voren komt, bijvoorbeeld een aanvullend contract of een brief waaruit een aangegane verplichting blijkt, wordt dit alsnog in de verantwoording verwerkt. Ook de controle door de Algemene Rekenkamer (AR) kan aanleiding tot correcties geven. Na overleg met Financiën (IRF) en de Auditdienst Rijk- kunnen de beoogde correcties conform de tijdschema en de correctiebladen van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften worden doorgevoerd (vaak begin april). Artikel 2.14, vierde lid, van de CW 2016 regelt in die uitzonderingsgevallen dat het lopende begrotingsjaar dan als boekingsjaar moet worden aangehouden.

Definitieve afsluiting vindt plaats nadat de verklaring van goedkeuring door de AR is afgegeven. Formele afsluiting van het begrotingsjaar vindt plaats na de dechargeverlening door het parlement conform artikel 2.40, eerste en tweede lid van de CW 2016.

Artikel 25

Dit artikel is in aangepaste vorm ontleend aan artikel 3, zesde lid, van de voormalige Regeling kasbeheer 2012.

Eerste lid

Uitgangspunt is dat deze regeling zoveel mogelijk eenduidig door de ministers en colleges wordt toegepast. Tegelijkertijd maakt het eerste lid mogelijk om in bijzondere gevallen van de bepalingen van de regeling af te wijken. Het zal afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval om te bepalen of van deze regeling kan worden afgeweken. Het verzoek kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het percentage en maximumbedrag, bedoeld in artikel 10, vierde lid, aanhef.

Tweede en derde lid

Elk verzoek om een afwijking wordt vooraf schriftelijk door de betrokken minister gemotiveerd ingediend bij het DGRB/BZ van het Ministerie van Financiën. Op basis van het tweede lid staat het de Minister van Financiën vrij om voorwaarden te stellen aan de mogelijkheid om van deze regeling af te wijken. De minister verleent de instemming of afwijzing schriftelijk. De betrokken minister draagt zorg voor archivering bij het dossier, zodat de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer dit kunnen betrekken bij hun controles.

Artikel 26 Grondslag verleende afwijkingen

Als bij de inwerkingtreding van deze regeling sprake is van de door de Minister van Financiën verleende uitzonderingen op onderdelen van de vorige regeling – dan blijven deze van kracht.



Artikel 27 Inwerkingtreding

De regeling wordt op 1 oktober 2025 gepubliceerd en wordt op 1 januari 2026 van kracht. Hierdoor hebben de ministeries en colleges gelegenheid om kennis van deze regeling te nemen en waar het nodig is aanpassingen in hun administraties en processen doorvoeren.

*De Minister van Financiën,
E. Heinen*