

# Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 2004

*Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2004 houdende de aanwijzing van categorieën verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, die op een rekening buiten het begrotingsverband kunnen worden geboekt, indien deze met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend (Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 2004)*

De Minister van Financiën,  
Gelet op artikel 28, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001;  
Na overleg met de Algemene Rekenkamer (brief van 22 januari 2004, kenmerk 62R);

Besluit:

## Artikel 1

Op een rekening buiten het begrotingsverband van het Rijk kunnen worden geboekt:

### Categorie 1

- a. uitgaven – en de daarmee samenhangende verplichtingen – die met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend, uitsluitend voor zover die verrekening betrekking heeft op een betaling ten behoeve van dat andere onderdeel van het Rijk of ten behoeve van die derde;
- b. de ontvangsten ter verrekening van de uitgaven, bedoeld onder a;
- c. ontvangsten die met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend, uitsluitend voor zover die verrekening betrekking heeft op het innen ten behoeve van dat andere onderdeel van het Rijk of ten behoeve van die derde;
- d. de uitgaven – en de daarmee samenhangende verplichtingen – ter verrekening van de ontvangsten, bedoeld onder c.

### Categorie 2

- a. uitgaven – en de daarmee samenhangende verplichtingen –, onderscheidenlijk ontvangsten die met een andere Staat of met een supra-nationale overheid worden verrekend, indien die verrekening voortvloeit uit de toepassing van een internationaal verdrag of overeenkomst;

- b. de ontvangsten, onderscheidenlijk uitgaven – en de daarmee samenhangende verplichtingen – ter verrekening van de uitgaven, respectievelijk de ontvangsten, bedoeld onder a.

## Artikel 2

1. De Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 1996 wordt ingetrokken.
2. Deze regeling kan worden aangehaald als: Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 2004.
3. Zij treedt in werking met ingang van 1 april 2004.

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

*De Minister van Financiën,  
G. Zalm.*

## Nota van toelichting

### Algemeen

Met ingang van 1 september 2002 is een nieuwe Comptabiliteitswet - de Comptabiliteitswet 2001 – in werking getreden. Om die reden is het wenselijk de Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 1996 in te trekken en een nieuwe aanwijzingsregeling vast te stellen.

### Boeken binnen versus boeken buiten begrotingsverband

Artikel 28, tweede lid, CW 2001 verleent aan de Minister van Financiën de bevoegdheid categorieën verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aan te wijzen, die op een rekening buiten het begrotingsverband kunnen worden geboekt, indien deze met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend.

In de memorie van toelichting bij de Vierde wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken II, 20 994, nr. 3, blz. 11) is aangegeven dat slechts één reden onderkend wordt om af te wijken van het zogenaamde universaliteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat in beginsel alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die binnen het Rijk (met toebehorende middelen) plaatsvinden in de rijksbegroting worden geraamd, in de rijksadministratie worden opgenomen

en in de rijksrekening worden verantwoord. Als criterium om verplichtingen, uitgaven en ontvangsten niet op te nemen in de rijksbegroting en de rijksrekening geldt het feit, dat het betalen dient te betreffen (en daarmee samenhangende verplichtingen) die door een ministerie ten behoeve van anderen worden verricht, of ontvangsten die ten behoeve van anderen worden geïnd. Het betrokken ministerie fungeert dan dus louter als “doorgeefluik”; er is vaak sprake van een ‘drie-hoeksrelatie’.

Een rekening waarop boekingen buiten begrotingsverband kunnen plaatsvinden, behoort overigens wel tot de rijksadministratie (zie de Regeling Departementale Begrotingsadministratie). Afwijking van het universaliteitsbeginsel kan nooit inhouden dat geldstromen die via de rijkskassen lopen niet in de rijksadministratie worden verwerkt.

In de tekst van artikel 28, tweede lid, CW 2001 is sprake van verrekening met een ander onderdeel van het Rijk en met een derde. Met een onderdeel van het Rijk wordt bedoeld op organen van het Rijk waarvan de verplichtingen en de uitgaven en in voorkomende gevallen de ontvangsten worden opgenomen in de rijksbegroting/-rekening. Dit houdt tevens in dat de in de CW 2001 bedoelde begrotingsfondsen en baten-lastendiensten (agentschappen) onderdelen van het Rijk zijn. Als derden worden aangemerkt andere rechtspersonen dan het Rijk (de Staat) en natuurlijke personen.

Het begrip verrekenen moet hier niet louter worden opgevat als het doen van betalingen met gesloten beurzen, maar daaronder valt ook elke doorbelasting die via een betaling plaatsvindt. Een verrekening met een ander onderdeel van het Rijk is dus in feite een onderlinge betaling (binnen de rechtspersoon de Staat).

### Toebehorende versus toevertrouwde geldmiddelen

Het Rijk beheert twee soorten financiële middelen: gelden in eigendom (zogenaamde toebehorende gelden) en gelden van derden die het Rijk in beheer heeft (zogenaamde toevertrouwde gel-

den). Voor dit onderscheid wordt verwezen naar artikel 24, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Artikel 2, derde lid, CW 2001 regelt dat alleen de middelen (de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten) die niet aan derden toebehoren, dus het eigendom zijn van het Rijk, in de begroting worden geraamd. Deze middelen worden binnen begrotingsverband beheerd. Artikel 2, vierde lid, in samenhang met artikel 28, tweede lid, CW 2001 regelt dat van de het Rijk toebehorende middelen bepaalde categorieën door de Minister van Financiën aangewezen kunnen worden, die buiten begrotingsverband worden beheerd. Samengevat betekent dit dat alle toevertrouwde middelen en de aangewezen toebehorende middelen buiten begrotingsverband worden beheerd en dat alle niet-aangewezen toebehorende middelen altijd binnen begrotingsverband worden beheerd. Beheer binnen begrotingsverband heeft tot consequentie dat het budgetrecht op die middelen van toepassing is en dat die uitgaven en ontvangsten jaarlijks in begrotingswetten aan de Staten-Generaal ter autorisatie worden voorgelegd. Deze middelen vallen binnen het allocatieproces van de Rijksbegroting.

De buiten begrotingsverband behoorde middelen vallen buiten het allocatieproces van de Rijksbegroting. Voor de toevertrouwde middelen spreekt dat voor zich; het zijn middelen van derden die door het Rijk als 'goed huisvader' dienen te worden beheerd (bewaard). Bij toevertrouwde middelen moet men denken aan in beslag genomen middelen, middelen in het kader van het zogenaamde geïntegreerd middelenbeheer – dit zijn middelen van derden die in rekening-courant bij het Rijk worden aangehouden, het Rijk heeft hier alleen louter een bancaire functie – gelden die in de consignatiekas zijn gedeponeerd e.d.

Ook middelen voortgekomen uit in beslag genomen zaken kunnen als toevertrouwde middelen worden aangemerkt, bijvoorbeeld als het om bederfelijke waar gaat. Er wordt dan voor gekozen die goederen te verkopen, ten einde een waardedaling te voorkomen. De aldus in beheer van het Rijk gekomen gelden zijn als toevertrouwde gelden aan te merken.

De onderhavige regeling heeft betrekking op de aanwijzing van de eigen (toebehorende) middelen van het Rijk die buiten begrotingsverband en

dus buiten het budgetrecht en buiten het allocatieproces van de Rijksbegroting (kunnen) blijven. Gegeven het feit dat het budgetrecht het oudste recht van de Staten-Generaal is, dienen voor het aanwijzen zeer bijzondere redenen aanwezig te zijn.

#### *Categorieën*

Het uitgangspunt van 'doorgeefluik/driehoeksrelatie', zoals hiervoor aangegeven is, vormt de leidraad van het onderhavige aanwijzingsbesluit en daaraan is in artikel 1 onder categorie 1 vorm gegeven. Zo komt het voor dat uitgaven ten laste van de begroting van een ministerie (A) via een ander ministerie (B) worden verricht. Dit kan incidenteel voorkomen, maar ook meer geïnstitutionaliseerd doordat B een bewuste (intermediaire) taak ter zake heeft toegewezen gekregen. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan de taak die BZK (B) verricht ten behoeve van de andere departementen (A) in het kader van de uitvoering van ontslaguitkeringsregelingen. De bepaling is in de 'kan'-vorm gesteld, zodat de (vak)departementen (B) zelf voor de betrokken categorieën kunnen kiezen tussen binnen of buiten begrotingsverband boeken. In het hier gegeven voorbeeld dienen de andere departementen (A) vanzelfsprekend binnen begrotingsverband, dus ten laste van hun begroting, te boeken.

De bepaling in artikel 1 onder categorie 1 leidt er echter toe dat niet alle verrekningen binnen het Rijk zowel als tussen het Rijk en derden voor boeking buiten begrotingsverband in aanmerking komen. Zo dienen verrekningen met derden (betalingen door derden) die voortvloeien uit een overheidstaak die voor die derden is verricht, in het algemeen binnen begrotingsverband te worden geboekt (zie ook Memorie van toelichting, Vierde wijziging CW 1976, Kamerstukken II, 20 994, nr. 3, blz. 11). Ook dienen onderlinge verrekningen (d.w.z. onderlinge betalingen binnen het Rijk) die samenhangen met of voortvloeien uit in rekening gebrachte vergoedingen voor verrichte werkzaamheden of verleende diensten (door de ene rijksdienst voor een andere) binnen begrotingsverband te worden geboekt, omdat er noch sprake is van een louter 'doorgeef'-functie noch van een driehoeksrelatie. Uit deze benadering volgt dat indien voor de 'doorgeef'-functie, die wordt vervuld met betrekking tot

de categorieën die onder de werking van deze Aanwijzingsregeling vallen, een vergoeding wordt verkregen, deze vergoeding vanzelfsprekend wel binnen begrotingsverband moet worden geboekt.

Als voorbeelden van uitgaven (verplichtingen) en ontvangsten bedoeld onder categorie 1 in artikel 1 kunnen worden aangemerkt:

a. Inhoudingen op de salarissen e.d. van bewindslieden, van rijksambtenaren en van arbeidscontractanten werkzaam bij het Rijk, voor zover die inhoudingen aan andere onderdelen van het Rijk of aan derden worden afgedragen. Te denken valt dan aan af te dragen loonbelasting door de departementen aan de Belastingdienst, aan bijdragen van het personeel aan personeelsverenigingen die op het salaris worden ingehouden, e.d., maar bijvoorbeeld niet renteloze leningen – en de terugontvangsten die daarop betrekking hebben – die aan het personeel worden verstrekt door het Rijk in zijn functie als werkgever (bijv. in het kader van PC-privé-acties; daarbij is ook geen sprake van een 'driehoeksrelatie').

b. Heffingen die het ministerie van Financiën int ten behoeve van andere ministeries en van derden.

c. Uitgaven die het ministerie van Buitenlandse Zaken (Buitenlandse Dienst) in het buitenland verricht ten behoeve van andere onderdelen van het Rijk of ten behoeve van derden.

Als voorbeelden van uitgaven (verplichtingen) en ontvangsten die ten behoeve van andere Staten of supranationale overheden worden verricht of geïnd (categorie 2, artikel 1) gelden o.a. uitgaven die het ministerie van Defensie voor NAVO-partners verricht en invoerrechten die het ministerie van Financiën int ten behoeve van de Europese Gemeenschappen.

De uitgaven en ontvangsten, bedoeld in categorie 2, vloeien direct voort uit de (overheids)taak die het betrokken departement heeft of bij verdrag of overeenkomst op zich heeft genomen. Vandaar dat deze – in afwijking van de bepaling in categorie 1 – afzonderlijk zijn opgenomen.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de categorieën uitgaven, verplichtingen en ontvangsten, opgenomen in artikel 1, een facultatief karakter hebben, dat wil zeggen dat er in concrete situaties een afweging mogelijk is tussen het boeken binnen en buiten begrotingsverband.