

Regeling onderlinge betalingen 2003

Regeling van de Minister van Financiën van 5 september 2003 inzake het verrichten van onderlinge betalingen tussen diensten van het Rijk (Regeling onderlinge betalingen 2003)

De Minister van Financiën, Gelet op artikel 2, derde lid, en artikel 9, tweede lid, van het Besluit kasbeheer 1998; Na overleg met de Algemene Rekenkamer (brief van 4 augustus 2003, kenmerk 582R);

Besluit:

Artikel 1

Voor de toepassing van deze regeling wordt verstaan onder:

- a. een dienst: een onderdeel van het Rijk;
- b. het Rijksbegrotingsinformatiecentrum: de Afdeling Rijksbegrotingsinformatiecentrum van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën.
- c. een Rijksbetaalstuk: een door het Rijksbegrotingsinformatiecentrum vastgesteld formulier waarmee betalingen tussen diensten plaatsvinden door middel van boekingen in de rekeningen-courant die de diensten aanhouden bij het Rijksbegrotingsinformatiecentrum;

Artikel 2

1. Onderlinge betaling tussen diensten vindt plaats voor vergoedingen die gebruikelijk in het maatschappelijk verkeer tussen twee partijen tot betaling leiden, tenzij de dienst die recht heeft op de vergoeding deze vergoeding niet in verhouding vindt staan tot de administratieve kosten die met de betaling samenhangen.
2. Afspraken over onderlinge betaling worden op een controleerbare wijze vastgelegd. Indien een afspraak leidt tot periodieke betalingen maakt de dienst die een vordering heeft tenminste één maal per jaar aan de dienst waarop de vordering wordt ingesteld, kenbaar welke bedragen betaald moeten worden en binnen welke termijnen betaling dient plaats te vinden.

Artikel 3

1. Onderlinge betalingen tussen diensten, waarvan de begrotingsartikelen niet tot eenzelfde begroting behoren, vinden plaats door middel van een bancaire overschrijving als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van het Besluit Kasbeheer 1998.
2. In bijzondere gevallen kunnen met instemming van de Minister van Financiën onderlinge betalingen, bedoeld in het eerste lid, plaatsvinden door middel van een Rijksbetaalstuk.
3. Onderlinge betalingen tussen diensten waarvan de begrotingsartikelen tot eenzelfde begroting behoren, kunnen plaatsvinden door middel van een bancaire overschrijving als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van het Besluit Kasbeheer 1998, indien met toepassing van artikel 31, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 deze betalingen als geldelijke betalingen worden behandeld.

Artikel 4

1. De dienst die op een andere dienst een vordering heeft, stuurt die andere dienst zodra de inning ervan aan de orde is, een verzoek tot betaling, waarin in elk geval zijn vermeld: het te innen bedrag, de reden van betaling en de betalingstermijn.
2. Aan een betalingsverzoek wordt binnen uiterlijk 30 kalenderdagen na de datum van het verzoek gevolg gegeven, tenzij de betrokken diensten een andere betalingstermijn overeenkomen.

Artikel 5

Met schriftelijke instemming van de Minister van Financiën kan in bijzondere gevallen van deze regeling worden afgeweken.

Artikel 6

1. De *Verrekenregeling 1996* wordt ingetrokken.
2. Deze regeling kan worden aangehaald onder de titel: *Regeling onderlinge betalingen 2003*.
3. Zij treedt in werking met ingang van 1 oktober 2003.
4. Zij wordt met de daarbij behorende nota van toelichting ter kennis

gebracht van de ministers en van de Algemene Rekenkamer.

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

*De Minister van Financiën,
G. Zalm.*

Toelichting

Algemeen

De onderhavige regeling vervangt de *Verrekenregeling 1996*. De naam (inclusief citeertitel) van de regeling is gewijzigd van *Regeling omtrent verrekeningen tussen rijksdiensten (Verrekenregeling 1996)* in *Regeling inzake het verrichten van onderlinge betalingen tussen diensten van het Rijk (Regeling onderlinge betalingen 2003)*.

In de oude regeling werd het begrip *verrekenen* gedefinieerd als het doen van onderlinge betalingen. Dit volgt ook uit artikel 31, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001), waarin is bepaald dat verrekeningen tussen dienstonderdelen die niet onder dezelfde begroting vallen, moeten worden geboekt als geldelijke betalingen en ontvangsten.

In de nieuwe regeling wordt, zonder het begrip *verrekenen* of *verrekening* te gebruiken, (eveneens) geregeld hoe onderlinge betalingen tussen diensten verricht moeten worden. Het begrip *verrekening/verrekenen* wordt in de regeling nog zo min mogelijk gebruikt¹, omdat het verwarring schept met het normale spraakgebruik, waarin een verrekening wordt opgevat als een betalingswijze waarbij openstaande rekeningen van partijen tegen elkaar worden weggestreept en juist niet via een geldelijke betaling worden afgewikkeld (betalen met gesloten beurzen).

Het doel van de regeling is ongewijzigd gebleven. Onderlinge betalingen hebben tot doel de betrokken begrotingen en rekeningen een juist beeld te doen geven van de op de afzonderlijke diensten betrekking hebbende uitgaven en ontvangsten. Uit een oogpunt van doelmatigheid dient

daarbij niet naar volledigheid te worden gestreefd.

De wettelijke basis voor de nieuwe regeling wordt thans gevormd door de artikelen 2, lid 3, en 9, lid 2, van het Besluit kasbeheer 1998. Artikel 2 biedt de mogelijkheid om nadere voorschriften voor het kasbeheer te geven. Dat gebeurt in de onderhavige regeling ten aanzien van onderlinge betalingen (onder andere in artikel 2 en artikel 4).

Artikel 9, lid 2, van het Besluit kasbeheer 1998 biedt de basis voor het regelen van betalingen door middel van verrekenstukken, thans genaamd: Rijksbetaalstukken. Daarin wordt geregeld dat de Minister van Financiën kan bepalen in welke situaties en onder welke voorwaarden het verrichten van geldelijke betalingen door middel van een andere betaalwijze dan genoemd in het eerste lid, is toegestaan. In het eerste lid van artikel 9 is als dominante betaalwijze de overboeking naar een bankrekening voorgeschreven (in casu de bancaire of girale betaling) en is verder alleen de contante (kas)betaling toegestaan als dat doelmatiger is. Voor onderlinge betalingen tussen diensten is een contante kasbetaling in het algemeen niet doelmatiger dan een bancaire betaling.

Als alternatieve betaalwijze voor onderlinge bancaire betalingen kan het betalen door middel van een Rijksbetaalstuk worden toegepast. Betalen via een Rijksbetaalstuk is mogelijk tussen organisaties die onderling in een rekening-courantverhouding tot elkaar staan. Een Rijksbetaalstuk is een geautoriseerd formulier waarmee de betrokken organisaties in hun boekhouding een onderlinge betaling verwerken door beide hun onderlinge rekening-courant te belasten/ontlasten in plaats van het bank- of giroboek te debiteren of crediteren. Departementale diensten hebben of een eigen rekening-courant (bijvoorbeeld agentenschappen) of een gezamenlijke rekening-courant via de Centrale directie financieel-economische zaken bij het Ministerie van Financiën (Rijksbegrotingsinformatiecentrum/RIC).

De nieuwe regeling is wat betreft het voorschrijven van de betaalwijze bij onderlinge betalingen belangrijk gewijzigd. In de oude regeling was de

betaling door middel van een verrekenstuk (Rijksbetaalstuk) de dominante betaalwijze voor onderlinge betalingen. In de nieuwe regeling is dat niet langer het geval. Ook onderlinge betalingen worden voortaan via het bankencircuit verricht (artikel 3, eerste lid). Het betalen door middel van een Rijksbetaalstuk wordt nog slechts in bijzondere gevallen met instemming van de Minister van Financiën toegestaan (tweede lid). De regeling is daarmee verregaand vereenvoudigd (deregulering).

Er zijn twee redenen om thans in beginsel voor alle onderlinge betalingen over te stappen van betaling via een Rijksbetaalstuk naar bancaire betaling: directe kostenreductie² en verhoging van de administratieve doelmatigheid. In het verleden hing aan een bancaire/girale transactie een relatief hoge prijs. Via het door de banken toegepaste systeem van valuterij (vandaag de betalingsopdrachten afschrijven bij de betalende client, (over)morgen de opdracht bijschrijven bij de ontvangende client) zou een aanzienlijke rentederving ontstaan, indien grote bedragen aan onderlinge betalingen via het bankencircuit in plaats van via het onderlinge rekening-courantsysteem zou worden geleid. Met het huidige treasury-stelsel bij het Rijk en de afspraken die met de banken zijn gemaakt over dagelijkse saldo-regulatie is van rentederving geen sprake meer. Alle betaalrekeningen van het Rijk zijn namelijk per bank met elkaar in concernverband zijn gebracht; aan het eind van elke dag worden de saldi op die rekeningen via een centrale rekening van 's Rijks schatkist bij de betrokken banken vereffend. Daar tegenover staat dat per bancaire betalingstransactie een vergoeding aan de bank moet worden betaald. Het tarief dat daartoe wordt gehanteerd, is dermate laag, dat de kosten van het in stand houden van een onderling betaalsysteem met Rijksbetaalstukken die transactiekosten ruimschoots overtreffen. Het is dus doelmatig om het onderlinge betaalsysteem los te laten.

Ook administratief is het doelmatiger om op de departementen met één in plaats van twee betaalsystemen te werken. Daar komt bij dat aan het systeem van verrekenstukken (Rijksbetaalstukken) een bezwaarprocedure was gekoppeld. Dit hing

samen met de wijze waarop verrekenstukken werden geïncasseerd.

Verrekenstukken werden via automatische incasso geïncasseerd. De innende dienst (de dienst die een vordering heeft) kon het bedrag van het verrekenstuk via het RIC direct ten laste brengen van de rekening-courant van de betalende dienst (de dienst waarop de vordering uitstaat). In de oude verrekenregeling was daarom een – zeker voor het RIC en de innende dienst – belastende bezwaarprocedure opgenomen om eventueel ten onrechte via automatische incasso betaalde bedragen te kunnen terugvorderen. Deze procedure leidde bij een bezwaar tot een onmiddellijke stornering (terugboeking door het RIC) van het betaalde bedrag. Betalende diensten maakten relatief vaak gebruik van deze bezwaarprocedure, hetgeen mede de kosten (van het RIC) van het verrekenen bepaalden.

In de nieuwe regeling is zowel de automatische incasso als de bezwaarprocedure niet gehandhaafd.

Automatische incasso is destijds ingevoerd om slecht onderling betalingsgedrag tegen te gaan. Met name als tegen het jaareinde door betalende diensten vanwege budgettaire problemen betalingen over de jaargrens heen werden getild, leverde dat budgettaire problemen op bij het ontvangende/innende departement. Het onderlinge betalingsgedrag is inmiddels verbeterd en door de grotere omvang van de begrotingsbudgetten op het niveau van een beleidsartikel ontstaan er tegenwoordig minder snel budgettaire problemen als betalingen tot na het jaareinde worden uitgesteld; het gaat in het algemeen om relatief geringere bedragen.

Met het niet handhaven van de verplichte automatische incasso is ook de oude bezwaarprocedure niet meer relevant. Betalingen kunnen immers door het betalende departement zelf worden verricht. Dit sluit niet uit dat de betalende partij het niet eens hoeft te zijn met een factuur. Vanzelfsprekend vindt er dan overleg plaats met het departement dat de factuur heeft verstuurd. In artikel 2 wordt daartoe aangesloten bij de in het maatschappelijk verkeer gebruikelijke wijze waarop twee partijen tot afspraken komen over het aangaan van verplichtingen (bijvoorbeeld een order met orderbevestiging bij de leveringen van goederen en

diensten), over de wijze van betaling en over de betalingscondities.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Het begrip *dienst* is zodanig gedefinieerd dat daartoe thans, naast gewone departementale organisatie-onderdelen en rijksdiensten, ook agentschappen en begrotingsfondsen kunnen worden gerekend.

Agentschappen zijn departementale organisatie-onderdelen met een aantal zelfstandige beheersbevoegdheden. Begrotingsfondsen (dit zijn fondsen ex artikel 9 CW 2001) zijn budgettaire eenheden en geen organisatie-onderdelen. Door nog slechts het begrip *dienst* te hanteren, is de tekst van de regeling leesbaarder geworden.

In aansluiting op de definitie van *Rijksbetaalstuk* in onderdeel b, is in de bijlage bij deze toelichting het thans geldende model van het Rijksbetaalstuk opgenomen.

Artikel 2

De regeling bevat niet meer de opsomming uit het oude artikel 2, waarin werd aangegeven in welke situaties verrekening – onderlinge betaling – kan plaatsvinden. De oude regeling onderscheidde de volgende situaties:

- a. de onderlinge overdracht of ingebruikgeving van zaken (in feite onderlinge verkoop of verhuur van diensteigendommen);
- b. de onderlinge schaderegeling (bijvoorbeeld in geval van een ongeluk tussen twee dienstvoertuigen);
- c. het betalen voor een onderlinge levering van goederen en diensten (onderlinge koop/verkoop van daartoe geproduceerde zaken);
- d. het doen van betalingen aan derden ten behoeve van andere diensten (in feite een vorm van het tijdelijk voorschieten van een betaling), dan wel het innen van ontvangsten van derden ten behoeve van een andere dienst (bijvoorbeeld door de belastingdienst).

Thans wordt in artikel 2, eerste lid, algemener bepaald dat onderlinge betaling plaatsvindt voor vergoedingen die gebruikelijk in het maatschappelijke verkeer tussen twee partijen tot betaling leiden, tenzij de dienst die recht heeft op de vergoeding daarvan om doelmatigheidsredenen afziet (bijvoorbeeld vanwege de geringe

omvang van het bedrag). In het maatschappelijk verkeer is het gebruikelijk bij verkoop of verhuur van eigendommen, bij levering van goederen en diensten en bij het verrichten van betalingen ten behoeve van een ander vooraf afspraken te maken over de prijs c.q. de terugbetaling. Ook bij het toebrengen van schade is het gebruikelijk dat de schadeveroorzaker de tegenpartij daarvoor schadeloos stelt.

In het onderlinge verkeer tussen diensten dient dit maatschappelijk gebruik uitgangspunt te zijn bij de beantwoording van de vraag of overgegaan zal worden tot een onderlinge betaling. Daarbij is het verstandig de doelmatigheid in het oog te houden. Als de kosten in termen van personele overlegtijd en administratief-boekhoudkundige verwerking hoger zijn dan het bedrag van de betaling, kunnen onderlinge doorberekening en betaling beter achterwege blijven. In het algemeen kan ervan uitgegaan worden dat het niet doelmatig wordt geoordeeld in incidentele gevallen (bijvoorbeeld bij een onderlinge schadezaak of een ingebruikgeving) een bedrag van € 5.000 (vijfduizend) of minder onderling door te berekenen. Voor diensten waarvan het evenwel een reguliere activiteit is om tegen betaling goederen of diensten aan derden te leveren, zoals bij sommige agentschappen, zal het in het algemeen wel doelmatig zijn om ook lagere bedragen bij onderlinge levering door te berekenen.

Mede met het oog op artikel 3, tweede lid, CW 2001, waarin is vastgelegd dat tot een verplichting van een jaar ook wordt gerekend *een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen* is het zinvol om onderlinge betalingen door middel van zo'n afspraak vast te leggen. In het tweede lid van artikel 2 van de onderhavige regeling is dat opgenomen. Een schriftelijke afspraak is in het algemeen aan te merken als een afspraak die controlebaar is. Door een vooraf vastgelegde afspraak kunnen bovendien bezwaarprocedures rond de incasso van de bedragen, zoals onder de oude verrekenregeling niet ongebruikelijk, worden voorkomen, dan wel in elk geval vóór het moment van betalen via overleg worden opgelost.

Bij onderlinge betalingen met een incidenteel karakter kan de vooraf

vastgelegde afspraak als betalingsaanleiding (verplichting) dienen. Indien uit een afspraak over een langer tijdsbestek periodieke betalingsverplichtingen voortvloeien, is het in het algemeen gewenst via bijvoorbeeld een additonele periodieke facturering een juiste en tijdige onderlinge betaling te bevorderen. Daartoe dient de bepaling in het tweede lid.

Artikel 3

Onderlinge betalingen kunnen op grond van dit artikel in het algemeen nog maar via één betaalwijze worden afgewikkeld, te weten door middel van een bancaire overboeking of overschrijving.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om in bijzondere gevallen met instemming van de Minister van Financiën onderlinge betalingen via een Rijksbetaalstuk en daarmee via de rekening-courant die beide diensten bij het RIC aanhouden, te laten plaatsvinden. Het kan hier gaan om specifieke onderlinge betalingen van een aanzienlijke omvang. Zo kunnen bijvoorbeeld bedragen van één miljard of meer euro (nog) niet technisch door het bankwezen op reguliere wijze worden verwerkt. Ook zijn er enkele betaalstromen – onder andere de gebruiksvergoedingen (huurbetalingen) voor de huisvesting van de departementen aan de Rijksgebouwendienst en de betalingen van departementen aan de Rijksvoorlichtingsdienst voor de door deze dienst verrichte voorlichtingsactiviteiten – die thans doelmatig via verrekenstukken worden afgewikkeld. Het wijzigen van het huidige betaalsysteem zou veel extra kosten met zich meebrengen. Daarom wordt in deze gevallen het betaalsysteem via verrekenstukken (Rijksbetaalstukken) vooralsnog voortgezet, inclusief het daarbij toegepaste systeem van automatische incasso. Zodra in de toekomst in deze gevallen het factureringssysteem aan herziening toe is, zal ook worden gezien of overgegaan kan worden op bancaire betaling.

In het derde lid wordt ervan uitgegaan dat onderlinge doorbelastingen tussen diensten waarvan de begrotingsartikelen tot eenzelfde begroting behoren – derhalve in het algemeen tussen diensten die onder eenzelfde departement ressorteren – niet via een onderlinge betaling maar via een interne boeking aan het juiste begro-

tingsartikel worden toegerekend. De bepaling in het derde lid biedt echter de mogelijkheid om, indien het aantoonbaar administratief doelmatig is – dit criterium is opgenomen in artikel 31, tweede lid, van de CW 2001 – dergelijke doorbelastingen ook via een bancaire overschrijving te realiseren. Een doelmatige uitzondering kan bijvoorbeeld worden gemaakt door agentschappen. Indien een agentschap zowel externe klanten als interne klanten (klanten binnen hetzelfde departement) bedient, kan het administratief doelmatig zijn om alle klanten op zelfde wijze te factureren en de factuurbedragen op dezelfde (bancaire) wijze te innen.

Artikel 4

Dit artikel schrijft in het eerste lid de te volgen betalingsprocedure voor bij onderlinge betalingen. Ook hiermee wordt beoogd aan te sluiten bij hetgeen in het maatschappelijk verkeer tussen derden gebruikelijk is.

De zinsnede ‘zodra de inning ervan aan de orde is’ betekent veelal dat in het geval van het leveren van goederen en diensten een factuur verstuurd kan worden nadat de prestatie is geleverd. Dit sluit overigens niet uit dat daarbij gewerkt kan worden met voorschotfacturen. In dat geval ligt het voor de hand dat in lijn met het bepaalde in artikel 2, tweede lid, eerste zin, de afspraak omtrent voorschotbetalingen vooraf controleerbaar wordt vastgelegd. In het geval van een (onderlinge) betaling als gevolg van een onderlinge schade ligt het in de rede dat een betalingsverzoek wordt verstuurd, zodra er overeenstemming over de omvang van het schadebedrag is bereikt. Bij een betaling die een dienst voor een andere dienst doet (‘voorschieten’) ligt het in de rede dat een betalingsverzoek wordt verstuurd, zodra de dienst die de betaling voorschiet, zelf van de betrokken derde de factuur heeft ontvangen.

Een verzoek tot betaling kan worden gedaan in de vorm van een brief of een factuur, beide al dan niet in elektronische vorm. Ook hier is van belang dat gekozen wordt voor een controleerbare vorm. In een betalingsverzoek zullen om administratieve doelmatigheidsredenen in het algemeen vaak ook kenmerken (bijvoorbeeld een factuurnummer en/of een debiteurennummer) worden

opgenomen, waarvan vermelding bij een betaling gewenst is, teneinde de verwerking van de betaling bij de dienst die het bedrag ontvangt te vergemakkelijken.

De bezwaarprocedure uit artikel 3 van de Verrekenregeling 1996 is niet gehandhaafd, omdat de verplichting tot betaling via automatische incasso – welke verplichting in de Verrekenregeling 1996 was opgenomen – is komen te vervallen. Overigens sluit het vervallen van de verplichting tot automatische incasso niet uit, dat diensten in het kader van de overeen te komen betalingscondities in bepaalde gevallen afspraken maken over betaling via automatische incasso.

In het tweede lid is aangesloten bij een in het maatschappelijk verkeer niet ongebruikelijke uiterste betaaltermijn van dertig kalenderdagen.

Artikel 5

De bepaling uit het oude artikel 4, tweede lid, die betrekking had op betalingen die door het Rijksbegrotingsinformatiecentrum (de voormalige Rijkshoofdboekhouding) ten behoeve van andere diensten werden verricht, is niet meer opgenomen, omdat dergelijke betalingen nog slechts sporadisch voorkomen en verkening daarvan door middel van een verrekenstuk (Rijksbetaalstuk) plaatsvinden.

De in artikel 5 resterende bepaling biedt de basis om in bijzondere gevallen van deze regeling te kunnen afwijken.

Artikel 6

In het eerste lid wordt de oude *Verrekenregeling 1996* ingetrokken.

Opgemerkt wordt dat de circulaire van 21 april 1987, kenmerk 478–1412, van de Minister van Financiën, waarmee destijds het grensbedrag werd vastgesteld ter bepaling of een betaling met een verrekenstuk of via een girale overschrijving moest plaatsvinden, niet meer relevant is nu de onderhavige regeling geen grensbedrag meer bevat. De circulaire is daardoor vervallen.

Verder is de circulaire van 15 juli 1987, kenmerk 378–6609, van de Minister van Financiën inmiddels bij brief van de Minister van Financiën van 18 april 2003, kenmerk BZ2003-498M, ingetrokken. Deze circulaire bevatte richtlijnen over de uitvoering van de *Verrekenregeling* bij over-

dracht van goederen van de ene dienst aan een andere dienst.

Overdracht van goederen vindt plaats in het kader van het Besluit beheer overtollige rijksgoederen. Bij de overdracht speelt de dienst Domeinen een makelaarsrol tussen de bij een overdracht betrokken diensten. Zij beschikt over expertise om tot een reële prijsafpraak te komen. Door zogenaamde middelenafspraken te maken met de afstotende dienst kan Domeinen bevorderen dat een dienst overtollige zaken niet langer onder zijn beheer houdt dan doelmatig is. Als tot een prijsafpraak wordt gekomen, kan met toepassing van de onderhavige regeling de betaling worden geregeld.

¹ Alleen nog in artikel 1, tweede lid.

² Vooruitlopend op de algehele overgang van betalingen via een Rijksbetaalstuk (verrekenstuk) naar bancaire betaling, is met ingang van 1 april 2003 het grensbedrag aanzienlijk verhoogd (van € 12.500 tot € 500.000), waaronder bancaire betaling dient plaats te vinden in plaats van betaling met een verrekenstuk. Daarmee is de kostenreductie voor een belangrijk deel reeds gerealiseerd.

Bijlage: Model-Rijksbetaalstuk (versie 10-4-2003), aangepast aan de (concept-)Regeling onderlinge betalingen 2003.

Bijlage: Model-Rijksbetaalstuk (versie 10-4-2003)³

Rijksbetaalstuk

Nummer

Het Ministerie van...../Agentschap...../instelling/organisatie/ZBO
.....

verzoekt onderstaande bedragen te betalen

ten laste

ten gunste

van de rekening-courant van:

het ministerie van(dienstonderdeel)

het agentschap

instelling/organisatie/ZBO

bij het Rijksbegrotingsinformatiecentrum (RIC)

Omschrijving	Bedrag
Voor verdere specificatie: zie bijlagen	

Datum:

Naam kasbeheerder/betalingsbevoegde:

Handtekening:

(in te vullen door RIC)

Geboekt door RIC dd.

RIC-nummer:

³ Aangepast aan de (concept-)Regeling onderlinge betalingen 2003.