

## Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2004

*Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2004 inzake het kwijtschelden en het buiten in vordering stellen van vorderingen die het Rijk op derden heeft (Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2004)*

De Minister van Financiën,  
Gelet op artikel 38, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 en op artikel 8 van het Besluit privaatrechtelijke rechts-handelingen 1996;  
Na overleg met de Algemene Rekenkamer (brief van 22 januari 2004, kenmerk 62R);

Besluit:

### Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:  
a. vorderingenbeheer: de zorg voor het invorderbaar stellen en het innen van de aan het Rijk toekomende vorderingen, die voortvloeien uit het beheer van de begroting van het Rijk en uit het beheer van de rekeningen buiten het begrotingsverband als bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001;  
b. vordering: juridisch afdwingbaar recht op een geldbedrag van een derde;  
c. debiteur: een derde op wie het Rijk een vordering heeft;  
d. kwijtschelding: een overeenkomst tussen het Rijk en een debiteur waarbij een vordering van het Rijk op de debiteur geheel of gedeeltelijk tenietgaat;  
e. buiteninvorderingstelling: een eenzijdig door het Rijk genomen besluit om een vordering op een debiteur voorlopig of definitief niet te innen;  
f. de directeur FEZ: de directeur Financieel-Economische Zaken van het betrokken ministerie;  
g. budgethouder: een aangewezen persoon als bedoeld in artikel 22, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001;  
h. a.o.-beschrijving: beschrijving van de administratieve organisatie.

### Artikel 2

1. Ten behoeve van een rechtmatig en doelmatig vorderingenbeheer leggen de ministers de a.o.-beschrijving met betrekking tot het vorderingenbeheer vast en dragen zij zorg voor de toepassing van de in die beschrijving vastgelegde procedures.  
2. Voor verschillende categorieën vorderingen kunnen verschillende a.o.-beschrijvingen worden vastgelegd.

### Artikel 3

1. Tot kwijtschelden wordt niet overgegaan dan nadat daartoe de instemming is verkregen van de directeur FEZ of, in het geval de directeur FEZ de kwijtschelding namens de betrokken minister verricht, van de betrokken secretaris-generaal.  
2. Onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde, kan tot kwijtschelden worden besloten op grond van billijkheid, doelmatigheid of om een beleidsmatige reden.  
3. Het kwijtgescholden bedrag wordt in de vorderingenadministratie afgeboekt.  
4. Na afloop van elk jaar stelt de betrokken budgethouder aan de directeur FEZ de door deze te bepalen gegevens beschikbaar over de verleende kwijtscheldingen waartoe hij in het voorafgaande jaar heeft besloten.

### Artikel 4

1. Indien een invorderbaar gesteld bedrag, ook na herhaalde schriftelijke aanmaningen, niet wordt ontvangen en met de betrokken debiteur geen nadere schriftelijke betalingsafspraken zijn te maken, wordt achtereenvolgens nagegaan of:  
a. andere mogelijkheden tot invordering openstaan, waaronder het aanspreken van een eventuele borg of het verrekenen van de vordering met een schuld van het Rijk aan de betrokken debiteur;  
b. het bedrag van de vordering opweegt tegen de nader te maken kosten van de invordering, waaronder de kosten van invordering langs gerechtelijke weg.  
2. Een besluit tot invordering langs gerechtelijke weg wordt niet genomen, dan nadat daarover juridisch advies is ingewonnen.

### Artikel 5

1. Indien de in artikel 4, eerste lid, onder b, bedoelde afweging ten nadele uitvalt van verdere invorderingsmaatregelen en er niet om een beleidsmatige reden wordt besloten de invorderingsprocedure voort te zetten, wordt de vordering voorlopig buiten invordering gesteld.  
2. Tot een voorlopige buiteninvorderingstelling wordt:  
a. boven een eerste door de Minister van Financiën vast te stellen bedrag niet besloten, dan nadat daarvoor de instemming is verkregen van de directeur FEZ of van de de betrokken secretaris-generaal in het geval de directeur FEZ tot de voorlopige buiteninvorderingstelling besluit;  
b. boven een tweede door de Minister van Financiën vast te stellen bedrag niet besloten dan nadat daarvoor tevens de

instemming van de Minister van Financiën is verkregen.

3. Van een voorlopig buiten invordering gestelde vordering wordt gedurende een periode van vijf jaar tenminste een maal per jaar nagegaan of intussen de mogelijkheid van invordering alsnog is ontstaan.  
4. Een voorlopig buiten invordering gesteld bedrag kan geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden, indien daarmee zekerheid wordt verkregen over de invordering van het resterende bedrag of van andere vorderingen op dezelfde debiteur.

### Artikel 6

1. Een voorlopig buiten invordering gestelde vordering die uiteindelijk niet invorderbaar blijkt, wordt definitief buiten invordering gesteld.  
2. In afwijking van het bepaalde in artikel 5, eerste en derde lid, kan een vordering van het Rijk die deel uitmaakte van de boedel in een faillissement, of van de boedel met betrekking waartoe de toepassing van de schuldsaneringsregeling is aangevraagd, geheel of gedeeltelijk meteen dan wel binnen de periode van vijf jaar, genoemd in artikel 5, derde lid, definitief buiten invordering worden gesteld, indien:  
a. het faillissement is opgeheven bij gebrek aan baten;  
b. het faillissement is geëindigd door homologatie van het aangeboden akkoord;  
c. het faillissement is geëindigd door het verbindend worden van de slotuitdelingslijst;  
d. de definitieve toepassing van de schuldsanering is uitgesproken.  
Het bepaalde in artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b, is alsdan niet van toepassing.  
3. In afwijking van het bepaalde in artikel 5, eerste en derde lid, kan een vordering meteen dan wel binnen de periode van vijf jaar, genoemd in artikel 5, derde lid, definitief buiten invordering worden gesteld, indien daarmee ingestemd is door:  
a. de betrokken directeur FEZ bij vorderingen tot en met het bedrag, bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder b, of de secretaris-generaal in het geval de directeur FEZ tot de buiteninvorderingstelling besluit;  
b. de Minister van Financiën bij vorderingen boven het bedrag, bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder b.

#### Artikel 7

Het bepaalde in de artikelen 4 tot en met 6 laat onverlet hetgeen elders bij of krachtens de wet omtrent buiteninvorderingstelling is bepaald.

#### Artikel 8

1. Het bedrag dat met een definitieve buiteninvorderingstelling is gemoeid, wordt in de vorderingenadministratie afgeboekt.
2. Van een voorlopige en van een definitieve buiteninvorderingstelling wordt de betrokken debiteur niet in kennis gesteld.
3. Het bepaalde in artikel 3, vierde lid, is voor voorlopige en definitieve buiteninvorderingstellingen van overeenkomstige toepassing.

#### Artikel 9

1. Een ingestelde vordering waarvan achteraf blijkt dat deze geheel of gedeeltelijk ten onrechte is ingesteld, wordt geheel respectievelijk gedeeltelijk ingetrokken. De betrokken debiteur wordt daarvan schriftelijk mededeling gedaan.
2. Het bedrag dat met de intrekking is gemoeid, wordt in de vorderingenadministratie afgeboekt.

#### Artikel 10

1. Met de schriftelijke toestemming van de Minister van Financiën kan in bijzondere gevallen worden afgeweken van de bepalingen van deze regeling.
2. Van zodanige afwijkingen doet de Minister van Financiën schriftelijk mededeling aan de Algemene Rekenkamer.

#### Artikel 11

1. De Regeling Kwijtschelding en Buiteninvorderingstelling 1997 wordt ingetrokken.
2. Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2004.
3. Zij treedt in werking met ingang van 1 april 2004.

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

*De Minister van Financiën,  
G. Zalm.*

### Toelichting

#### Algemeen

##### 1. Inleiding

Artikel 8 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 verleent de Minister van Financiën de bevoegdheid nadere voorschriften te geven met betrekking tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat. In de praktijk is er behoefte gebleken om op basis van dit artikel voor het kwijtschelden van aan de staat toekomende geldvorderingen een aantal criteria vast te leggen. De toelichting bij

artikel 2 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 geeft daartoe reeds een eerste aanzet. In artikel 3 van de onderhavige regeling worden thans een aantal (nadere) voorschriften vastgelegd.

Op grond van de bepaling in artikel 8 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 kunnen deze voorschriften alleen betrekking hebben op kwijtscheldingen die in de vorm van een privaatrechtelijke overeenkomst tot stand komen. Het kwijtschelden van geldvorderingen door de Staat komt echter ook in publiekrechtelijk verband voor, bijvoorbeeld het kwijtschelden van een belastingschuld of een schuld uit hoofde van een andere (publiekrechtelijke) heffing. De onderhavige regeling heeft op dergelijke kwijtscheldingen geen betrekking, althans voor zover die kwijtscheldingen niet door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst worden geregeld. Bij of krachtens de daarbij in geding zijnde wettelijke regeling zal in het algemeen voorzien zijn in op die heffing toegespitste kwijtscheldingsbepalingen.

De bepalingen over kwijtschelding en buiteninvorderingstelling in deze regeling zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de regeling van 1997. De regeling is thans opnieuw integraal vastgesteld in verband met de inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2001. De noodzaak voor een actualisatie is niet gebleken. De regeling heeft een procedureel karakter waarmee beoogd wordt op een doelmatige wijze met deze aspecten van het vorderingenbeheer om te gaan.

##### 2. Kwijtschelding en buiteninvorderingstelling: onderdeel van vorderingenbeheer

In het algemeen vloeit een vordering die het Rijk op derden heeft, voort uit een privaatrechtelijke overeenkomst (betrekking), waarbij het Rijk als verkopende of dienstverlenende partij optreedt, dan wel uit een publiekrechtelijke betrekking waarbij aan een derde een belasting of heffing wordt opgelegd of op grond waarvan een eerder verrichte uitkering of voorschotbetaling wordt teruggevorderd.

In de praktijk komt het voor dat vorderingen niet altijd geïnd kunnen worden of uit billijkheids- of doelmatigheids-overweging niet altijd geïnd worden. Er wordt dan besloten tot het buiten invordering stellen of het buiten invordering stellen van de vordering. Beslissingen die genomen worden ten aanzien van het kwijtschelden of het buiten invordering stellen van vorderingen zijn aan te merken als beheershandelingen in het kader van het vorderingenbeheer dat wordt gevoerd. Om die reden is in de onderhavige regeling in artikel 2 ook een inleidende bepaling opgenomen met betrekking tot het vorderingenbeheer. Die bepaling houdt in dat elke minister zorg dient te dragen voor een adequate beschrijving

en toepassing van de administratieve organisatie (inclusief de interne controle) met betrekking tot het vorderingenbeheer.

Zodra een vordering op een debiteur is ingesteld, zal in het overgrote deel van de gevallen de vordering worden afgehandeld door inning, al dan niet in termijnen en al dan niet na één of meer aanmaningen. De inning vindt in het algemeen plaats via betaling door de debiteur via een bank. De boekhoudkundige afhandeling vindt plaats met toepassing van de ter zake geldende voorschriften in de *Regeling departementale begrotingsadministratie*.

In een aantal gevallen kunnen zich problemen bij de afhandeling voordoen. In het algemeen kunnen een drietal problemen worden onderscheiden, te weten:

- a. de vordering wordt door de debiteur betwist;
- b. de vordering wordt niet betwist, maar ook niet betaald;
- c. de debiteur verzoekt om kwijtschelding.

Indien de vordering geheel of gedeeltelijk wordt betwist en de minister daarop van mening is dat de debiteur geheel of gedeeltelijk gelijk heeft, dient de vordering geheel of gedeeltelijk te worden herzien. In zijn algemeenheid zal dit bij privaatrechtelijke vorderingen gebeuren door het sturen van een creditnota of een nieuwe factuur aan de betrokken debiteur. Het op deze wijze herzien, laten vervallen of intrekken van een (gedeelte van een) vordering dient altijd uit een voor de boekhouding/administratie bruikbaar document te blijken aan de hand waarvan de betrokken vordering in de administratie kan worden afgeboekt.

Indien de debiteur naar het oordeel van de betrokken minister geen gelijk heeft, zal worden vastgehouden aan de vordering. Getracht zal dan worden de vordering met de ten dienste staande middelen te innen, zo nodig door invordering langs gerechtelijke weg.

Indien het gelijk van de beide partijen niet zonder meer duidelijk is en de kosten van een gerechtelijke procedure als geschiloplossing relatief hoog zouden kunnen uitpakken, kan in overleg worden besloten tot een oplossing van het geschil door middel van een nieuwe overeenkomst, de zogenaamde vaststellingsovereenkomst. Als daartoe wordt besloten, is voor de betrokken minister het bepaalde in artikel 4 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 van toepassing, inhoudende dat boven een bepaald grensbedrag (zie Comptabele grensbedragen<sup>1</sup> de instemming voor de vaststellingsovereenkomst van de Minister van Financiën is vereist.

Een tweede probleem doet zich voor als de debiteur weliswaar de vordering niet betwist, maar ook niet tijdig tot betaling overgaat. Er is dan een invorderingsprobleem. Artikel 4 van de onderhavige regeling geeft voor deze

situatie een aantal procedurele voorschriften. Daarbij kan buiteninvorderingstelling worden overwogen (zie artikel 5).

Als in het contact met de debiteur, bijvoorbeeld als reactie op een aanmaning tot betaling, voldoende blijkt dat deze bereid is te betalen, maar daar door omstandigheden vooralsnog niet toe in staat is of zegt te zijn, kan overwogen worden een incidentele betalingsregeling te treffen. Zo'n regeling dient schriftelijk te worden getroffen en door beide partijen te worden ondertekend<sup>2</sup>, opdat daarover later geen misverstanden kunnen ontstaan. In het algemeen is het gepast daarbij een rentevergoeding te bedingen.

Als een debiteur ook na herhaalde aanmaningen niet tot betaling overgaat, kan, indien geen andere mogelijkheden tot invordering openstaan (te denken valt bijvoorbeeld aan het aanspreken van een eventuele borg die zich garant heeft gesteld of verrekening met een eventuele vordering van de debiteur op het betrokken dienstonderdeel of op een ander dienstonderdeel van het Rijk), invordering langs gerechtelijke weg worden overwogen (artikel 4). Wordt daartoe uit doelmatigheidsoverweging niet besloten, dan kan de vordering voorlopig (artikel 5) of definitief (artikel 6) buiten invordering worden gesteld.

Een derde probleemsituatie doet zich voor als de betrokken debiteur verzoekt om kwijtschelding. In artikel 3 van de onderhavige regeling zijn daartoe thans een aantal (procedure)regels gegeven.

Hoewel de materiële uitwerking van een kwijtschelding en een buiteninvorderingstelling dezelfde is – het Rijk derft het betrokken bedrag aan ontvangsten – is er een duidelijk formeel verschil tussen beide handelingen. Een kwijtschelding is een privaatrechtelijke rechtshandeling die plaatsvindt in de vorm van een overeenkomst; dit is derhalve een *tweezijdige* handeling. Tot kwijtschelding kan dan ook altijd pas na overleg met de betrokken debiteur worden besloten (in het algemeen op verzoek van de debiteur, soms op voorstel van het Rijk).

De debiteur is dus altijd op de hoogte van de kwijtschelding. De oorspronkelijke vordering komt met de kwijtschelding juridisch te vervallen.

Een buiteninvorderingstelling is een intern administratieve maatregel die niet leidt tot het vervallen van de vordering, tenzij de buiteninvorderingstelling leidt tot overschrijding van de geldende verjaaringstermijn). Om die reden dient dit ook niet aan de betrokken debiteur te worden meegedeeld, om geen verwachtingen te wekken.

### 3. Financiële gevolgen

Deze regeling brengt ten opzichte van de bepalingen zoals deze golden in de *Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 1997* geen additionele bestuurlijk-administratieve lasten met

zich. De aanwezigheid van een beschreven administratieve organisatie en interne controle op het terrein van het vorderingenbeheer en het toepassen daarvan, maakt onderdeel uit van een recht- en doelmatig financieel beheer dat elk ministerie dient te voeren. Vanuit dat oogpunt zijn er aan deze regeling dan ook geen (additionele) financiële gevolgen verbonden.

Indien mede als gevolg van deze nieuwe regeling bij dienstonderdelen beleidsmatig wordt besloten het vorderingenbeheer te verbeteren of te intensiveren, kan dit leiden tot een lagere derving van inkomsten. Er zijn echter geen aanwijzingen dat thans een relatief hoge derving plaats zou vinden, zodat er geen aanleiding is ervan uit te gaan dat uit dit oogpunt sprake zal zijn van (positieve) financiële gevolgen voor het Rijk en derhalve van negatieve financiële gevolgen voor derden (burgers, instellingen, bedrijven, e.d.).

## Artikelsgewijs

### Artikel 1

#### a. Vorderingenbeheer

De in de definitie gehanteerde omschrijving *de zorg voor (...) het innen van de aan het Rijk toekomende vorderingen* sluit niet uit dat in bepaalde gevallen die zorg niet tot daadwerkelijke inning leidt; het buiten invordering stellen, kwijtschelden of intrekken van vorderingen, hetgeen over het algemeen uitzonderingshandelingen zijn, wordt in deze regeling beschouwd onderdeel te zijn van het vorderingenbeheer.

Het vorderingenbeheer heeft zowel betrekking op vorderingen die samenhangen met het beheer van rekeningen binnen het begrotingsverband van de Rijksbegroting als op vorderingen die samenhangen met het beheer van rekeningen buiten begrotingsverband. Hoewel dit voor zich spreekt – het onderscheid tussen binnen en buiten begrotingsverband is immers alleen relevant voor de presentatie aan de Staten-Generaal in verband met het budgetrecht – zijn beide administratieve trajecten in de definitie van vorderingenbeheer tot uitdrukking gebracht om daarover geen misverstand te laten bestaan; elke administratie binnen het Rijk waarin vorderingen voorkomen, dient wat het vorderingenbeheer betreft op grond van artikel 2, eerste lid, recht- en doelmatig te worden gevoerd.

#### b. vordering

Het in de definitie gebruikte begrip *vordering* omvat in beginsel zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke vorderingen. Met privaatrechtelijke vorderingen wordt bedoeld op vorderingen die voortvloeien uit tweezijdig gesloten overeenkomsten; met publiekrechtelijke vorderingen op eenzijdige rechtshandelingen van het Rijk (bijvoorbeeld belastingheffing, opleggen van een doelheffing).

lingen van het Rijk (bijvoorbeeld belastingheffing, opleggen van een doelheffing).

#### c. debiteur

In de definitie van *debiteur* is alleen begrepen een juridische derde ten opzichte van het Rijk (hetgeen zowel een natuurlijk persoon als rechtspersoon kan zijn). Uitbreiding van de definitie met de categorie *andere dienstonderdelen*<sup>3</sup> is voor de beheershandelingen *kwijtschelding en buiteninvorderingstelling* niet zinvol, omdat een interne kwijtschelding juridisch geen betekenis heeft en de procedure van buiteninvorderingstelling voor het oplossen van een conflict over een interne schuldverhouding niet doelmatig wordt geoordeeld.

Vanuit een oogpunt van debiteurenrisico dat met vorderingen kan worden gelopen, kan het zinvol zijn om in de a.o. een onderscheid te maken tussen verschillende soorten debiteuren, bijvoorbeeld tussen supranationale organisaties en andere staten, lagere overheden (gemeenten, provincies, e.d.), particuliere derden, zakelijke derden en eigen personeel.

#### d. Kwijtschelding

Uit de definitie van *kwijtschelding* blijkt het formeel-juridische karakter van een dergelijke handeling: een privaatrechtelijke overeenkomst. Een kwijtschelding hoeft niet in alle gevallen in de vorm van een formele overeenkomst te worden gegoten. Een schriftelijk verzoek van de debiteur met een schriftelijke inwilliging van de zijde van het Rijk is op zich voldoende.

Indien met een kwijtschelding een substantieel bedrag is gemoeid, dient overwogen te worden de formele contractvorm toe te passen. Ook verdient de formele contractvorm de sterke voorkeur in een situatie waarin er geen schriftelijk verzoek van de zijde van de debiteur wordt gedaan. Te denken valt hierbij aan de situatie waarin door middel van onderhandelingen of mondeling overleg door beide partijen tot de conclusie wordt gekomen, dat kwijtschelding van de vordering de beste optie is.

Het afstand doen van een vorderingsrecht in een andere vorm, bijvoorbeeld een beschikking waarmee een belasting-schuld of een andere rijksheffing wordt kwijtgescholden, valt niet onder de in deze regeling gehanteerde definitie van kwijtschelding. Wordt echter een publiekrechtelijke vordering, bijvoorbeeld een belastingvordering van de belastingdienst op een derde, door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst kwijtgescholden, dan is de onderhavige regeling wel van toepassing, tenzij – gelet op artikel 3, tweede lid – in een andere wettelijke regeling de kwijtschelding van zo'n vordering anders is geregeld.

### *e. Buiteninvorderingstelling*

Een buiteninvorderingstelling is een intern door het Rijk genomen administratieve maatregel die geen wijziging brengt in de formele schuldpositie van de debiteur ten opzichte van het Rijk. Juridisch blijft de vordering dan ook, zolang de verjaringstermijn niet is verstreken, op de betrokken debiteur bestaan. Zo'n besluit wordt daarom ook niet aan de betrokken debiteur meegedeeld.

Omdat het buiten invordering stellen een *interne* maatregel is, kan dit betrekking hebben op zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke vorderingen van het Rijk. Ten aanzien van het buiten invordering stellen van publiekrechtelijke vorderingen is de onderhavige regeling aanvullend bedoeld. Dit houdt in dat als voor bepaalde publiekrechtelijke vorderingen de buiteninvorderingstelling in een andere regeling anders is geregeld, die andere regeling boven de onderhavige regeling gaat (zie artikel 7).

### *Artikel 2*

#### *Eerste lid*

Procedures zullen in opzet vaak een voldoende waarborg bevatten voor een rechtmatig en doelmatig vorderingenbeheer als wordt zorggedragen voor een voldoende functiescheiding tussen de verschillende deelprocessen, zoals invorderbaarstelling, incasso (inning), registratie, buiteninvorderingstelling, kwijtschelding en interne controle. Bij kleine organisatie-onderdelen zal een dergelijke functiescheiding, gelet op de personele bezetting, niet altijd mogelijk of doelmatig zijn. Ook kan het vorderingenbeheer zodanig geautomatiseerd van opzet zijn, dat een aantal deelprocessen in elkaar overlopen, zodat ook uit dien hoofde geen strikte functiescheiding tussen alle deelprocessen mogelijk is. In elk geval dient het feitelijk toegepaste systeem in opzet en in werking voldoende waarborgen te bieden voor een rechtmatig vorderingenbeheer.

Een a.o.-beschrijving inzake vorderingenbeheer bevat verder in opzet voldoende waarborgen voor een rechtmatig en doelmatig beheer, indien daarin in elk geval de volgende zaken worden vastgelegd:

- a. de periode waarbinnen (de aanspraken op) vorderingen in het algemeen na het ontstaan ervan, invorderbaar worden gesteld;
- b. de periode waarbinnen de vorderingen in het algemeen na de invorderbaarstelling, betaald moeten worden;
- c. het aantal aanmaningen dat zal worden verstuurd en de periodiciteit daarvan, alsmede bij welke aanmaning in het algemeen zal worden aangekondigd dat (de wettelijke) rente in rekening zal worden gebracht wegens overschrijding van de betalingstermijn;
- d. de procedure met betrekking tot invordering namens het Rijk door derden

en met betrekking tot invordering langs gerechtelijke weg;

e. de procedure en de criteria met betrekking tot kwijtschelding, met inachtneming van het bepaalde in artikel 3;

f. de procedure en de criteria met betrekking tot buiteninvorderingstelling, met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 4 tot en met 8;

g. dat wordt voorzien in het ordelijk en controleerbaar vastleggen van de besluitvorming over de vorderingen en van de verrichte handelingen (dossiervorming).

Met invordering namens het Rijk door derden, onder punt d, wordt bedoeld op het uitbesteden van invorderingswerkzaamheden aan bijvoorbeeld een (gerechts)deurwaarderskantoor. Overigens wordt opgemerkt dat de invordering door een dienst ook binnen het Rijk kan worden 'uitbesteed', bijvoorbeeld aan het onder het Ministerie van Justitie ressorterende agentschap Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Over een dergelijke uitbesteding dienen met dat agentschap wel afzonderlijke afspraken te worden gemaakt. Hoewel alsdan geen sprake is van invordering namens het Rijk door een derde, is het wel de bedoeling ook in dat geval de procedure van invordering wordt vastgelegd.

### *Artikel 3*

#### *Eerste lid*

Voor het begrip *kwijtschelding* wordt verwezen naar de toelichting bij de gegeven definitie in artikel 1, onder d.

Een kwijtschelding is een privaatrechtelijke rechtshandeling, die op grond van artikel 32, eerste lid, van de CW in de regel door de betrokken minister wordt verleend. Op grond van het vierde lid van artikel 32 kan de feitelijke kwijtschelding *namens* de minister bij volmacht door een ambtenaar (bijvoorbeeld de betrokken budgethouder) worden verleend (volmacht via mandatering).

Het voorschrift in dit lid om de instemming van de directeur FEZ, respectievelijk van de Secretaris-Generaal te vragen, is ingegeven vanuit de behoefte de beleidsmatige afweging die tot de kwijtschelding leidt, intern door middel van een second opinion te toetsen op de criteria genoemd in het derde lid van dit artikel.

Omdat een kwijtschelding een privaatrechtelijke rechtshandeling is die aan bepaalde vormvereisten dient te voldoen, is het in het algemeen raadzaam een juridisch advies in te winnen. Ook andere rechtmatigheidsaspecten kunnen dan worden beoordeeld. Een juridisch advies kan zowel intern als extern worden ingewonnen.

Overigens wordt er op gewezen dat op grond van artikel 2 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996, kwijtschelding boven een bepaald bedrag

(thans € 500.000<sup>4</sup>) niet door een een vakminister kan worden verleend dan na verkregen toestemming van de Minister van Financiën. Van dergelijke kwijtscheldingen dient bovendien, na de verlening, aan de Rekenkamer schriftelijk mededeling te worden gedaan (Artikel 5 *Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996*).

#### *Tweede lid*

Kwijtschelding zal in het algemeen worden overwogen als daarom door de betrokken debiteur wordt verzocht. Om een dergelijk verzoek bij de dossiervorming te kunnen betrekken, ligt het in de rede dat een verzoek schriftelijk wordt gedaan.

Bij een beleidsmatige reden om tot kwijtschelding te besluiten, kan worden gedacht aan situaties waarin een blijvende goede relatie met de betrokken debiteur in de toekomst voor het Rijk van belang wordt geacht.

Voor een toelichting bij de begrippen *billijkheid* en *doelmatigheid* wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996.

De zinsnede *Onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde* refereert aan eventuele bestaande andere wettelijke bepalingen met betrekking tot kwijtschelding. Zo bevatten de *Invorderingswet 1990* en de *Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990* bepalingen inzake de kwijtschelding van belastingschulden en van bepaalde heffingschulden. Dergelijke bepalingen gaan, voor zover ze strijdig zouden zijn met de onderhavige bepalingen, boven de onderhavige.

#### *Vierde lid*

Het wordt, zowel uit managementsoogpunt als met het oog op de controlefunctie, van belang geacht dat centraal per ministerie gegevens beschikbaar zijn over de in een jaar verleende kwijtscheldingen (gederfde inkomsten). Het wordt per ministerie aan de directie FEZ overgelaten te bepalen welke gegevens in dit verband relevant zijn om centraal geregistreerd te worden. Gedacht wordt aan gegevens over aantallen, bedragen, soort vorderingen, motieven, e.d.

### *Artikel 4*

#### *Eerste lid*

Bij het nagaan of er andere mogelijkheden tot invordering zijn dan directe invordering bij de betrokken debiteur, speelt mede de vraag van doelmatigheid. Niet altijd zal bekend zijn of een borg kan worden aangesproken of dat de betrokken debiteur op een andere rijks-overheidsinstantie een vordering heeft, waarmee verrekend kan worden. Afgevoerd zal dan moeten worden of en in hoeverre er energie gestoken moet worden in pogingen om dergelijke andere mogelijkheden te traceren, waarbij ove-

rigens het doelmatigheids criterium niet altijd het enige of doorslaggevend afwegingscriterium zal (hoeven te) zijn; ook de risico's van precedentwerking moeten worden ingeschat (zie ook artikel 5, eerste lid).

In dit verband is het bepaalde in artikel 8, derde lid, van belang, op grond waarvan jaarlijks geaggregeerde gegevens per departement bijgehouden (kunnen) worden over de toegepaste voorlopige en definitieve buiteninvorderingstellingen. Hoe hoger de daarmee gemoeide bedragen, hoe eerder aanvullende maatregelen tot alternatieve invorderingsmethoden (zoals verrekening, het aanspreken van een borg, het inschakelen van derden) doelmatig zullen zijn.

Bij verrekening van een vordering op een debiteur met een schuld van het Rijk aan die debiteur dient de verrekening op juridische gronden natuurlijk niet op bezwaren te stuiten. Dergelijke bezwaren kunnen zich voordoen ingeval de (te verrekenen) schuld van het Rijk voortvloeit uit de toepassing van een publiekrechtelijke regeling (bijvoorbeeld een schuld uit hoofde van een subsidiëtoekenning) en die regeling expliciet een dergelijke verrekening verbiedt. Is dat niet het geval dan is er in beginsel geen beletsel om eenzijdig van de zijde van het Rijk tot een dergelijke verrekening over te gaan; het is dan aan de andere partij om daartegen zo nodig juridische stappen te ondernemen.

Indien bij een te verrekenen vordering met een schuld twee dienstonderdelen betrokken zijn, ligt het in de rede dat de debiteur daarvan door de betrokken dienstonderdelen gezamenlijk op de hoogte wordt gesteld, omdat aldus misverstanden kunnen worden voorkomen over de vraag of de schuld van het Rijk inmiddels is voldaan.

Een dienstonderdeel dat van een ander dienstonderdeel het verzoek krijgt de betaling van een openstaande vordering van een derde op het Rijk niet te verrichten in verband met een niet of moeilijk te innen vordering op die derde, dient daaraan zijn medewerking te verlenen, tenzij juridische bezwaren daaraan in de weg staan. Bij een geschil daarover tussen beide dienstonderdelen kan de bemiddeling worden ingeroepen van de betrokken directeur(en) FEZ en zonodig (van de directeur Begrotingszaken) van het Ministerie van Financiën.

De procedure van invordering langs gerechtelijke weg houdt weliswaar in dat de betrokken rechter om een vonnis wordt gevraagd, maar dat betekent niet bij voorbaat dat daarmee hoge kosten zijn gemoeid. Zo zal het lang niet in alle gevallen nodig zijn een advocaat (de Landsadvocaat) in te schakelen (namelijk niet voor vorderingen tot maximaal € 2.286,90). Wel zal het in het algemeen zo zijn dat na een uitspraak van een rechter een gerechtsdeurwaarder zal moeten

worden ingeschakeld om daadwerkelijk tot inning te kunnen overgaan. Weliswaar zullen die kosten, indien dat vooraf geëist is, op de betrokken debiteur kunnen worden verhaald, maar dat zal feitelijk alleen lukken als er, bijvoorbeeld via loonbeslag of executoir beslag, iets te incasseren valt.

Vorderingen van thans maximaal € 2.286,90 kunnen via een relatief eenvoudige en goedkope procedure aan de kantonrechter worden voorgelegd door middel van een speciaal formulier 'Gerechtelijk verzoek tot betaling' tegen betaling van uitsluitend griffiekosten. Vorderingen boven € 2.286,90 worden bij de arrondissementsrechtbank aanhangig gemaakt.

#### *Tweede lid*

Het in dit lid bedoelde juridische advies kan zowel intern, bij een afdeling juridische aangelegenheden van het betrokken ministerie, als extern worden ingewonnen.

#### *Artikel 5*

##### *Eerste lid*

Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds is opgemerkt, is een buiteninvorderingstelling een interne maatregel. Het is in het algemeen gewenst, dat de functionaris die de vordering oorspronkelijk heeft ingesteld, niet de bevoegdheid heeft te besluiten de vordering buiten invordering te stellen (functiescheiding).

Omdat een buiteninvorderingstelling niet blijkt uit een officieel stuk aan de betrokken debiteur – op grond van artikel 8, tweede lid, wordt een debiteur niet in kennis gesteld van de interne maatregel – is het van belang, dat de buiteninvorderingstelling administratief wordt vastgelegd door opname in het betrokken dossier van bijvoorbeeld de interne notitie of de aantekening, waaruit het besluit tot buiteninvorderingstelling blijkt.

Bij de hierbedoelde beleidsmatige reden om tot verdere invordering te besluiten (ondanks de wellicht relatief hoge kosten die daarmee samenhangen), kan gedacht worden aan het gevaar van precedentwerking als van verdere invordering zou worden afgezien. Los van de te maken verdere invorderingskosten kan het dan toch wenselijk worden geoordeeld, te trachten bepaalde dubieuze vorderingen te innen.

##### *Tweede lid*

De onder a en b bedoelde bedragen zijn vastgesteld op € 5.000 respectievelijk € 500.000<sup>5</sup>. Eventuele aanpassing kan in de toekomst op de voor comptabele grensbedragen gebruikelijke wijze plaatsvinden.

Met de inschakeling van de directeur FEZ en de Minister van Financiën bij voorlopige buiteninvorderingstellingen

boven de vastgestelde grensbedragen wordt beoogd een extra toets in te bouwen.

#### *Derde lid*

Een langere periode dan vijf jaar tussen voorlopige en definitieve buiteninvorderingstelling is niet meer zinvol, nu op grond van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek vorderingen in het algemeen na vijf jaar verjaren. In artikel 6 wordt geregeld dat in bepaalde situaties meteen dan wel binnen de periode van vijf jaar tot definitieve buiteninvorderingstelling kan worden overgegaan.

In een situatie waarin er een verwachting is dat er op een langere termijn dan vijf jaar wellicht nog mogelijkheden tot invordering zullen ontstaan, is het van belang in het dossier vast te leggen op welke datum de betrokken vordering op grond van het Burgerlijk Wetboek zal verjaren. Veelal is daarvan sprake vijf jaar na de laatst verzonden aanmaning of betalingsherinnering. Indien tijdig voor het aflopen van de verjaringstermijn wederom een betalingsherinnering (aangetekend) wordt verzonden, gaat een nieuwe verjaringstermijn in; daarmee blijft de vordering juridisch dus langer afdwingbaar.

Als in een vordering BTW is begrepen, hetgeen zich voor kan doen bij diensten die bedrijfsmatig goederen of diensten leveren, zal veelal de in rekening gebrachte BTW vrij snel na de eerste facturering aan de fiscus zijn afgedragen. Wordt met betrekking tot een dergelijke vordering tot buiteninvorderingstelling besloten, dan ontstaat de mogelijkheid tot terugvordering bij de fiscus van de teveel betaalde BTW. Uit een oogpunt van administratieve doelmatigheid bij zowel de betrokken dienst als bij de fiscus wordt het alleen zinvol geoordeeld tot een dergelijke – voor het Rijk als geheel – 'broekzak/vestzak'-verrekening over te gaan, indien het bij dergelijke terugvorderingen budgettair gezien om substantiële bedragen gaat. Aangenomen mag worden dat de fiscus in het algemeen pas bij een definitieve en nog niet bij een voorlopige buiteninvorderingstelling tot teruggave zal overgaan.

#### *Vierde lid*

In het algemeen zal de vraag of een vordering kan worden kwijtgescholden in een eerdere fase (dat wil zeggen voorafgaand aan een voorlopige buiteninvorderingstelling) aan de orde komen; ofwel doordat de betrokken debiteur daarom heeft verzocht, ofwel omdat de betrokken overheidsdienst de mogelijkheid daartoe heeft overwogen. In bepaalde omstandigheden kan het doelmatig zijn om tijdens een periode van voorlopige buiteninvorderingstelling alsnog tot kwijtschelding te besluiten. Zo kan het voorkomen dat in het kader van een faillissement van de debiteur met de curator afspraken zijn te maken, waarbij ener-

zijds door het Rijk van een bepaalde vordering wordt afgezien, waartegenover anderzijds zekerheid kan worden verkregen dat een andere vordering op dezelfde debiteur kan worden geïnd.

#### Artikel 6

##### Eerste lid

Gelet op de in artikel 5, derde lid, opgenomen termijn van vijf jaar zal een definitieve buiteninvorderingstelling vijf jaar na de voorlopige buiteninvorderingstelling plaats kunnen vinden.

Een definitieve buiteninvorderingstelling zal intern-administratief leiden tot het afboeken van de betrokken vordering (zie artikel 8, eerste lid) en het sluiten van het betrokken dossier (archivering).

##### Tweede en derde lid

Het tweede en derde lid bevat een versnelde procedure tot het definitief buiteninvordering stellen van bepaalde vorderingen. Een dergelijke versnelde procedure is zinvol, in geval direct duidelijk is of binnen de periode van vijf jaar, bedoeld in artikel 5, derde lid, duidelijk wordt, dat op geen enkele doelmatige wijze de vordering ooit te incasseren zal zijn; (het voortzetten van) de procedure van voorlopige buiteninvorderingstelling heeft dan geen toegevoegde waarde.

Met betrekking tot de in het tweede lid opgenomen situaties die zich bij een faillissement kunnen voordoen, wordt opgemerkt dat in het algemeen direct zal kunnen worden overgegaan tot een definitieve buiteninvorderingstelling.

Er zijn echter (uitzonderlijke) situaties denkbaar, waarin na een faillissement niet direct tot definitieve buiteninvorderingstelling zou moeten worden besloten. Als bijvoorbeeld – in het geval van een faillissement van een *rechtspersoon* – het vermoeden bestaat dat het faillissement een of meer bestuurders wegens ernstig wanbeheer is aan te rekenen, kan het zinvol zijn na te gaan of er een mogelijkheid is deze bestuurder(s) persoonlijk aansprakelijk te stellen voor de niet-betaling van de overheidsvordering. Bij de beantwoording van de vraag of zo'n (juridische) procedure zinvol is, dienen de te maken kosten afgewogen te worden tegen de te verwachten ontvangsten.

Ook in het geval van een faillissement van een *natuurlijke persoon* kunnen nieuwe mogelijkheden ontstaan om de vordering na het faillissement te innen. Na een faillissement is de betrokken persoon namelijk niet bevrijd van zijn oude schulden. Om die reden kan het zinvol zijn in dergelijke gevallen toch eerst de procedure van voorlopige buiteninvorderingstelling te volgen en niet direct tot definitieve buiteninvorderingstelling over te gaan.

Gezien de lange duur die faillissementsprocedures soms vergen, is het van belang de geldende verjaringstermijn goed in de gaten te houden en deze zo nodig tijdig te verlengen.

In 1998 zijn bepalingen inzake de schuldsanering van natuurlijke personen in de faillissementswet opgenomen. Daardoor kan de situatie ontstaan dat een boedel betrokken is bij een schuldsaneringsregeling. Ook in zo'n situatie is het voortzetten van de procedure van voorlopige buiteninvorderingstelling niet altijd zinvol. Die situatie is daarom in het tweede lid van artikel 6, in de aanhef en onder punt d, opgenomen.

#### Artikel 7

Het bepaalde in dit artikel beoogt de toepasbaarheid van specifieke regelgeving met betrekking tot buiteninvorderingstellingen, zo die bestaat, voorrang te geven boven de bepalingen in de artikelen 4 tot en met 6 van deze regeling.

#### Artikel 8

##### Eerste lid

Het eerste lid impliceert dat een voorlopig buiteninvordering gesteld bedrag niet in de vorderingsadministratie dient te worden afgeboekt.

##### Tweede lid

Het feit dat de debiteur van een buiteninvorderingstelling niet op de hoogte moet worden gesteld, is in het algemeen van belang om juridisch het recht op de vordering niet kwijt te raken; buiteninvorderingstelling is een namelijk strikt intern-administratieve procedure. Nogtans kan bijvoorbeeld met betrekking tot publiekrechtelijke vorderingen het toepassen van de beginselen van behoorlijk bestuur (bijvoorbeeld het zorgvuldigheidsbeginsel) het in bepaalde gevallen noodzakelijk maken, dat de betrokken debiteur wel op de hoogte wordt gesteld van het feit dat de vordering voorlopig of definitief buiteninvordering wordt gesteld.

<sup>1</sup> De lijst met comptabele grensbedragen wordt jaarlijks opgenomen in een bijlage bij de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften.

<sup>2</sup> Dit kan door middel van één door beide partijen ondertekend document (contract). Het kan ook in de vorm van een schriftelijk betalingsvoorstel van de zijde van het Rijk en een schriftelijke acceptatie/bevestiging van de zijde de debiteur (of andersom).

<sup>3</sup> De definities van *vordering* en *debiteur* leiden ertoe dat op grond van de onderhavige regeling de bepalingen in artikel 2 inzake het vorderingenbeheer formeel alleen betrekking hebben op vorderingen op derden en niet op onderlinge vorderingen. Het ligt echter voor de hand dat het beheer van onderlinge vorderingen ook met toepassing van de in artikel 2 bedoelde a.o.-beschrijvingen te doen plaatsvinden.

<sup>4</sup> Zie Comptabele grensbedragen.

<sup>5</sup> Zie Comptabele grensbedragen.

## Bijlage

### Het vorderingenbeheer bij het Rijk

Het primaire doel dat met het vorderingenbeheer dient te worden nagestreefd, is het bereiken van een zo volledig mogelijke omzetting van geldelijke aanspraken op derden in daadwerkelijke geldelijke ontvangsten. Aan het voeren van een beheer, en dus ook aan het voeren van een vorderingenbeheer, kunnen twee aspecten worden onderscheiden, te weten:

- het verrichten van de (daadwerkelijke) beheershandelingen;
- het administreren van die beheershandelingen.

Met het begrip *de zorg voor* in de gebruikte definitie van vorderingenbeheer wordt beoogd deze beide aspecten tot uitdrukking te brengen.

In het kader van een rechtmatig en doelmatig vorderingenbeheer wordt een aantal beheershandelingen verricht. Tezamen kunnen die handelingen beschouwd worden als het invorderingsproces. Als beheershandelingen zijn onder andere te onderscheiden: het invorderbaar stellen van een vordering (bijvoorbeeld door middel van het versturen van een factuur of een aanslag), het versturen van een herinnering of een aanmaning tot betaling, het uit handen geven van de invordering van moeilijk inbare vorderingen, het treffen van een (nadere) betalingsregeling, het buiteninvordering stellen, het kwijtschelden of intrekken van een vordering, het innen (de incasso) van de met een vordering samenhangende contante betalingen<sup>1</sup>, het kwijting verlenen door bijvoorbeeld het uitschrijven van kwitanties, het in ontvangst nemen van intermediaire betaalmiddelen (zoals girobetaalkaarten, creditkaartslips, e.d.).

Het administreren van de beheershandelingen is primair van belang om de voortgang van het invorderingsproces te kunnen bewaken en om (management) informatie te kunnen genereren voor de sturing van het proces. Het is tevens van belang uit verantwoordings- en controleoogpunt. De Regeling departementale begrotingsadministratie (RDB) bevat daartoe de nodige administratieve voorschriften. Voor een doelmatig vorderingenbeheer is het verder van belang dat het administreren leidt tot een juiste, volledig en tijdige vastlegging van de verrichte beheershandelingen. Immers, alleen dan kan de administratie dienen als een effectieve bron voor de informatievoorziening.

In de hier gehanteerde definitie van vorderingenbeheer wordt het vaststellen van de omvang van een vordering niet beschouwd als een (eerste) fase in het vorderingenbeheer, maar als (laatste) fase van het voorafgaande basisproces<sup>2</sup>. Uit die processen kunnen voor het Rijk aanspraken voortvloeien op geldelijke betalingen door derden. Zo'n aanspraak

---

ontstaat bijvoorbeeld als het Rijk aan een contractuele leveringsplicht (van een goed of een dienst) jegens die derde heeft voldaan. Ook kan een aanspraak voor het Rijk ontstaan, omdat een derde een belastbare handeling verricht (bijvoorbeeld een BTW-plichtige verkoop-handeling) of doordat zich bij een derde een belastbaar feit voordoet (bijvoorbeeld een aan de inkomstenbelasting onderhevige rente-ontvangst). Het bepalen van de omvang van die aanspraken wordt hier (nog) beschouwd als een onderdeel van het basisproces. Met het invorderbaar stellen van die aanspraken door middel van het opmaken en versturen van een factuur of een (belasting) aanslag, treedt de eerste fase van het vorderingenbeheer in.

Wat betreft de relatie tussen het vorderingenbeheer en kasbeheer bij het Rijk geldt, in overeenstemming met hetgeen daarover in het Besluit kasbeheer 1998 is uiteengezet, dat het vorderingenbeheer als een onderdeel wordt beschouwd van het kasbeheer. Het kasbeheer bij het Rijk omvat daarnaast nog het betalingsbeheer (de zorg voor het betaalbaar stellen en het betalen van de door het Rijk aangegane financiële verplichtingen) en het geldelijk beheer (de zorg voor het in het bezit van het Rijk zijnde geld en de geldwaardige papieren; de kas- of bewaarfunctie).

Een belangrijk bindend element tussen onderhavige regeling en het Besluit kasbeheer 1998 is, dat beide beogen te bevorderen dat er met betrekking tot de

diverse beheersaspecten een goede administratieve organisatie wordt beschreven en wordt toegepast.

<sup>1</sup> Bewust wordt hier niet het innen door middel van een overboeking op een bank- of girorekening van het Rijk als een beheershandeling (van het Rijk) genoemd, omdat daarbij het Rijk geen handelende partij is, tenzij een overboeking totstandkomt door middel van een intermediair betaalmiddel als bijvoorbeeld een girobetaalkaart of een creditkaart.

<sup>2</sup> Vorderingen kunnen overigens ook ontstaan uit verstrekte leningen, uit verleende voorschotten, uit onverschuldigd gedane betalingen, e.d. (bijvoorbeeld een verkoopproces, een subsidieproces, een (belasting)aanslagproces).