



Regeling van de Minister van Financiën van 2 mei 2014 inzake het kwijtschelden en het buiten in vordering stellen van vorderingen die het Rijk op derden heeft (Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2014)

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 38, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 en op artikel 8 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996;

Na overleg met de Algemene Rekenkamer (brief van 1 mei 2014, kenmerk 14001091R);

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*: het recht van het Rijk op een geldbedrag van een wederpartij.
- c. *debiteur*: een wederpartij 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.-procedure*: procedure van de administratieve organisatie.

Artikel 2

1. Ten behoeve van een ordelijk en doelmatig vorderingenbeheer legt elke minister de a.o.-procedure met betrekking tot het vorderingenbeheer vast en draagt hij zorg voor de toepassing van die procedure.
2. Voor verschillende categorieën vorderingen kunnen verschillende a.o.-procedures worden vastgelegd.

Artikel 3

1. Onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde kan tot kwijtschelding worden besloten op grond van billijkheid, doelmatigheid of om een beleidsmatige reden.
2. Voor een kwijtschelding die niet bij of krachtens een specifieke wet plaatsvindt is de instemming nodig van de betrokken directeur FEZ of van de betrokken secretaris-generaal in het geval de directeur FEZ in mandaat tot kwijtschelding besluit.
3. Voor een kwijtschelding die bij of krachtens een specifieke wet plaatsvindt is boven het bedrag van € 500.000 (vijfhonderdduizend euro) de instemming nodig van de betrokken directeur FEZ of van de betrokken secretaris-generaal in het geval de directeur FEZ in mandaat tot kwijtschelding besluit.
4. Het kwijtgescholden bedrag wordt in de vorderingenadministratie afgeboekt.
5. 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 in het voorafgaande jaar is 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 buiten invordering gesteld.
2. Voor een buiteninvorderingstelling die niet op basis van een a.o.-procedure plaatsvindt, is boven het bedrag van € 5.000 (vijfduizend euro) de instemming nodig van de betrokken directeur FEZ of van de betrokken secretaris-generaal in het geval de directeur FEZ in mandaat tot buiteninvorderingstelling besluit.
3. Voor een buiteninvorderingstelling die op basis van een a.o.-procedure plaatsvindt, is boven het bedrag van € 25.000 (vijfentwintigduizend euro) de instemming nodig van de betrokken directeur FEZ of van de betrokken secretaris-generaal in het geval de directeur FEZ in mandaat tot buiteninvorderingstelling besluit.
4. Voor een buiteninvorderingstelling boven het bedrag van € 1 miljoen euro is de instemming van de Minister van Financiën nodig.

Artikel 6

1. Het buiten invordering stellen van een vordering, bedoeld in artikel 5, eerste lid, heeft een voorlopig karakter, tenzij het evident is dat de betrokken vordering ook op termijn niet invorderbaar zal zijn, in welk geval de vordering definitief buiten invordering wordt gesteld.
2. Van een voorlopig buiten invordering gestelde vordering wordt gedurende een aantal jaar nog enkele keren nagegaan of invordering alsnog mogelijk is.
3. 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 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 vorderingsadministratie afgeboekt.
2. Van een buiteninvorderingstelling wordt de betrokken debiteur niet in kennis gesteld.
3. Artikel 3, vijfde lid, is voor 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 2004 wordt ingetrokken.
2. Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2014.
3. Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2014.
Indien de Staatscourant waarin deze regeling wordt geplaatst, wordt uitgegeven op of na de datum van 1 januari 2014, dan treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van die Staatscourant en werkt zij terug tot en met 1 januari 2014.

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

*De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem*



NOTA VAN 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 enigszins gewijzigd ten opzichte van de regeling van 2004. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- a. in artikel 3, tweede en derde lid, wordt onderscheid gemaakt tussen kwijtscheldingen die al dan niet bij of krachtens een specifieke wet plaatsvinden. Bij kwijtscheldingen die bij of krachtens een specifieke wet plaatsvinden, is de medebeoordeling van de directeur FEZ pas noodzakelijk boven het in het derde lid gestelde grensbedrag van vijfhonderdduizend euro;
- b. in artikel 5, tweede en derde lid, wordt onderscheid gemaakt tussen buiteninvorderingstellingen die al dan niet op basis van een a.o.-procedure plaatsvinden. Bij buiteninvorderingstellingen die op basis van een a.o.-procedure plaatsvinden, is de medebeoordeling van de directeur FEZ pas noodzakelijk boven een hoger grensbedrag (het bedrag van vijfentwintigduizend euro, genoemd in het derde lid), dan bij buiteninvorderingstellingen die niet op basis van een a.o.-procedure plaatsvinden. In dat geval is medebeoordeling van de directeur FEZ noodzakelijk vanaf vijfduizend euro;
- c. de regeling van het voorlopig buiten invordering stellen van een vordering voordat tot definitieve buiteninvorderingstelling kan worden overgegaan, is thans minder strak geregeld. Dat biedt in concrete gevallen meer ruimte voor een doelmatigheidsafweging.

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 doelmatigheidsoverweging niet altijd geïnd worden. Er wordt dan besloten tot het buiten invordering stellen of het kwijtschelden 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 procedure van de administratieve organisatie, zowel qua opzet (vastlegging) als qua werking (toepassing).

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 aangeboekt.

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 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 grensbedragen¹ 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 ondertekend², 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 of definitief buiten invordering worden gesteld (artikelen 5 en 6).

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 verjaringstermijn. Om die reden wordt een buiteninvorderingstelling ook niet aan de betrokken

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

² 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).



debiteur meegedeeld, mede om geen verwachtingen te wekken.

Artikelsgewijs

Artikel 1

a. Vorderingenbeheer³

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

- a. het verrichten van de beheershandelingen;
- b. 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.

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, ordelijk 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 tweezijdige rechtshandelingen (zoals contracten, overeenkomsten, convenanten); met publiekrechtelijke vorderingen op eenzijdige rechtshandelingen van het Rijk, bijvoorbeeld belastingheffing, opleggen van een doelheffing.

c. debiteur

In de definitie van *debiteur* is alleen begrepen een wederpartij ten opzichte van het Rijk, hetgeen zowel een natuurlijk persoon als rechtspersoon kan zijn. Een wederpartij is een partij buiten de rijksdienst waarmee een dienstonderdeel een relatie heeft. Uitbreiding van de definitie met de categorie *andere dienstonderdelen*⁴ 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

³ In de bijlage bij deze Nota van toelichting is een nadere uiteenzetting opgenomen over *vorderingenbeheer*.

⁴ 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 wederpartijen 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.-procedures te doen plaatsvinden.



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 dan een privaatrechtelijke rechtshandeling, bijvoorbeeld een beschikking waarmee een belastingschuld of een andere rijksheffing wordt kwijtgescholden (dus in de vorm van een publiekrechtelijke rechtshandeling), 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 ordelijk en doelmatig vorderingenbeheer als wordt zorg gedragen voor een voldoende functiescheiding tussen de verschillende deelprocessen, zoals invorderbaarstelling, incasso (inning), registratie, buiteninvorderingstelling, kwijtschelding, e.d. 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 ordelijk en doelmatig vorderingenbeheer.

Van een ordelijk (vorderingen)beheer is sprake als het beheer op een regelmatige, dus door regels beheerste, wijze plaatsvindt. Dat kunnen wettelijke regels zijn of bestuurlijke regels, zoals regels die vastliggen in een a.o.-procedure, Ordelijkheid omvat dus ook rechtmatigheid, dat wil zeggen het voldoen aan wettelijke regels.

Een a.o.-procedure 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 (bijvoorbeeld een deurwaarderskantoor) 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 (dossievorming).

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 'uitbested', bijvoorbeeld aan het onder het Ministerie van Justitie ressorterende agentschap Centraal Justitiele 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

Een kwijtschelding in de vorm van een privaatrechtelijke rechtshandeling wordt op grond van artikel 32, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001, in de regel door de betrokken minister verleend. Op grond van het vierde lid van artikel 32 kan de feitelijke kwijtschelding ook namens de minister bij volmacht door een ambtenaar (bijvoorbeeld de betrokken budgethouder) worden verleend (volmacht via mandatering).

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

Kwijtschelding zal in het algemeen worden overwogen als daarom door de betrokken debiteur wordt verzocht. Met het oog op een adequate dossievorming, mede van belang uit controle-oogpunt, 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 (belangenafweging).

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

'In de praktijk worden dergelijke kwijtscheldingen wel verleend op grond van billijkheidsoverwegingen ten opzichte van een debiteur (vaak natuurlijke personen of rechtspersonen van geringe omvang). Tot kwijtschelding kan ook worden besloten op grond van overwegingen van doelmatigheid. Indien bijvoorbeeld een of meer vorderingen bestaan op een in surséance van betaling of in staat van faillissement verkerende debiteur, kan het doelmatig zijn om in onderhandeling met de bewindvoerder of de curator te besluiten tot het gedeeltelijk kwijtschelden van (een deel van) de vordering(en), indien daarmee zekerheid van betaling wordt verkregen ten aanzien van de andere vordering(en).'

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 het kwijtschelden van belasting-schulden en van bepaalde heffingschulden. Voor zover de bepalingen over kwijtschelding in deze regeling in strijd zijn met dergelijke andere wettelijke bepalingen, hebben die andere wettelijke bepalingen voorrang boven de bepalingen in deze regeling.



Tweede en derde lid

Het voorschrift in deze leden om de instemming van de directeur FEZ, respectievelijk van de secretaris-generaal⁵ te vragen, is ingegeven vanuit de behoefte de beleidsmatige afweging die tot de kwijtschelding leidt, intern altijd door middel van een second opinion te toetsen op de criteria genoemd in het eerste lid van dit artikel.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen kwijtscheldingen die plaatsvinden bij of krachtens een specifieke wet (derde lid) en kwijtscheldingen die niet plaatsvinden bij of krachtens zo'n wet (tweede lid). Met een specifieke wet wordt een andere wet bedoeld dan de Comptabiliteitswet 2001, dus om een wet op een meer specifiek beleidsterrein (materiewet). De formulering '*bij of krachtens een specifieke wet*' in plaats van '*bij of krachtens de wet*' is noodzakelijk, omdat door de algemeen geldende bepaling in het eerste lid van het onderhavige artikel voor elke kwijtschelding geldt dat die krachtens de wet plaatsvindt. Het nieuwe tweede lid zou dan geen betekenis hebben.

De Comptabiliteitswet 2001 zelf bevat overigens geen bepalingen inzake kwijtscheldingen.

Het onderscheid tussen kwijtscheldingen die wel of niet bij of krachtens een (specifieke) wet plaatsvinden, is in deze regeling nieuw. In de oude *Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2004* werd dit onderscheid niet gehanteerd; er gold ook geen grensbedrag voor de instemming van FEZ, respectievelijk de secretaris-generaal. Het onderscheid wel of niet *bij of krachtens een specifieke wet* is zinvol, omdat in situaties waarin kwijtscheldingen plaatsvinden op basis van een specifieke wet, er vanuit gegaan kan worden dat de specifieke wetgever de verwachting heeft dat kwijtscheldingen vaker dan incidenteel zullen voorkomen. Er zal dan in de uitvoering doorgaans sprake zijn van een kwijtscheldingsbeleid en het toepassen van een daarop afgestemde procedure. Dat biedt dus al een (procedurele) waarborg om ondoelmatige of anderszins niet wenselijke kwijtscheldingen te voorkomen.

Voor kwijtscheldingen die *niet* bij of krachtens een specifieke wet zijn geregeld, veelal incidentele kwijtscheldingen, zal in het algemeen niet in zo'n procedurele waarborg zijn voorzien. Daarom is in het tweede lid in die gevallen een second opinion door FEZ, respectievelijk de secretaris-generaal voorgeschreven.

Ook in het *Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen* wordt dit onderscheid gehanteerd.

De regeling van kwijtscheldingen in de onderhavige *Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2014* sluit aan bij de bepaling in artikel 2 van het *Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996*. Daarin wordt de betrokkenheid van de Minister van Financiën bij kwijtscheldingen geregeld: de Minister van Financiën is alleen bij kwijtscheldingen boven een bepaald grensbedrag (thans eveneens € 500.000) betrokken als die kwijtscheldingen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld. Dit bedrag zal worden opgetrokken naar € 1 miljoen.

Gegeven dit gehanteerde onderscheid geldt op grond van het tweede lid, dat voor kwijtscheldingen die niet bij of krachtens een specifieke wet plaatsvinden, de betrokken (uitvoerings)directeur, die de kwijtschelding namens de minister verricht, altijd de instemming (dus het medeoordeel) van de directeur FEZ nodig heeft. In geval de directeur FEZ zelf de (uitvoerings)directeur is, heeft deze de instemming nodig van de secretaris-generaal. Er geldt geen grensbedrag.

Als een kwijtschelding wel bij of krachtens een specifieke wet plaatsvindt, kan met een grensbedrag worden gewerkt (derde lid). Het medeoordeel van FEZ (respectievelijk de secretaris-generaal) is dan alleen nodig voor kwijtscheldingen vanaf dat grensbedrag. Het grensbedrag wordt door de Minister van Financiën vastgesteld.

Een voorbeeld waarbij deze bepalingen van belang zijn, zijn kwijtscheldingen in het kader van het Besluit borgstelling MKB.

In box 1 wordt een samenvattend overzicht gegeven van de procedures die bij verschillende categorieën kwijtscheldingen gelden.

⁵ De secretaris-generaal (SG) wordt voor een second opinion ingeschakeld in situaties dat de directeur FEZ (in mandaat) primair verantwoordelijk is voor een besluit tot kwijtschelding. De SG kan zich daartoe laten adviseren door elke andere functionaris die niet hiërarchisch aan de directeur FEZ ondergeschikt is. De directeur FEZ is primair verantwoordelijk voor het beheer van de vorderingen – en dus ook voor de daarmee samenhangende kwijtscheldingen – die voortvloeien uit het beheer van zijn 'eigen' budgetten.



Box 1: Toepassing procedure van kwijtschelding

Procedure	Kwijtschelding o.b.v. een specifieke wettelijke regeling	Kwijtschelding niet o.b.v. een specifieke wettelijke regeling (in feite een incidentele kwijtschelding)
Beoordeling kwijtschelding door uitvoerende directie	Alle bedragen	Alle bedragen
Medebeoordeling kwijtschelding door FEZ (resp. SG)	> € 500.000 o.b.v. art. 3, lid 3, Regeling Ks&Bis	Alle bedragen o.b.v. art. 3, lid 2, Regeling Ks&Bis
Tevens medebeoordeling kwijtschelding door MvF	Geen medebeoordeling	≥ € 1.000.000 ¹ o.b.v. art. 2 Besluit prrh

Regeling Ks&Bis = Regeling Kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2014
Besluit prrh = Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996

¹ Dit bedrag is thans nog op € 500.000 gesteld, maar zal worden verhoogd tot € 1 mln.

Vijfde lid

Het wordt zowel uit managementoogpunt 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 kan worden 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 rijksoverheidsinstantie een vordering heeft, waarmee verrekend kan worden. Afgewogen zal dan moeten worden of en in hoeverre er energie gestoken moet worden in pogingen om dergelijke andere mogelijkheden te traceren, waarbij overigens het doelmatigheidscriterium niet altijd het enige of doorslaggevende 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 subsidietoekenning) 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 zo nodig (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 executeir 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

In dit artikel en in artikel 6, zijn ten opzichte van de oude teksten uit de regeling van 2004 drie (inhoudelijke) wijzigingen aangebracht:

- a. het onderscheid tussen voorlopige buiteninvorderingstelling en definitieve buiteninvorderingstelling is minder strikt gemaakt. De bepalingen van artikel 5 hebben betrekking op buiteninvorderingstellingen zonder meer. Alleen in artikel 6 wordt nog onderscheid gemaakt tussen voorlopige buiteninvorderingstelling en definitieve buiteninvorderingstelling;
- b. er is een onderscheid aangebracht tussen buiteninvorderingstellingen die op grond van een a.o.-procedure worden toegepast en buiteninvorderingstellingen waarvoor geen a.o.-procedure geldt (buiteninvorderingstellingen op incidentele of ad hoc basis);
- c. de grensbedragen die gelden voor de inschakeling van een second opinion door FEZ, de secretaris-generaal of de Minister van Financiën zijn ter verhoging van de leesbaarheid van de bepalingen in de regeling zelf opgenomen en worden niet meer apart jaarlijks via de Rijksbegrotingsvoorschriften vastgesteld.

Eerste lid

Een buiteninvorderingstelling is een interne maatregel. Het is een (uitzonderings)handeling in het kader van het vorderingenbeheer. Het vorderingenbeheer wordt gevoerd door de (uitvoerende) afdeling of directie die de vorderingen instelt.

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 (extern) 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 (interne) besluit tot buiteninvorderingstelling blijkt.

Bij de in dit lid bedoelde 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, derde en vierde lid

Met de inschakeling van de directeur FEZ (respectievelijk de secretaris-generaal⁶) en de Minister van Financiën bij buiteninvorderingstellingen boven de in deze leden opgenomen grensbedragen wordt beoogd een extra doelmatigheidstoets (second opinion) in het vorderingenbeheer in te bouwen. Omdat zo'n extra toets op zichzelf tot verzwaring van de administratieve lasten leidt, is het van belang de toets risico-gericht in te zetten. Daartoe wordt onderscheid gemaakt tussen buiteninvorderingstellingen die wel of niet plaatsvinden op grond van een a.o.-procedure, een procedure met betrekking tot de administratieve organisatie. Is er sprake van een – in opzet en in werking goede – a.o.-procedure,

⁶ De secretaris-generaal (SG) wordt voor een second opinion ingeschakeld in situaties dat de directeur FEZ (in mandaat) primair verantwoordelijk is voor een besluit tot buiteninvorderingstelling. De SG kan zich daartoe laten adviseren door elke andere functionaris die niet hiërarchisch aan de directeur FEZ ondergeschikt is. De directeur FEZ is primair verantwoordelijk voor het beheer van de vorderingen – en dus ook voor de daarmee samenhangende buiteninvorderingstellingen – die voortvloeien uit het beheer van zijn 'eigen' budgetten.



specifiek voor buiteninvorderingstellingen, waarin onder andere in voldoende mate is voorzien in functiescheiding, dan zijn de risico's op ondoelmatig handelen met betrekking tot het toepassen van buiten invordering stellen beheersbaar en is een extra toets van de directie FEZ niet altijd nodig. De toets van FEZ kan dan beperkt worden tot buiteninvorderingstellingen boven een hoger grensbedrag. In het derde lid wordt die grens op € 25.000 gesteld. Tot nog toe gold een algemeen grensbedrag van € 5.000. Dat grensbedrag blijft (in het tweede lid) gelden voor buiteninvorderingstellingen die *niet* plaatsvinden op grond van een – in opzet en in werking goede – a.o.-procedure. Dan zijn de risico's van ondoelmatigheid groter en is het wenselijk dat FEZ al eerder, dus boven een lager grensbedrag, bij de beoordeling van een buiteninvorderingstelling wordt betrokken.

In de leden twee en drie geldt als criterium ter bepaling van wie moet worden ingeschakeld voor een second opinion dat er sprake moet zijn van een a.o.-procedure. Van een a.o.-procedure is sprake als die procedure is beschreven of anderszins controleerbaar vastligt. Feitelijk verrichte handelingen kunnen als zodanig niet als een a.o.-procedure worden beschouwd. Er is niet geregeld dat er sprake moet zijn van een – in opzet en werking – *goede* a.o.-procedure. Als criterium ter bepaling van wie moet worden ingeschakeld voor een second opinion is het criterium van een *goede* a.o.-procedure niet logisch en in elk geval complicerend, omdat daarmee een subjectief element bij de beoordeling ervan wordt ingevoerd.

Vanzelfsprekend is het wel van belang dat zo'n procedure goed is, dat wil zeggen ordelijk, controleerbaar, doelmatig en overigens rechtmatig is, hetgeen inhoudt geen regels bevat die strijdig zijn met wettelijke regels (bijvoorbeeld de regels uit de onderhavige regeling). Dat volgt ook uit de normen die in artikel 22 van de Comptabiliteitswet 2001 aan het financieel beheer worden gesteld. Buiten invordering stellen vormt een onderdeel van het vorderingenbeheer, dat op zich weer een onderdeel is van het financieel beheer. De normen van artikel 22 gelden dus ook voor het vorderingenbeheer en daarmee ook voor het buiten invordering stellen van vorderingen.

Indien een a.o.-procedure onjuiste wettelijke regels bevat of wettelijke regels bevat die onjuist worden toegepast, dan kan dat bij de (accountants)controle leiden tot een onrechtmatigheidsfout. Voor zover een a.o.-procedure bestuurlijke regels bevat, dat wil zeggen regels die niet op een wettelijke regeling zijn gebaseerd, dan kan het onjuist toepassen van die regels niet tot een rechtmatigheidsfout leiden, maar eventueel wel als een tekortkoming of onvolkomenheid in (de ordelijkheid van) het vorderingenbeheer worden beschouwd.

In het algemeen zal er van een a.o.-procedure sprake zijn op beleidsterreinen waarbinnen vaker dan incidenteel buiteninvorderingstelling wordt toegepast. In meer incidentele gevallen zal veelal ad hoc tot buiteninvorderingstelling worden besloten. Dan zijn de risico's van ondoelmatig handelen groter.

De organisatieonderdelen die de bevoegdheid hebben over buiteninvorderingstelling van vorderingen te beslissen – in het algemeen zijn dat de organisatieonderdelen binnen een ministerie die belast zijn met het vorderingenbeheer op een bepaald beleidsterrein – zijn primair verantwoordelijk voor een goede regeling van de a.o.-procedure, daarbij geadviseerd door FEZ. Zo nodig kan de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd worden een audit uit te voeren naar de opzet en de werking van de procedure.

Voorbeelden van buiteninvorderingstellingen op grond van een goede a.o.-procedure zijn buiteninvorderingstellingen op het terrein van het onderwijs op grond van de Wet op de Studiefinanciering, de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten en de Les- en cursusgeldwet.

Op grond van het vierde lid geldt nog een derde grensbedrag. Vanaf € 1 miljoen moet de Minister van Financiën zijn instemming verlenen over een voorgenomen buiteninvorderingstelling. Daarbij is het onderscheid of er wel of niet sprake is van een a.o.-procedure niet van belang.

De toepassing van het tweede, derde en vierde lid wordt in box 2 inzichtelijk gemaakt.

Box 2: Toepassing procedure buiteninvorderingstelling

Procedure	Buiteninvorderingstelling o.b.v. een a.o.-procedure	Buiteninvorderingstelling niet o.b.v. een a.o.-procedure (in feite een incidentele buiteninvorderingstelling)
Beoordeling buiteninvorderingstelling door beleidsdirectie	Alle bedragen	Alle bedragen
Medebeoordeling buiteninvorderingstelling door FEZ (resp. SG)	> € 25.000 o.b.v. art. 5, lid 3, Regeling Ks&Bis	> € 5.000 o.b.v. art. 5, lid 2, Regeling Ks&Bis
Tevens medebeoordeling buiteninvorderingstelling door MvF	> € 1.000.000 o.b.v. art. 5, lid 4, Regeling Ks&Bis	

Regeling Ks&Bis = Regeling Kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2014.



Artikel 6

Eerste lid

Dit lid bevat als hoofdregel dat een buiteninvorderingstelling een voorlopig karakter heeft. Dat betekent de debiteur voorlopig niet meer actief wordt benaderd voor de inning van de openstaande vordering. Tijdens de fase van voorlopige buiteninvorderingstelling geldt de procedurele bepaling van het tweede lid. Soms is het op voorhand overduidelijk (evident) dat een vordering nooit meer geïnd zal kunnen worden. Dan geldt de in dit lid opgenomen afwijking (tenzij-bepaling). Of daarvan in concrete situaties sprake is, is ter beoordeling van het betrokken management. Ook de mede-beoordelaars van de buiteninvorderingstelling (op grond van artikel 5) kunnen dit oordeel bij het verlenen van hun instemming betrekken. Uiteindelijk is ook dit een doelmatigheidsafweging tussen het definitief afzien van de inning van een vordering en de administratieve lasten die gemoeid zijn met het moeten toepassen van de procedure van het tweede lid.

In het algemeen kan er vanuit gegaan worden, dat een voorlopige buiteninvorderingstelling niet zinvol is als er sprake is van een vordering die deel uitmaakt(e) van een boedel in een faillissement of van een boedel waarvoor een schuldsaneringsregeling is aangevraagd, indien:

- het faillissement is opgeheven bij gebrek aan baten;
- het faillissement is geëindigd door homologatie van het aangeboden akkoord;
- het faillissement is geëindigd door het verbindend worden van de slotuitdelingslijst;
- de definitieve toepassing van de schuldsanering is uitgesproken.

Tweede lid

Er is niet meer voorgeschreven dat de periode van voorlopige buiteninvorderingstelling vijf jaar dient te zijn en dat in die periode jaarlijks voor elke voorlopige buiteninvorderingstelling nagegaan moet worden of er nog mogelijkheden zijn tot invordering. De keuze van de periode en de regelmaat waarmee binnen die periode nagegaan wordt of invordering nog mogelijk is, is ter beoordeling van het management, die daarbij een eigen doelmatigheidsafweging kan maken.

In het algemeen is een langere periode dan vijf jaar tussen voorlopige en definitieve buiteninvorderingstelling niet zinvol, omdat op grond van het Burgerlijk Wetboek vorderingen in het algemeen na vijf jaar verjaren.

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.

Derde lid

In het algemeen zal de vraag of een vordering kan worden kwijtgescholden in een eerdere fase (dat wil zeggen voorafgaand aan de buiteninvorderingstelling) aan de orde komen; ofwel omdat 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 enerzijds 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.

Als kwijtschelding overwogen wordt, gelden de bepalingen van mede-beoordeling van een kwijtschelding in artikel 3, tweede en derde lid, van de onderhavige regeling (mede-beoordeling door FEZ of de



SG) en in artikel 2 van het *Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996* (mede beoordeling door de Minister van Financiën).

Artikel 7

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

Artikel 8

Eerste lid

Het eerste lid impliceert dat een voorlopig buiten invordering gesteld bedrag niet in de vorderingenadministratie 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. Nochtans 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 buiten invordering wordt gesteld.



BIJLAGE BIJ DE REGELING KWIJTSCHELDING EN BUITENINVORDERINGSTELLING 2014

Het vorderingenbeheer bij het Rijk

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

- a. het verrichten van de beheershandelingen;
- b. 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 ordelijk 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 innen (de incasso) van de vordering 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 buiten invordering stellen, het kwijtschelden of intrekken van een vordering,, het kwijting verlenen door bijvoorbeeld het uitschrijven van een kwitantie bij een contante betaling, een pinbetaling of een creditkaartbetaling.

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 verantwoording van het proces. Het is tevens van belang uit verantwoordings- en controle-oogpunt. 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 basisproces⁸. Uit die processen kunnen voor het Rijk aanspraken voortvloeien op geldelijke betalingen door wederpartijen. Zo'n aanspraak ontstaat bijvoorbeeld als het Rijk aan een contractuele leveringsplicht (van een goed of een dienst) jegens die partij heeft voldaan. Ook kan een aanspraak voor het Rijk ontstaan, omdat een wederpartij een belastbare handeling verricht (bijvoorbeeld een BTW-plichtige verkoophandeling) of doordat zich bij een wederpartij 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 2012 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 geldswaardige papieren; de kas- of bewaarfunctie).

Een belangrijk bindend element tussen onderhavige regeling en het Besluit kasbeheer 2012 is, dat beide beogen te bevorderen dat er met betrekking tot de diverse beheersaspecten een goede administratieve organisatie wordt vastgesteld en wordt toegepast.

⁸ 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).