



Beleidsregel van de Minister van Financiën van 24 mei 2023, kenmerk DJZ 120433, over de uitleg van enkele begrippen uit de Wet op de consignatie van gelden (Beleidsregel consignatie)

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2 van de Wet op de consignatie van gelden;

Besluit:

Artikel 1

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:
minister: de Minister van Financiën;
wet: Wet op de consignatie van gelden.

Artikel 2

De minister besluit op aanvraag om gelden in de consignatiekas op te nemen, indien een wettelijke grondslag voor consignatie bestaat.

Artikel 3

1. Het in artikel 2, eerste lid, van de wet gehanteerde begrip 'beschikking van Onze Minister' wordt zo uitgelegd dat de minister de bevoegdheid heeft om op aanvraag in concrete individuele situaties consignatie toe te laten.
2. De minister maakt slechts gebruik van deze bevoegdheid indien er geen andere wettelijke grondslag voor consignatie bestaat en het belang van de aanvrager zodanig is dat consignatie in redelijkheid niet geweigerd kan worden.

Artikel 4

De minister besluit op aanvraag om gelden in de consignatiekas op te nemen op grond van een beslissing van de rechter.

Artikel 5

Het schriftelijke besluit van de minister om gelden in de consignatiekas op te nemen, het schriftelijke besluit van de minister tot uitkering uit de consignatiekas alsmede de afwijzing van een aanvraag tot opname of uitkering worden aangemerkt als besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 6

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van 1 juli 2023.

Artikel 7

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel consignatie.

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

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag



TOELICHTING

Inleiding

De Minister van Financiën (hierna: minister) heeft op grond van de Wet op de consignatie van gelden (hierna: wet) de bevoegdheid om gelden in de consignatiekas op te nemen en uit de consignatiekas uit te keren. In deze beleidsregel worden enkele wettelijke voorschriften rondom die bevoegdheid uitgelegd ten behoeve van de praktijk.

In artikel 2 van de wet wordt geregeld dat gelden in de consignatiekas kunnen worden opgenomen waarvan consignatie wordt bevolen of toegelaten bij wettelijk voorschrift of een beschikking van Onze Minister dan wel een beslissing van de rechter. In de praktijk doen zich enkele knelpunten voor met betrekking tot de betekenis van deze begrippen.¹ Zo is voor personen die willen consigner niet altijd duidelijk of zij op grond van deze bepaling een verzoek bij de minister of de rechter kunnen indienen om (in een concreet geval) tot consignatie te kunnen overgaan. Deze beleidsregel beoogt die onduidelijkheid te verhelderen.

Met deze beleidsregel wordt tevens beoogd duidelijkheid te verschaffen met betrekking tot de uitleg en reikwijdte van het begrip 'beschikking van Onze Minister' in artikel 2 van de wet. Deze duidelijkheid is mede wenselijk in het licht van het feit dat artikel 2 van de wet geen delegatiegrondslag bevat om deze bevoegdheid nader in te vullen of uit te werken. Ook wordt in deze beleidsregel toegelicht in welke gevallen de minister op grond van een beslissing van de rechter kan besluiten tot opname van gelden in de consignatiekas. Tot slot wordt uiteengezet dat het besluit om gelden in de consignatiekas op te nemen en het besluit tot uitkering uit de consignatiekas beiden worden aangemerkt als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Gelden opnemen op grond van een wettelijk voorschrift

Uitgangspunt in het systeem van consignatie is dat consignatie is toegelaten of voorgeschreven in een wettelijk voorschrift in een bijzondere wet. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering of de Ontheeningswet. In artikel 2 van de beleidsregel wordt ondubbelzinnig duidelijk gemaakt dat de minister zal besluiten om gelden in de consignatiekas op te nemen, indien daarvoor een dergelijke grondslag bestaat.

Gelden opnemen op grond van een beschikking van Onze Minister

In artikel 3 van deze beleidsregel wordt verduidelijkt dat de Minister van Financiën een zelfstandige bevoegdheid heeft, opgenomen in artikel 2, eerste lid, van de wet, om consignatie toe te laten in bepaalde specifieke gevallen. Deze lezing wordt ondersteund door de wetsgeschiedenis. Uit de memorie van antwoord blijkt dat destijds een groot deel van de consignaties op basis van een wettelijk voorschrift werden gedaan. Daarnaast blijkt uit de memorie van antwoord dat ook consignaties zijn toegelaten die niet op een wettelijk voorschrift beruisten en die ten gunste van onbekende rechthebbenden zijn gedaan.² Hieruit wordt afgeleid dat deze consignaties voortvloeien uit concrete op het geval toegespitste besluiten die niet van algemene strekking zijn, en zonder dat daar een kenbare wettelijke grondslag voor is buiten artikel 2, eerste lid, van de wet. Daarom heeft de minister in bepaalde specifieke gevallen op grond van artikel 2, eerste lid, van de wet de zelfstandige bevoegdheid om de consignatie van gelden toe te laten.

Het begrip 'ministeriële beschikking' betekent dat de minister in bepaalde concrete individuele situaties de bevoegdheid heeft om de consignatie van gelden toe te laten. De minister heeft niet de bevoegdheid om voorschriften van algemene strekking op te stellen. De minister maakt in beginsel geen gebruik van de bevoegdheid om in een concreet geval consignatie toe te laten, nu afzonderlijke wetten, zoals het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering of de Ontheeningswet reeds voorzien in specifieke grondslagen voor consignatie. Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen, waarin geen specifieke wettelijke grondslag voor consignatie bestaat, maar waarin het toelaten van consignatie in redelijkheid niet geweigerd kan worden, kan de minister gebruik maken

¹ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de rechtbank Midden-Nederland van 25 november 2020 (8384875/MT 20-2015). De vereffenaar van een nalatenschap heeft de kantonrechter verzocht een beslissing/aanwijzing te geven waaruit volgt dat de gelden die de vereffenaar onder zich heeft in de consignatiekas kunnen worden gestort. In deze zaak ontbrak een directe wettelijke grondslag om gelden in de consignatiekas te storten. Ook bestond er geen mogelijkheid om deze gelden elders (i.c. bij een bank) in bewaring te geven. De kantonrechter heeft geoordeeld dat storting in de consignatiekas dient te worden toegelaten.

² Kamerstukken II 1978/79, 13 618, nr. 7, p. 5.



van de bevoegdheid om consignatie op aanvraag toe te laten.

Gelden opnemen op grond van een beslissing van de rechter

Artikel 2 van de wet bepaalt verder dat de minister gelden in de consignatiekas kan opnemen op grond van een beslissing van de rechter die krachtens een wettelijke grondslag is genomen. Zo bevat het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepalingen waarin de rechter de bevoegdheid krijgt om consignatie te bevelen. De rechter heeft geen zelfstandige bevoegdheid om zonder wettelijke grondslag consignatie te bevelen. De minister neemt de gelden op grond van de beslissing van de rechter in de consignatiekas op. Dit is neergelegd in artikel 4 van de beleidsregel.

Uit de taalkundige uitleg van artikel 2, eerste lid, van de wet volgt dat dit artikel geen rechterlijke bevoegdheid creëert om consignatie te bevelen. Het artikel zegt immers niet meer dan dat consignatie van gelden toegelaten is als er rechterlijke beslissing voorligt waarin staat dat consignatie mogelijk is. Waar de bevoegdheid voor die beslissing vandaan komt en hoe die beslissing tot stand gekomen is, blijkt niet uit de tekst van de bepaling. Om die reden kan dit artikel worden gezien als een declaratoire bepaling dat een rechterlijke beslissing een ingang kan zijn om te mogen consigner.

Tevens blijkt uit de systematische interpretatie van deze bepaling (in samenhang met bepalingen in andere wetten die bevoegdheden van rechters regelen) dat artikel 2, eerste lid, van de wet geen rechterlijke bevoegdheid creëert om consignatie te bevelen zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Bepalingen die rechterlijke bevoegdheden toekennen, regelen welke rechter bevoegd is, wie een verzoek kan doen en waartoe de rechter bevoegd is. Zie daartoe bijvoorbeeld het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Hierin zijn wel enkele specifieke bepalingen te vinden waarin de rechter de bevoegdheid toegekend krijgt om in specifieke gevallen consignatie te bevelen.³ Dat geldt echter niet voor artikel 2, eerste lid, van de wet; deze bepaling maakt op geen enkele wijze duidelijk hoe iemand zich tot de rechter kan wenden om tot consignatie te verzoeken.

Ook uit een wetshistorische interpretatie van artikel 2, eerste lid, van de wet blijkt dat de bepaling geen rechterlijke bevoegdheid creëert. Tijdens de parlementaire behandeling van de Consignatiewet⁴ (die spreekt van een 'rechterlijke beschikking') is expliciet gemaakt dat deze woorden zo moeten worden gelezen dat de rechter krachtens een wettelijke bepaling consignatie kan bevelen of toestaan, maar niet een eigen bevoegdheid krijgt om te bepalen wanneer consignatie toegestaan is.⁵

Rechtskarakter van consignatie en het recht op uitkering

Artikel 1, onderdeel b, van de wet definieert consignatie als het overmaken van gelden aan de Staat onder de in deze wet voorgeschreven vormen, ter beschikking van degene die van zijn recht op uitkering moet blijken. De minister beslist of gelden in de consignatiekas worden opgenomen. Het betreft een beslissing gericht op rechtsgevolg, met de beslissing zijn immers de rechtsgevolgen van opname in de consignatiekas beoogd. Een voorbeeld van het rechtsgevolg is de verplichting tot het vergoeden van rente door de Staat op grond van artikel 9, tweede lid, van de wet. De Wet op de consignatie van gelden is een publiekrechtelijke regeling, daarom is sprake van een publiekrechtelijke rechtshandeling. Tot slot betreft het schriftelijke beslissingen. De beslissing om gelden in de consignatiekas op te nemen is dus een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Om deze redenen wordt de beslissing van de minister om gelden in de consignatiekas op te nemen aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Omdat hierover eerder onduidelijkheid bestond wordt dit ondubbelzinnig in de beleidsregel vastgelegd. Uit artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat ook de afwijzing van een aanvraag om gelden in de consignatiekas op te nemen moet worden aangemerkt als een besluit.

Artikel 9 van de wet bepaalt dat uitkering uit de consignatiekas plaatsvindt op schriftelijk verzoek van degene die van zijn recht op uitkering moet blijken. Het besluit tot uitkering betreft een schriftelijke beslissing van de minister, gericht op rechtsgevolg, op grond van een publiekrechtelijke regeling. Daaruit volgt dat ook de beslissing tot uitkering uit de consignatiekas wordt aangemerkt als een

³ Dat geldt bijvoorbeeld voor artikel 775 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, waarin geregeld is dat belanghebbenden bij de rechter kunnen vorderen dat een rekenplichtige wordt bevolen om het onder hem berustende saldo te storten in de consignatiekas. Hieruit wordt dus duidelijk hoe iemand via de rechter een mogelijkheid tot het consigner van gelden kan krijgen.

⁴ Wet van 11 juli 1908 (*Stb.* 226).

⁵ Handelingen II 1906–1907, nr. 42 2, p. 6.



besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.⁶ Omdat hierover eerder onduidelijkheid bestond wordt dit ondubbelzinnig in de beleidsregel vastgelegd. Uit artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat ook de afwijzing van een aanvraag tot uitkering uit de consignatiekas op te nemen moet worden aangemerkt als een besluit.

Internetconsultatie

Van een ontwerpversie van deze beleidsregel heeft begin 2023 internetconsultatie plaatsgevonden. Dit heeft vijf reacties opgeleverd, namelijk van de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en drie particulieren. De NOvA meent onder andere dat de onduidelijkheid die de beleidsregel beoogt weg te nemen niet wordt weggenomen. De NOvA ondersteunt de mogelijkheid om door middel van de beleidsregel duidelijk te voorzien in de mogelijkheid van consignatie in gevallen waarin daarvoor geen wettelijke grondslag is aan te wijzen, maar er wel voldoende redenen zijn om tot consignatie over te gaan. Verder wijst de NOvA op enkele onduidelikheden in de ontwerpversie van de beleidsregel. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (hierna: KNB) is van mening dat het goed is dat in deze beleidsregel aandacht is voor het feit dat notarissen in sommige gevallen gelden onder zich houden waarvan zij de rechthebbenden niet kunnen vinden en is van mening dat notarissen steeds zouden moeten kunnen consigner. De particulieren hebben enkele technische opmerkingen bij de beleidsregel. De beleidsregel en de toelichting zijn naar aanleiding van de internetconsultatie op een aantal punten aangepast en verduidelijkt. Een uitgebreid verslag van alle reacties is te vinden op internetconsultatie.nl/beleidsregelconsignatie.

*De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag*

⁶ De terminologie in de Wet op de consignatie van gelden is niet in overeenstemming met de gebruikte begrippen in de Algemene wet bestuursrecht. Dat komt omdat de Algemene wet bestuursrecht nog niet van kracht was ten tijde van de inwerkingtreding van de Wet op de consignatie van gelden.