

No.W12.08.0176/III

's-Gravenhage, 13 juni 2008

Bij Kabinetsmissive van 21 mei 2008, no.08.001486, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele socialezekerheidswetten teneinde de Sociale verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen de mogelijkheid te geven om van terugvordering af te zien door medewerking aan voorstellen tot schuldregeling, met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt het treffen van een minnelijke schuldenregeling te vergemakkelijken in die gevallen waarin het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) of de Sociale Verzekeringsbank (SVB) één van de schuldeisers is. Thans hebben deze instanties geen wettelijke mogelijkheid om vrijwillig aan een minnelijke regeling mee te werken, en moet medewerking worden afgedwongen via rechterlijke tussenkomst. Het voorstel bevat de voorwaarden waaronder het UWV en de SVB aan een dergelijke regeling mogen meewerken. Voorts worden vorderingen van het UWV en de SVB bevoorrecht. Dit betreft een voorrecht op alle goederen. In rangorde komen deze vorderingen onmiddellijk na de vorderingen uit artikel 288 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel voor medewerking aan een minnelijke regeling, maar maakt opmerkingen over de wettelijke bevoorrechtiging van de vorderingen van UWV en de SVB. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. De bevoorrechtiging van alle vorderingen van het UWV en de SVB op grond van sociale zekerheidswetten leidt er volgens het voorstel toe dat in een minnelijk traject van schuldsanering ten behoeve van natuurlijke personen bij de uitdeling op de vorderingen van het UWV en SVB, zolang zij niet volledig zijn voldaan, twee keer zoveel wordt betaald als op concurrente vorderingen. Ook wanneer het gaat om een wettelijke schuldsanering ten behoeve van natuurlijke personen geldt dit ingevolge artikel 349 van de Faillissementswet. In geval van faillissement worden deze vorderingen, zowel op natuurlijke personen als op rechtspersonen, bij voorrang boven concurrente vorderingen voldaan. De toelichting motiveert de algemene preferentie door deze vorderingen te vergelijken met die van de belastingdienst en van gemeenten, die op grond van de wet ook gaan boven de vorderingen van andere schuldeisers. Voorts wordt opgemerkt dat het hier gaat om publieke middelen. Ten slotte stelt de toelichting dat een uitkering op voorhand niet kan worden geweigerd wegens het aangaan van schulden door de betrokkene.

De Raad merkt het volgende op.

a. Bevoorrechtiging van vorderingen doorbreekt de gelijkheid van crediteuren (*paritas creditorum*). De fiscus heeft van oudsher een bevoorrechte positie voor belastingsschulden. Gemeenten hebben een bevoorrechte positie ten aanzien van vorderingen op grond van onder meer de Wet werk en bijstand. Nu wordt een algemene preferentie voor de vorderingen van het UWV en de SVB voorgesteld. Het grote aantal bevoorrechte vorderingen leidt ertoe dat de positie van de concurrente

crediteuren, met bijvoorbeeld een vordering wegens schadevergoeding uit onrechtmatige daad of tot verkrijging van (achterstallige) kinderalimentatie, in een schuldenregeling of een faillissement zwak is. In veel gevallen krijgen deze crediteuren niets uitgekeerd. Elke nieuwe bevoorrechte vordering verzwakt hun positie verder. Voortdurende uitbreiding van de bevoorrechtting van vorderingen leidt tot uitholling van het uitgangspunt van gelijkheid van crediteuren. Daarom dient terughoudend te worden omgegaan met het in het leven roepen van nieuwe preferente vorderingen, en steeds zorgvuldig te worden afgewogen of het belang van de te bevoorrechtte crediteur moet opwegen tegen de verslechtering van de positie van de overige crediteuren. Gelet hierop acht de Raad de motivering voor de bevoorrechtting in de toelichting onvoldoende. Het gegeven dat de vorderingen van de belastingdienst en die van de gemeenten op grond van de Wet werk en bijstand bevoorrecht zijn, is op zichzelf onvoldoende reden om ook de vorderingen van het UWV en de SVB ook bevoorrecht te doen zijn. Dat het gaat om uitkeringen, die ook als er al schulden zijn gemaakt, niet geweigerd kunnen worden, en om publieke middelen, brengt op zichzelf nog niet mee dat deze vorderingen steeds zouden moeten voorgaan boven die van concurrente crediteuren.

In de toelichting wordt verwezen naar het advies van de Commissie Insolventierecht (Commissie Kortmann) die een voorontwerp voor een Insolventiewet heeft voorbereid. Daarin is het gehele stelsel van voorrechten opnieuw bezien. In dit licht adviseert de Raad om niet op dit moment nieuwe algemene voorrechten in het leven te roepen, maar de bevoorrechtting van vorderingen te bezien in het bredere kader van alle preferenties, aan de orde bij een nieuwe Insolventiewet.

Anders dan bijvoorbeeld bij vorderingen van gemeenten op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen ziet de bevoorrechtting ook op boetes. Volgens de toelichting ligt het niet voor de hand dat sociaalverzekeringsrechtelijke boetes worden toegelaten tot een (buiten)gerechtelijke schuldregeling, omdat het kwijtschelden van boetes maatschappelijk als onaanvaardbaar wordt gezien en daarmee een verkeerd signaal wordt afgegeven. Voor zover deze boetes toch tot een schuldregeling worden toegelaten zijn deze vorderingen preferent, aldus de toelichting. De Raad vindt deze motivering onvoldoende. Boetes moeten worden betaald, maar andere vorderingen, zoals schadevergoedingsvorderingen, ook. Het is maatschappelijk evenzeer niet aanvaardbaar dat bijvoorbeeld een letselschadeslachtoffer zijn schade in een schuldsanering niet betaald kan krijgen maar de boete wel (deels) betaald zou worden.

De Raad adviseert de bevoorrechtting nader te bezien en in elk geval van een meer dragende motivering te voorzien. Hij adviseert, indien de voorgenomen bevoorrechtting gehandhaafd blijft, de boetes hiervan uit te zonderen.

b. De bevoorrechtting ziet op alle vorderingen van het UWV en de SVB op grond van socialezekerheidswetten. Dat betreft niet alleen vorderingen jegens natuurlijke personen op grond van de terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen, maar bijvoorbeeld ook vorderingen jegens werkgevers op grond van achterstallige werkgeversbijdragen. De bevoorrechtting werkt ook voor alle vorderingen in de situatie van faillissement. Het wetsvoorstel beoogt slechts onder voorwaarden het minnelijke schuldsaneringstraject voor vorderingen van het UWV en de SVB jegens natuurlijke personen mogelijk te maken. Gelet op dit doel ligt het voor de hand de bevoorrechtting te beperken tot de gevallen waarin een minnelijk schuldsaneringstraject tot stand komt. Dit kan bereikt worden door in de socialezekerheidswetten een bepaling op te nemen

dat in een uitdeling op grond van een minnelijk schuldsaneringstraject op de vorderingen van het UWV en de SVB twee keer zoveel wordt betaald. De Raad adviseert de bevoorrechting te beperken tot de minnelijke schuldregeling ten behoeve van natuurlijke personen.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W12.08.0176/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel II "Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen" telkens vervangen door: Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen.
- In artikel III "Wet op de arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten" telkens vervangen door: Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.
- In artikel XI in de zinsnede "Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers" na "arbeidsongeschikte" het woord "werkloze" invoegen.
- In onderdeel 5 van de artikelen XI en XII, alsmede in onderdeel 4 van artikel XIII telkens verwijzen naar de juiste bepalingen met betrekking tot de inlichtingenplicht en de boete.
- In artikel 25a, vierde lid, van de Wet IOAW, artikel 25a, vierde lid, van de Wet IOAZ en in artikel 31, vierde lid, van de Wet werk en inkomen kunstenaars, de zinsnede "Het besluit tot gedeeltelijk afzien van terugvordering of gedeeltelijk afzien van verdere terugvordering, wijzigen in "Het besluit tot het afzien van terugvordering of van verdere terugvordering", teneinde aan te sluiten bij de tekst van het derde lid van deze bepalingen.