



Ons kenmerk SV/R&S/08/24614
Datum 4 september 2008
Onderwerp Nader rapport inzake 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 (Wet schuldregeling)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 mei 2008, nr. 08.001486, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juni 2008, nr. W12.08.0176/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel voor medewerking aan een minnelijke regeling, maar maakt opmerkingen over de wettelijke bevoorrechting van de vorderingen van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB). De Raad is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1 a.

Het advies van de Raad om in het wetsvoorstel de bevoorrechting van een meer dragende motivering te voorzien is overgenomen. Het advies van de Raad om de boetes uit te zonderen van bevoorrechting, is eveneens overgenomen. De regering kiest ervoor de bevoorrechting van boetes te bezien in het bredere kader van alle preferenties, aan de orde bij een nieuwe Insolventiewet.

De regering neemt met tevredenheid kennis van het feit dat de Raad de strekking van het voorstel om te regelen dat het UWV en de SVB kunnen meewerken aan een schuldregeling, onderschrijft. Daarbij geldt wel dat medewerking aan schuldregeling in problematische schuldsituaties een uitzondering blijft om een uitweg te kunnen bieden in situaties waarin de schuldeisers (als geheel) niet kunnen worden betaald. Een uitzondering op het beginsel van de paritas creditorum in het geval van vorderingen van de SVB en het UWV is in dit geval gerechtvaardigd.

Schuldeisers hebben in principe een onderling gelijk recht om uit de netto opbrengst van de goederen van de schuldenaar te worden voldaan naar evenredigheid. In beginsel zijn alle schuldeisers daarbij gelijk. Slechts bij wet kan op dit beginsel uitzondering worden gemaakt. In het verleden¹ is bij de nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten voor bijstand in de Algemene bijstandswet (Abw) bij wijze van uitzondering op het terugvorderingsbeleid aan gemeenten een voorrecht toegekend. Thans is het belang van dien aard dat ook de vorderingen van het UWV en de SVB een preferentie krijgen. Dit belang weegt op tegen het verzwakken van de positie van de concurrente crediteuren.

¹Kamerstukken II 1987/88, 20 598, nrs 1-2, 5 en 6.



Ons kenmerk SV/R&S/08/24614

Eenzijds vloeit dit voort uit het uitgangspunt dat onverschuldigd betaalde uitkeringen van het UWV en de SVB niet bedoeld zijn ter aflossing van schulden van schuldeisers. Door mee te werken aan schuldregelingen bij problematische schulden gaan het UWV en de SVB direct of indirect bijdragen aan de aflossing van schulden ten behoeve van schuldeisers, iets waarvoor noch een onterecht of teveel betaalde bijstandsuitkering noch een uitkering van het UWV en de SVB in feite is bedoeld.

Anderzijds vloeit dit voort uit de doelstellingen van de socialezekerheidswetten en de uitgangspunten van het bestaande terugvorderingsregime daarbij. Het UWV en de SVB doen immers een aanzienlijke concessie op de uitgangspunten van het nog altijd geldende terugvorderingsregime. Het UWV en de SVB zullen bij medewerking aan een schuldregeling -anders dan voorheen- altijd een deel van de vordering kwijtschelden indien aan de voorwaarden uit het wetsvoorstel zal zijn voldaan.

Eén en ander heeft geresulteerd in een aanvullende onderbouwing van het wetsvoorstel in de Memorie van Toelichting, analoog aan de onderbouwing zoals die is gegeven bij de nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten voor bijstand in de Abw. Daarbij geldt tevens dat de socialezekerheidswetten als doel hebben om uitkeringsgerechtigden inkomensbescherming te verlenen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en tevens arbeidsparticipatie te bevorderen. Deze doelstellingen zijn in de diverse socialezekerheidswetten uitgewerkt. Ter waarborging van het draagvlak voor de sociale zekerheid en de betaalbaarheid van het socialezekerheidsstelsel moeten vervolgens de publieke middelen gericht worden ingezet, bij die personen voor wie deze middelen zijn bedoeld, indien deze personen aanspraak kunnen maken op een uitkering.

Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat oudere rechthebbenden voorzieningen voor de oude dag en nabestaande rechthebbenden inkomensondersteuning kunnen blijven ontvangen, evenals dat een tegemoetkoming in de kosten voor kinderen kan worden verstrekt.

Bij de invoering van de Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid (hierna: Wet BMTI), is met ingang van 1 januari 1997 voor de socialeverzekeringswetten, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Abw een terugvorderingsregime in het leven geroepen met een rechtsplicht tot terugvordering.

Met het oog op de doelstellingen van de socialezekerheidswetten geldt daarbij het uitgangspunt dat het volledige bedrag aan onverschuldigd betaalde uitkering dient te worden teruggevorderd. Terugvordering en in aansluiting daarop de invordering is niets



Ons kenmerk SV/R&S/08/24614

meer dan het herstel van de rechtmatige situatie. Een adequaat handhavingsbeleid impliceert dat in beginsel elke onverschuldigd betaalde uitkering wordt teruggevorderd en dat de terug te vorderen bedragen ook daadwerkelijk worden ingevorderd: fraude mag niet lonen.

De huidige rechtsplicht tot terugvordering is de meest geëigende vorm om te bewerkstelligen dat onverschuldigd betaalde uitkering wordt teruggevorderd. Het instrument van de terugvordering dient als waarborg om te bewerkstelligen dat een uitkeringsgerechtigde, na te veel uitkering te hebben ontvangen, in de juiste uitkeringssituatie wordt geplaatst door hem de te veel ontvangen uitkering te ontnemen.

Het is van primair belang dat een ten onrechte genoten voordeel geheel ongedaan wordt gemaakt. Zelfs het feit dat de uitkeringsgerechtigde zelf geen rol heeft gespeeld in een foutieve toekenning is geen reden om hem eerder te vrijwaren van corrigerende terug- en invorderingsacties en hem dit ongerechtvaardigde voordeel te laten behouden.

Bij wijze van uitzondering op het sinds 1997 wettelijk vastgelegde uitgangspunt dat alle onverschuldigd betaalde uitkering wordt teruggevorderd is voor gemeenten dit terugvorderingsregime deels losgelaten voor zover het gaat om medewerking aan schuldregelingen in problematische schuldensituaties. Hiermee wordt het mogelijk om een oplossing te bieden voor een uitzichtloze schuldensituatie hetgeen in het belang is van zowel debiteur als crediteur.

In de IOAW, de IOAZ, de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK) en de Abw is geregeld dat gemeenten kunnen meewerken aan voorstellen tot schuldregeling. De Wet werk en bijstand (WWB) heeft daarbij inmiddels de Abw vervangen, maar bepaalt op dit punt hetzelfde.

In principe wordt bij het verlenen van bijstand door de overheid geen rekening gehouden met het aflossen van schulden. Een bijstandsuitkering is niet bedoeld om direct of indirect bij te dragen aan de aflossing van schulden ten behoeve van schuldeisers. Ook bij terugvordering is er in het algemeen geen aanleiding om ten nadele van de overheid rekening te houden met het aflossen van schulden. Als compensatie voor medewerking door gemeenten aan schuldregeling is voor gemeenten, waarbij dit wel gebeurt, mede om die reden geregeld dat de vorderingen van gemeenten een bevoorrechte positie innemen.

In de socialeverzekeringswetten is iets dergelijks destijds niet geregeld, aangezien het aantal gevallen van schuldregeling in dat kader als gering werd ingeschat. Thans bestaat wel de noodzaak, mede naar aanleiding van signalen van het UWV en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), om een dergelijke regeling op te nemen in de socialeverzekeringswetten om medewerking aan minnelijke schuldregelingen in problematische schuldensituaties te bevorderen. Evenals ten aanzien van bijstandsgelden



Ons kenmerk SV/R&S/08/24614

geldt ook hier dat de ten onrechte betaalde uitkeringen van het UWV en de SVB niet zijn bedoeld om direct of indirect bij te dragen aan de aflossing van schulden ten behoeve van schuldeisers. Dit is echter precies wat er gebeurt bij het medewerken aan schuldregeling.

In het kader van een oplossing voor problematische schulden acht de regering dit –net als ten tijde van de inwerkingtreding van de Abw en de WWB- een gerechtvaardigde keuze. Daarbij komt dat in het kader van de reguliere terugvordering het UWV en de SVB de beslagvrije voet hanteren op grond van de artikelen 475c en 475d, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten bedrage van 90% van de voor betrokkenen geldende bijstandsnorm. De resterende aflossingscapaciteit wordt aangewend ter voldoening van de vordering van het UWV of de SVB. Bij medewerking aan schuldregeling moeten het UWV en de SVB evenwel akkoord gaan met de Recofa richtlijnen, waarbij een hogere beslagvrije voet wordt aangehouden van 95% van de voor betrokkene geldende bijstandsnorm. Het UWV en de SVB moeten dan akkoord gaan met een beduidend lager bedrag ter voldoening van hun vordering en uiteindelijk een hoger bedrag afboeken. Ook moeten het UWV en de SVB bij een buitengerechtelijke schuldregeling op het moment dat zij meewerken aan minnelijke schuldregeling afzien van bijvoorbeeld de mogelijkheid de uitkering maandelijks te verrekenen met hun vordering. Direct en indirect dragen het UWV en de SVB dus bij aan het betalen van andere schulden ten koste van hun eigen mogelijkheden tot terugbetaling, terwijl een onverschuldigd betaalde uitkering daarvoor naar zijn aard niet is bedoeld. Het innemen van een preferente positie voor vorderingen van het UWV en de SVB op het moment dat wel een gedeeltelijke betaling van de vordering aan de orde is, is dan ook gerechtvaardigd.

Tot slot volgt het voorstel tot het in het leven roepen van een preferentie voor vorderingen van het UWV en de SVB eveneens uit de concessies die worden gedaan met betrekking tot het bestaande terugvorderingsbeleid in socialezekerheidswetten.

De medewerking door het UWV en de SVB aan schuldregelingen is in het kader van de afweging van de verschillende belangen gerechtvaardigd, maar een bevoorrechte positie ter compensatie voor deze welwillende opstelling bij problematische schulden is dan ook een gerechtvaardigde afweging van het publieke belang, het belang van de debiteur en het belang van andere schuldeisers.

Aan de ene kant wedijvert het publieke belang dat al hetgeen ten onrechte wordt verstrekt, wordt teruggevorderd, met het individuele belang van de debiteur om niet voorgoed geconfronteerd te blijven met schulden uit het verleden en het kabinetsbeleid om een oplossing te bieden voor problematische schuldensituaties. Aan de andere kant wedijveren de belangen van concurrente en preferente crediteuren met elkaar om hun schulden zoveel mogelijk voldaan te krijgen.



Ons kenmerk SV/R&S/08/24614

Het medewerken aan schuldregeling zonder een bevoorrechte positie zou betekenen dat het publieke belang op geen enkele wijze wordt onderkend. In het kader van een evenwichtige belangenafweging, die recht doet aan het hiervoor uiteengezette maatschappelijke publieke belang van socialezekerheidsvorderingen, alsmede de doelstellingen van de socialezekerheidswetten zelf, de betaalbaarheid van het publieke socialezekerheidsstelsel en het draagvlak hiervoor, is het dan ook verdedigbaar dat ook de vorderingen van het UWV en de SVB een preferente positie krijgen.

De Raad constateert terecht dat vorderingen van de belastingdienst en die van de gemeenten op grond van de Wet werk en bijstand van oudsher bevoorrecht zijn. In reactie hierop merkt de regering op dat de vorderingen van gemeenten op grond van de Abw, de IOAW en de IOAZ eerder preferent waren dan vorderingen ingevolge de Wet werk en bijstand. De Wet BMTI is immers per 1 januari 1997 in werking getreden. De Wet werk en bijstand, die de Abw verving, is per 1 januari 2004 in werking getreden. Medewerking door gemeenten aan schuldregelingen onder gelijktijdige preferentie van de vordering is derhalve geen nieuw beleid, zoals dat bij de belastingdienst evenmin het geval is. De overwegingen die hebben geleid tot het verlenen van preferentie in socialezekerheidswetten zijn echter ook nu valide.

Schuldeisers hebben een onderling gelijk recht om uit de netto opbrengst van de goederen van de schuldenaar te worden voldaan naar evenredigheid. Alle schuldeisers zijn daarbij in beginsel gelijk. Slechts de wet kan op dat beginsel uitzondering maken. Gemeenten hebben destijds bij wet een voorrecht gekregen. Dit voorrecht heeft een lagere rangorde dan bijvoorbeeld de Belastingdienst. De reden voor het verlenen van een preferentie is dat een onverschuldigd betaalde bijstandsuitkering niet bedoeld is om direct of indirect bij te dragen aan de aflossing van schulden aan schuldeisers. Ook bij terugvordering is er in het algemeen geen aanleiding om met het aflossen van schulden rekening te houden ten nadele van de overheid. Slechts bij medewerking aan schuldregelingen kan hierop een uitzondering worden gemaakt in socialezekerheidswetten.

De bevoorrechte positie van vorderingen van gemeenten in de IOAW en de IOAZ is gelijktijdig geregeld met de bevoegdheid van gemeenten om mee te kunnen werken aan voorstellen tot schuldregeling in deze wetten.

Bij het regelen van een vergelijkbare bevoegdheid voor het UWV en de SVB is eenzelfde bevoorrechte positie gerechtvaardigd, omdat deze bevoegdheid voortvloeit uit dezelfde keuzes en wettelijke kaders als waaronder de bevoegdheid die aan gemeenten is toegekend. Ook hier geldt ten slotte dat de teveel betaalde uitkeringen van het UWV en



Ons kenmerk SV/R&S/08/24614

de SVB niet bedoeld zijn om direct of indirect bij te dragen aan de aflossing van schulden ten behoeve van schuldeisers. Tevens geldt dat bij terugvordering er in het algemeen geen aanleiding is om met het aflossen van schulden rekening te houden ten nadele van de overheid.

De Raad verwijst in zijn advies naar het advies van de Commissie Insolventierecht (Commissie Kortmann) die een voorontwerp voor een Insolventiewet heeft voorbereid waarover op dit moment een openbare consultatieronde loopt.

De regering wijst er in het licht van het voormelde op dat in het kader van per 1 januari 1997 ingezet beleid er in wezen geen sprake is van het in het leven roepen van een nieuw soort algemeen voorrecht. Voor zover het advies van de Raad luidt om te wachten met het regelen van bevoorrechting totdat er een nieuwe Insolventiewet is, geeft de regering aan dat de bevoorrechting –in lijn met het handelen als gevolg van de Wet BMTI- een onlosmakelijk deel uitmaakt van het wetsvoorstel, zodat het niet van de rest van het wetsvoorstel losgekoppeld kan worden. Het is niet wenselijk om ten aanzien van medewerking aan schuldregelingen door het UWV en de SVB te wachten met de indiening van het onderhavige wetsvoorstel, aangezien met de realisering van een mogelijke nieuwe Insolventiewet naar verwachting nog geruime tijd gemoed zal zijn.

Hierbij is van belang dat zowel het UWV als de NVVK hebben aangegeven in de praktijk dringend behoefte te hebben aan ruimere mogelijkheden voor het UWV (en de SVB) om te kunnen medewerken aan schuldregelingen. Zij achten het daarbij van belang de regeling snel in te voeren. De regering wil aan deze wensen tegemoet komen vanuit het perspectief van het kabinetsbeleid ten aanzien van problematische schuldensituaties, maar met inachtneming van het publieke belang, zoals hiervoor is toegelicht.

De regering volgt het advies van de Raad om de bevoorrechting van boetes uit te zonderen.

De regering acht het kwijtschelden van boetes maatschappelijk onaanvaardbaar aangezien daarmee een verkeerd signaal wordt afgegeven ten aanzien van de overtreding die ten grondslag ligt aan een opgelegde boete.

De Raad wijst in reactie hierop erop dat het maatschappelijk evenzeer niet aanvaardbaar is dat bijvoorbeeld een letselschadeslachtoffer zijn schade in een schuldsanering niet betaald kan krijgen, maar de boete van het UWV en de SVB wel (deels) betaald zou worden.

De Raad constateert terecht dat de maatschappij ervan moet kunnen uitgaan dat (rechtmatige) vorderingen worden betaald. De regering deelt dat uitgangspunt voor zowel



Ons kenmerk SV/R&S/08/24614

publieke vorderingen als private vorderingen. In geval van een problematische schuldensituatie is er echter per definitie sprake van het onbetaald laten van de vorderingen op de debiteur, tenzij alle schuldeisers meewerken aan een schuldregeling. De kern van het onderhavige wetsvoorstel is juist om daaraan een bijdrage te kunnen leveren.

De regering wijst er op dat het gewenste lik-op-stuk-beleid en het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen, ernstig gefrustreerd wordt als een opgelegde boete niet zou worden tenuitvoergelegd doordat uiteindelijk inning van de boete achterwege blijft indien sprake is van een problematische schuldensituatie. Hierdoor zou het vertrouwen in de fraudebestendigheid van de sociale zekerheid dalen. Dit gaat ten koste van het draagvlak voor de sociale zekerheid. Sociaalverzekeringsrechtelijke boetes zijn in het wetsvoorstel om deze reden uitgesloten van buitengerechtigde of minnelijke schuldregeling.

Gelet op de bredere discussie omtrent preferenties naar aanleiding van de ontwerp-Insolventiewet van de Commissie Kortmann kiest de regering er vooralsnog voor om de voorgestelde preferentie te beperken tot vorderingen van de SVB en het UWV zelf en niet de daaruit voortvloeiende boete. Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het wetsontwerp van de Commissie Kortmann en een eventuele definitieve ontwerp-Insolventiewet kan een heroverweging aan de orde zijn ten aanzien van het al dan niet verlenen van preferentie aan vorderingen en boetes van de overheid.

1 b.

De regering zal het advies van de Raad om de voorgestelde preferentie te beperken tot minnelijke schuldregelingen en tot natuurlijke personen niet volgen.

Het innemen van een bevoorrechte positie bij faillissement doet recht aan het maatschappelijke belang van uitkering, de doelstelling van de socialeverzekeringwetten, de uitgangspunten van het heersende terugvorderingsregime, de betaalbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel en het sociale draagvlak hiervoor. Het beperken van de reikwijdte van de preferentie tot natuurlijke personen in de gevallen waarin een minnelijk schuldsaneringstraject tot stand komt, ondergraaft deze belangen.

De regering is van mening dat het beperken van de reikwijdte van de preferentie tot alleen minnelijke schuldregelingen en daarmee niet het wettelijke schuldsaneringstraject uit de Faillissementswet, het ingezette beleid doorkruist waarbij met een wijziging van de Faillissementswet op 1 januari 2008 medewerking aan minnelijke schuldregelingen gemakkelijker is gemaakt. Ook hier geldt dat een preferentie in een minnelijk schuldentraject en daarbuiten niet, schuldeisers stimuleert om daaraan niet mee te werken en het “gedwongen” traject in te gaan en geeft daarmee een verkeerde prikkel.



Ons kenmerk SV/R&S/08/24614

Een beperking van de bevoorrechtiging tot de minnelijke schuldregeling ten behoeve van natuurlijke personen doorkruist daarbij het beginsel van gelijke behandeling van debiteuren van het UWV en de SVB. Er is geen reden om onderscheid te maken in het innemen van een bevoorrechte positie ten opzichte van natuurlijke personen onder wie zich ook werkgevers kunnen bevinden en werkgevers, niet zijnde natuurlijke personen. De werkgevers, niet zijnde natuurlijke personen, zouden zich in een voordeliger positie bevinden doordat het UWV en de SVB zich jegens hen niet kunnen beroepen op een bevoorrechte positie.

Voor zover het gaat om medewerking aan schuldregelingen wijst de regering er op dat één van de criteria, waaronder medewerking aan schuldregelingen wordt gegeven door het UWV en de SVB, bepaalt dat mogelijke concurrentieverstorende effecten bezien moeten worden. Bij medewerking aan schuldregelingen van natuurlijke personen mag geen sprake zijn van een schuld die is ontstaan in relatie met activiteiten van betrokkene als ondernemer. In de praktijk zullen hierdoor weinig vorderingen op werkgevers betrokken zijn.

2.

De redactionele kanttekeningen van de Raad uit de bijlage van het advies zijn overgenomen en in het wetsvoorstel verwerkt.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(A. Aboutaleb)