

Vergaderjaar 2007–2008

31 586

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

De voorgestelde wijzigingen

Het wetsvoorstel betreft invoering van de bevoegdheid voor het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) en de Sociale verzekeringsbank (hierna: SVB) om onder bepaalde voorwaarden af te zien van het (verder) terugvorderen van onverschuldigd betaalde uitkering.

De huidige regeling

De bestaande socialezekerheidswetten hebben als doel om uitkeringsgerechtigden inkomensbescherming te verlenen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en het bevorderen van arbeidsparticipatie. Deze doelstellingen zijn in de diverse socialezekerheidswet- en regelgeving 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 waarvoor deze middelen zijn bedoeld, voor zover deze personen tenminste aanspraak kunnen maken op een uitkering.

Dit uitgangspunt heeft bijvoorbeeld tot gevolg 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.

Sinds de inwerkingtreding per 1 januari 1997 van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (hierna: Wet BMTI) geldt in socialezekerheidswetten dat in beginsel het volledige bedrag aan onverschuldigd betaalde uitkering dient te worden teruggevorderd. Met het oog op de doelstellingen van de wet in de werknemers- en volksverzekeringswetten is een rechtsplicht tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkering geschapen. Terugvordering en in aansluiting daarop de invordering is immers niets meer dan het herstel van de rechtmatige situatie. Een adequaat handhavingsbeleid impliceert dat in beginsel alle onverschuldigd betaalde uitkering wordt teruggevorderd en dat de teruggevor-

derde bedragen ook daadwerkelijk ingevorderd worden: fraude mag immers 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 uitkerings situatie 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.

Op dit principe is sinds de invoering van de Wet BMTI een beperkte versoepeling aangebracht. Zo is in 1997 geregeld dat onder voorwaarden van terugvordering van geringe bedragen kan worden afgezien (Stb. 1997, 789). In 1999 is geregeld dat in bepaalde situaties van (verdere) terugvordering kan worden afgezien, bijvoorbeeld in de situatie waarin een debiteur gedurende vijf jaar dan wel drie jaar volledig aan zijn aflossingsverplichtingen heeft voldaan (Stb. 1998, 278).

In de huidige socialezekerheidswetgeving is echter geen expliciete mogelijkheid opgenomen voor het UWV en de SVB om mee te werken aan een (minnelijke) schuldregeling en daardoor af te zien van een (gedeelte van) een vordering. Dit betekent dat de debiteur of de bemiddelende schuldhulpverlener doorgaans de gang naar de rechter moet maken voor een wettelijke schuldregeling. De rechter heeft echter geen mogelijkheden om de vordering van de SVB of het UWV bij een (minnelijke) schuldregeling te betrekken.

Achtergrond van de voorgestelde wijzigingen

Aanleiding

De Nederlandse Vereniging van Volkskrediet (NVVK) heeft het UWV verzocht om mee te werken aan de totstandkoming van minnelijke schuldregelingen. Daarnaast is het kabinetsbeleid om de minnelijke schuldregeling waar mogelijk effectiever te maken.

In 2004 verzocht het UWV om ruimere wettelijke mogelijkheden te krijgen in gevallen dat een algemeen erkende schuldhulpverleningsorganisatie het UWV, als één van de schuldeisers, verzoekt mee te werken aan een minnelijke schuldregeling en waarbij de vordering van het UWV niet is ontstaan vanwege het niet of onvoldoende verstrekken van informatie en de daarop volgende boete. In voorkomende gevallen worden pogingen om te komen tot een minnelijke schuldregeling doorgaans gefrustreerd door het ontbreken van een wettelijke mogelijkheid tot het meewerken daaraan. Het verzoek van het UWV is aangehouden in afwachting van de Wet van 24 mei 2007 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling van natuurlijke personen (Stb. 2007, 192) (hierna: Wsnp)¹. De wijziging van de Wsnp is op 1 januari 2008 in werking getreden (Stb. 2007, 222).

De Wsnp beoogt een vereenvoudiging van de procedures en het beoordelingssysteem bij schuldsanering door een eenvoudiger tussenkomst van de rechter in situaties waarin duidelijk is dat een goede schuldregeling getroffen kan worden én de schuldeisers geen goede gronden hebben om medewerking te weigeren (zie artikel 287a, lid 5, van de Faillissementswet). Er volgt dan niet meer een uitgebreide verificatievergadering, maar een rechtstreekse tussenkomst van de rechter is mogelijk om een schuld-

¹ Uit de evaluatie Wet Schuldsanering natuurlijke personen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) «Van schuld naar schone lei» is gebleken dat met name overheidsschuldeisers flexibeler zouden moeten inspelen op de Wsnp. Een uitzondering hierop vormt de Belastingdienst, die al bij de voorbereiding van de wet actief was betrokken en die het beleid tijdig heeft afgestemd op de Wsnp. De Belastingdienst kan dan ook al meewerken aan een minnelijke schuldregeling.

regeling vast te stellen. De Wsnp beoogt eveneens een verlichting van de werklust voor de rechterlijke macht en de bewindvoerders. De rechter toetst het belang van de onwillige schuldeiser tegenover de belangen van de debiteur en de overige schuldeisers. Zonodig dwingt de rechter onredelijke crediteuren tot medewerking aan de anders tot stand gekomen schuldregeling.

Ook nu de wijziging van de Faillissementswet met de Wsnp in werking is getreden zullen het UWV en de SVB nog niet kunnen medewerken aan een minnelijk schuldsaneringstraject als de sociale zekerheidsregelgeving deze mogelijkheid niet biedt. Dit heeft tot gevolg dat de debiteur zich steeds tot de rechter moet wenden om het UWV en de SVB te dwingen tot medewerking. De rechter heeft daartoe echter maar beperkte mogelijkheden.

Het kabinetsbeleid en de gewijzigde Faillissementswet zijn aanleiding om de socialezekerheidsregelgeving aan te passen opdat het UWV en de SVB – anders dan voorheen – onder voorwaarden kunnen meewerken aan een (minnelijke) schuldregeling. De voorgestelde wetswijzigingen dragen bij aan het effectiever maken van het minnelijke (schuldregelings)traject. Het UWV en de SVB kunnen op deze wijze flexibeler inspelen op de Wsnp. Daarnaast wordt een consistent, samenhangend beleid beoogd. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de ontwikkelingen in de Faillissementswet zonder dat afbreuk gedaan mag worden aan de uitgangspunten van het handhavingsbeleid in de socialezekerheidswetten dat misbruik moet worden voorkomen en dat waar misbruik zich desondanks voordoet, dat niet mag lonen.

Wijze van uitvoering

De nieuwe regeling

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat het UWV en de SVB onder bepaalde voorwaarden kunnen meewerken aan een (minnelijke) schuldregeling en kunnen besluiten van terugvordering of van verdere terugvordering af te zien als de schuldregeling tot stand is gekomen. Ook wordt geregeld dat de vorderingen van het UWV en de SVB – al dan niet betrokken in een schuldregeling, schuldsanering of faillissement – voortaan bevoorrecht zijn op dezelfde wijze als de vorderingen van gemeenten op het gebied van sociale zekerheid.

Voorwaarden voor medewerking aan schuldregelingen

Het UWV en de SVB geven bij een schuldregeling een (groot) deel van hun vordering prijs.

Aangezien het in deze gevallen steeds gaat om onterecht verstrekt publiek geld mag van de schuldenaar verwacht worden dat hij zich voor de duur van de schuldregeling tot het uiterste inspant om zijn schulden te voldoen. Daarbij is het van belang dat de schuldregeling met behulp van een erkende schuldhulpverlener tot stand is gekomen, die op deze inspanningen toeziet. Het UWV en de SVB moeten er daarbij op kunnen vertrouwen dat de schuldhulpverlener zijn werk goed doet.

Aan de medewerking aan een schuldregeling worden daarom enkele voorwaarden gesteld.

Zo moet de schuldhulpverlener onafhankelijk en deskundig zijn. Van de schuldhulpverlener mag verwacht worden dat hij vaststelt of er sprake is van een problematische schuldsituatie.

De schuldhulpverlener stelt daarbij onderzoek in naar het bestaan van de ingediende vorderingen en onderzoekt of de ingediende vorderingen voldoende aannemelijk zijn. De schuldhulpverlener moet voorts een op betrouwbaarheid getoetst en zo nodig gedocumenteerd schuldregelings-

voorstel voorleggen. Hierbij wordt inzicht gegeven in de schuldpositie van de schuldenaar, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen alle op dat moment bekende preferente en concurrente vorderingen. Het voorstel bevat voldoende informatie over de berekening van de aflossingscapaciteit van de schuldenaar, zo nodig voorzien van bewijsstukken. Hierbij kan de methode voor de berekening van het Vrij Te Laten Bedrag van de Vereniging van Rechters-commissarissen in faillissement een leidraad zijn. Indien het voorstel tot schuldregeling aantoont dat een schuldenaar gedurende een periode van 36 maanden zijn volledige aflossingscapaciteit inbrengt, kan dit één van de indicaties zijn dat sprake is van een betrouwbaar voorstel. Een voorstel tot schuldregeling kan echter ook van andere factoren afhankelijk zijn.

Het UWV en de SVB kunnen voor de uitvoering van dit wetsvoorstel beleidsregels ontwikkelen. Gelet op de aard van de vorderingen zijn het UWV en de SVB gehouden om deze bevoegdheid prudent te hanteren.

Uitgesloten vorderingen

In dit wetsvoorstel worden vorderingen, ontstaan vanwege het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht en waarbij als gevolg van dit gedrag een boete is opgelegd of waarvan aangifte is gedaan bij het Openbaar Ministerie, expliciet uitgesloten van een buitengerechtelijke schuldregeling. Hieronder vallen naast de vordering zelf, in ieder geval de als gevolg van voornoemd gedrag opgelegde boetes en vorderingen ontstaan als gevolg van een vermoeden van opzet, misbruik of ander bedrieglijk handelen. In deze gevallen dient medewerking aan een buitengerechtelijke schuldregeling met finale kwijting niet aan de orde te komen.

Bevoorrechting

Een schuldeiser kan in principe eisen dat een debiteur een schuld aflost, waarbij geldt dat rechtmatige vorderingen dienen te worden betaald. Als er meerdere schuldeisers zijn, dan hebben zij bij onvoldoende middelen ter algehele voldoening in principe onderling gelijk recht op aflossing van hun vordering naar evenredigheid. De vorderingen van instanties als de Belastingdienst en gemeenten gaan op grond van de wet van oudsher voor boven de vorderingen van andere schuldeisers: zij hebben een bevoorrechte of preferente vordering. De vorderingen van gemeenten op grond van de IOAW, IOAZ en Abw zijn preferent sinds de Wet BMTI en de nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand in de Abw¹.

Na de invoering van de Wet BMTI hebben gemeenten vervolgens ruimte gekregen om in problematische schuldensituaties mee te kunnen werken aan minnelijke schuldregeling. Ten aanzien van zogenoemde fraudeschulden is er evenwel voor gekozen om de verplichting tot terugvordering onverkort te handhaven.

In principe wordt bij het verlenen van uitkeringen door de overheid geen rekening gehouden met het aflossen van schulden. Een onverschuldigd betaalde bijstandsuitkering of andere uitkering 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 met het aflossen van schulden rekening te houden ten nadele van de overheid, omdat onverschuldigd betaalde uitkeringen, zowel van gemeenten als van het UWV of de SVB, naar hun aard niet bedoeld zijn ter aflossing van vorderingen van andere crediteuren. Als compensatie voor medewerking door gemeenten aan schuldregeling is voor gemeenten geregeld dat de vorderingen van gemeenten een bevoorrechte positie innemen.

¹ TK 1987/88, 20 598, nrs. 1–2, 5 en 6.

De Abw is per 1 januari 2004 vervangen door de Wet Werk en Bijstand (WWB), waarbij de bestaande preferentie is gehandhaafd. Met de WWB is de terugvordering van bijstand niet langer een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders, maar een bevoegdheid, waaraan door het college van een gemeente invulling zal moeten worden gegeven. Op vorderingen op grond van de IOAW en IOAZ is het terugvorderingsregime van de Wet BMTI van toepassing gebleven. De vorderingen op grond van de IOAW en IOAZ zijn derhalve preferent sinds 1 januari 1997 en de vorderingen op grond van de WWB sinds 1 januari 2004.

De versoepeling van het terugvorderingsregime heeft zich destijds niet uitgestrekt tot de wet- en regelgeving op het gebied van sociale verzekeringen, omdat het aantal gevallen van medewerking aan minnelijke schuldregelingen op dit gebied als gering werd ingeschat. Thans wordt, naar aanleiding van verzoeken uit de praktijk en de wens om een structurele oplossing te bieden bij problematische schuldensituaties, voorgesteld eenzelfde versoepeling door te voeren in de socialeverzekeringswetten. In verband daarmee zullen de SVB en het UWV bij uitdeling dezelfde positie innemen als gemeenten.

Zoals vermeld hebben schuldeisers een onderling gelijk recht om uit de netto opbrengst van de goederen van de schuldenaar te worden voldaan naar evenredigheid. In beginsel zijn daarbij alle schuldeisers gelijk. Slechts de wet kan op dit beginsel uitzondering maken. Destijds heeft de wet bij wijze van uitzondering op het terugvorderingsregime in socialezekerheidswetgeving aan gemeenten een voorrecht toegekend om medewerking te verlenen aan schuldregelingen in problematische schuldsituaties. Thans is het van belang om de vorderingen van het UWV en de SVB evenzeer een preferentie te verlenen bij diezelfde medewerking. Door medewerking aan schuldregelingen bij problematische schulden gaan het UWV en de SVB direct of indirect bijdragen aan de aflossing van schulden ten behoeve van schuldeisers. Hiervoor is noch een onverschuldigd betaalde bijstandsuitkering noch een onverschuldigd betaalde uitkering van het UWV of de SVB bedoeld. Ook hier geldt bij terugvordering dat er in het algemeen geen aanleiding is om ten nadele van de overheid rekening te houden met het aflossen van schulden.

Hierbij komt dat bij medewerking aan schuldregeling het UWV en de SVB akkoord dienen te gaan met de Recofa richtlijnen, die uitgaan van een hogere beslagvrije voet dan de artikelen 475c en 475d, van het wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. 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 hieraan medewerking verlenen afzien van bijvoorbeeld de mogelijkheid de uitkering maandelijks te verrekenen met hun vordering. Direct of indirect betekent medewerking aan schuldregeling derhalve dat het UWV en de SVB ten nadele van hun verhaalsmogelijkheden gaan bijdragen aan het betalen van andere schulden van de betrokkene, waarvoor uitkering naar zijn aard in feite niet is bedoeld. Op het moment dat dan sprake is van een gedeeltelijke terugbetaling, is een versterkte positie van de vorderingen van het UWV en de SVB gerechtvaardigd.

Tot slot gaat het in het geval van vorderingen van de SVB en het UWV om een uitkering verstrekt door het UWV of de SVB, die niet op voorhand geweigerd kan worden vanwege het aangaan van schulden door betrokkene, maar die slechts achteraf kan worden teruggevorderd indien blijkt dat de uitkering ten onrechte is verstrekt. Bovendien gaat het om uitkeringen die worden gefinancierd uit publieke middelen of uit premies van andere betrokkenen. Met het oog op de bovenuiteengezette doelstellingen

van de wet geldt voorts een rechtsplicht tot terugvordering van alle onverschuldigd betaalde uitkering in de socialeverzekeringswetten. Ook betekent medewerking van het UWV en de SVB aan een schuldregeling in alle gevallen dat een (groot) deel van hun vordering wordt prijsgegeven.

Om bovenvermelde redenen wordt voorgesteld om ook de vorderingen van het UWV en de SVB, parallel aan vorderingen van gemeenten op het gebied van sociale zekerheid, preferentie te verlenen, zowel in een buitengerechtelijke schuldsaneringsprocedure als in een gerechtelijke schuldsaneringsprocedure en faillissement.

In verband met de voorgestelde preferentie is ook de samenhang met de modernisering van het faillissementsrecht relevant. De in verband daarmee ingestelde Commissie insolventierecht (Commissie Kortmann) heeft onlangs een advies in de vorm van een voorontwerp voor een Insolventiewet uitgebracht. De Commissie Kortmann bepleit het afschaffen van bestaande voorrechten van schuldeisers en van het niet toelaten van nieuwe voorrechten. In het voorontwerp van de Commissie Kortmann worden de gewone schuldeisers reeds – vooruitlopend op de bepleite afschaffing van voorrechten – tegemoetgekomen doordat bevoorrechte vorderingen niet langer volledig zullen voorgaan boven concurrente vorderingen. In plaats daarvan zullen uitdelingen steeds ook aan concurrente schuldeisers ten goede komen, met dien verstande dat bevoorrechte schuldeisers een tweemaal zo groot percentage van hun vorderingen ontvangen als concurrente schuldeisers. Het voorontwerp is thans onderwerp van een brede consultatie, die zal lopen tot 15 september 2008. Vervolgens zal de regering een standpunt formuleren. Met de realisering van daaruit voortvloeiende wetgeving zal naar verwachting geruime tijd gemoeid zijn.

Gelet op de signalen van het UWV en de NVVK en de doelstellingen van het kabinetsbeleid ten aanzien van problematische schulden is het niet wenselijk om ten aanzien van de medewerking aan schuldregelingen te wachten met indiening van het onderhavige wetsvoorstel. Wel kan naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over de ontwerp-Insolventiewet van de Commissie Kortmann en een eventuele definitieve ontwerp-Insolventiewet een brede heroverweging aan de orde zijn ten aanzien van het al dan niet verlenen van preferentie aan vorderingen en boetes van de overheid en andere schuldeisers.

Voor zover het afzien van een vordering dan toch (deels) het geval kan of moet zijn, bijvoorbeeld bij een faillissement of een gerechtelijke schuldregeling, laat het onderhavige wetsvoorstel de bestaande situatie in stand, maar wordt wel voorgesteld dat vorderingen van zowel het UWV, de SVB als gemeenten preferent zijn. Aangezien het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een oplossing voor problematische schuldsituaties dient te worden vermeden dat in een minnelijk traject vorderingen van het UWV of de SVB preferent zijn, terwijl daarbuiten geen preferentie geldt. Medewerking aan een minnelijk traject wordt in dat geval onnodig ontmoedigd. Voor vorderingen van het UWV ten aanzien van door de werkgever verschuldigde sociale verzekeringspremies op grond van hoofdstuk IV van de WW geldt al een voorrecht dat gelijkwaardig is aan het voorrecht van de belastingdienst bij premieheffing en inning (artikel 66, tweede lid, van de WW). Dit voorrecht blijft gehandhaafd.

Finale kwijting

De bevoegdheid om van terugvordering of verdere terugvordering af te zien als de schuldregeling tot stand is gekomen betekent dat het UWV en de SVB het na de schuldregeling resterende deel van de vordering volledig kunnen kwijtschelden (finale kwijting). Het besluit tot het niet

(verder) terug- en invorderen van het restant wordt pas onherroepelijk als de vereiste schuldregeling definitief tot stand is gekomen en is voltooid. Door de inwerkingtreding van het besluit uit te stellen tot het moment waarop de schuldregeling tot stand is gekomen, wordt voorkomen dat het UWV, respectievelijk de SVB in een positie zou geraken, waarbij de vordering voor een gedeelte zou zijn vervallen, terwijl een schuldregeling gaandeweg of achteraf niet haalbaar is gebleken.

Effecten van de voorgestelde wijzigingen

Financiële gevolgen

De eenmalige invoeringskosten worden door het UWV en de SVB ingeschat als marginaal. Ook de financiële effecten van de voorgestelde wijzigingen zijn naar verwachting niet substantieel.

Uitvoerbaarheid en gevolgen voor burgers en bedrijven

Het UWV en de SVB

Het UWV heeft, alvorens een uitvoeringstoets uit te brengen, verzocht om nader overleg met het ministerie van SZW over het conceptwetsvoorstel. De SVB heeft een uitvoeringstoets uitgebracht over het conceptwetsvoorstel. Daarin zijn bezwaren geuit tegen de formulering van de bepaling in het wetsvoorstel, welke vorderingen zijn uitgesloten van de regeling en tegen een aantal voorwaarden, waaraan de regeling moet voldoen. Nader overleg tussen het UWV, de SVB en het ministerie van SZW heeft – met instandhouding van de inhoud en de strekking van het wetsvoorstel – geleid tot een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel. De formulering van de bepaling, welke vorderingen buiten schuldregeling vallen, is aangepast. Verder is een aantal voorwaarden, waaraan de regeling moet voldoen, geschrapt aangezien deze impliciet volgen uit de resterende voorwaarden of overgelaten kunnen worden aan nadere uitwerking in beleidsregels. Het UWV heeft vervolgens in de uitvoeringstoets aangegeven het conceptwetsvoorstel uitvoerbaar te achten. Ook aan de bezwaren van de SVB is in het voorliggende wetsvoorstel tegemoetgekomen.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI)

De IWI heeft het conceptwetsvoorstel bezien op toezichtbaarheid. Het conceptwetsvoorstel geeft de IWI geen aanleiding tot het maken van opmerkingen met betrekking tot de toezichtbaarheid. Enige technische opmerkingen van de IWI, welke voornamelijk gericht zijn op verdere harmonisatie van de diverse socialezekerheidswetten, hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Uitvoeringspanel van gemeenten

Over de artikelen XI, XII en XIII is aan het uitvoeringspanel van gemeenten advies gevraagd gelet op de uitvoerbaarheid van deze wetswijzigingen. Het uitvoeringspanel, bestaande uit een representatieve groep gemeenten, is van mening dat de voorgestelde wetswijzigingen geen aanleiding geven tot opmerkingen over de uitvoerbaarheid. De voor de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK) voorgestelde gewijzigde formulering van de bepaling, welke vorderingen buiten schuldregeling vallen, achten zij uitvoerbaar. Voorts is aangegeven dat een aantal gemeenten de

mogelijkheid tot preferentie voor boetes wenselijk acht. Het uitvoeringspanel geeft tot slot aan dat een eenduidige terminologie en aanpak in de werknemersverzekeringswetten, de volksverzekeringen en de IOAW, IOAZ en de WWIK de voorkeur geniet. Met deze opmerkingen is zoveel mogelijk rekening gehouden met dien verstande dat de regering de wens tot het verlenen van preferentie aan gemeentelijke boetes vooralsnog niet overneemt. Gelet op de bredere discussie omtrent preferenties naar aanleiding van de ontwerp-insolventiewet van de Commissie Kortmann kiest de regering er voor om de voorgestelde preferentie op dit moment te beperken tot vorderingen van de SVB en het UWV en niet de daaruit voortvloeiende boete.

Actal

De totale omvang van de door onderhavige regeling veroorzaakte administratieve lasten voor burgers of bedrijven is nihil. Om deze reden is geen advies van Actal vereist.

De NVVK

De NVVK is in het kader van het wetsvoorstel gevraagd om opmerkingen ten aanzien van het wetsvoorstel. De NVVK heeft aangegeven in algemene lijnen te kunnen leven met het wetsvoorstel, maar verzoekt rekening te houden met enige opmerkingen. Deze door de NVVK ingebrachte opmerkingen hebben deels geleid tot aanpassingen, voornamelijk in de memorie van toelichting.

ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I tot en met X

In de artikelen I tot en met X worden de artikelen 58 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), 65a van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), 57a van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening (WAJONG), 36c van de Werkloosheidswet (WW), 25 van de Algemene Ouderdomswet (AOW), 55a van de Algemene nabestaandenwet (Anw), 24c van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), 34 van de Ziektewet (ZW), 21 van de Toeslagenwet (TW), en 79a van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) voorgesteld. Deze artikelen maken het mogelijk dat op het moment dat een voorstel tot schuldregeling wordt gedaan, hieraan medewerking kan worden verleend door af te zien van een vordering of een gedeelte van een vordering als gevolg van een onverschuldigde betaling op grond van de genoemde wetten.

Met de voorgestelde artikelen krijgen het UWV en de SVB de bevoegdheid om, na een verzoek daartoe van de schuldenaar en met inachtneming van enkele voorwaarden, te besluiten om af te zien van een vordering of een gedeelte daarvan op het moment dat een schuldregeling wordt aangeboden. Op dit moment is dit voor het UWV en de SVB niet mogelijk.

In de eerste leden van de artikelen 58 van de WAO, 65a van de WAZ, 57a van de WAJONG, 36c van de WW, 25 van de AOW, 55a van de Anw, 24c van de AKW, 34 van de ZW, 21 van de TW, en 79a van de Wet WIA worden de voorwaarden vermeld waaraan minimaal moet zijn voldaan voordat het UWV of de SVB kan besluiten (deels) af te zien van een vordering en kan instemmen met een voorstel tot een schuldregeling. Deze voorwaarden zijn cumulatief: in het voorstel tot schuldregeling dient duidelijk te zijn gemaakt dat in ieder geval aan elk van deze eisen is voldaan.

Het uitgangspunt voor de beoordeling is een voorstel tot schuldregeling gedaan door de schuldenaar. Het UWV of de SVB beoordeelt of er in het voorstel tot schuldregeling sprake is van een situatie waarin de schuldenaar niet in staat wordt geacht zijn schulden te voldoen of dat hij in de toestand verkeert dat hij is opgehouden te betalen, zoals bedoeld in onderdeel a. Dit betekent dat een structurele problematische schuldsituatie zeer binnenkort te verwachten valt of al is ingetreden.

Onderdeel b stelt als voorwaarde dat de medewerking van het UWV of de SVB redelijkerwijs noodzakelijk is. Het UWV of de SVB moet, al dan niet na enig beperkt onderzoek, aan de hand van het voorstel tot schuldregeling de conclusie trekken dat een schuldregeling zonder het betrekken van de vordering van het UWV en de SVB in redelijkheid niet mogelijk is. Het is daarvoor noodzakelijk dat het UWV of de SVB een beeld heeft van de totale schuldsituatie en het inkomen of eventuele vermogen van degene van wie wordt teruggevorderd. Het UWV of de SVB moeten zich aan de hand van het voorstel tot schuldregeling voorts op de hoogte kunnen stellen van de eisen van de overige schuldeisers en of sprake is van een akkoord waarbij alle schuldeisers zijn betrokken.

Op grond van onderdeel c dient uit het voorstel tot schuldregeling te blijken dat de vordering van het UWV of de SVB minstens evenredig met de vorderingen van de overige schuldeisers van gelijke rang wordt voldaan. Bij de beoordeling op dit punt speelt de zwaarte van het financiële belang dat het UWV of de SVB heeft bij volledige nakoming een rol.

Onderdeel d houdt in dat een goed onderbouwd en betrouwbaar voorstel tot schuldregeling tot stand moet zijn gekomen met behulp van een onafhankelijke en deskundige schuldhulpverlener. Artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet biedt een aanknopingspunt voor de onafhankelijkheid of deskundigheid van de desbetreffende schuldhulpverlener. Het kan bijvoorbeeld gaan om een voorstel tot schuldregeling, dat tot stand is gekomen volgens de «Gedragscode Schuldregeling» van de NVKK. Voordat medewerking aan een schuldregeling kan worden verleend, dient uit het voorstel tot schuldregeling te blijken dat het uiterste is gedaan om een volledige betaling van de vordering tot stand te brengen. Aangezien het gaat om onverschuldigd betaald publiek geld is deze voorwaarde van groot belang bij de beslissing om van terugvordering af te zien en mee te werken aan een voorstel tot schuldregeling. Daarbij speelt een rol waartoe een schuldenaar redelijkerwijs financieel in staat kan worden geacht of de omstandigheid dat redelijkerwijs is te voorzien dat geen alternatieven aanwezig zijn, die uitzicht bieden op betaling van de vordering.

Onderdeel e bepaalt dat bij medewerking aan een schuldregeling mogelijke concurrentieverstorende effecten gezien moeten worden. Bij medewerking aan schuldregelingen van natuurlijke personen dient geen sprake te zijn van een schuld die is ontstaan in relatie met activiteiten van betrokkene als ondernemer. Dit onderdeel is van belang in het kader van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om indirecte, ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.

Tot slot wordt in onderdeel f voorgesteld om slechts medewerking te verlenen aan een schuldregeling indien artikel 349 van de Fw toegepast zal worden bij de uitdeling. Op grond van dit artikel en de elders in het wetsvoorstel voorgestelde preferentie van de vordering van het UWV of de SVB, krijgt het UWV of de SVB, als uiteindelijk een schuldregeling tot stand komt, twee maal zoveel betaald als een concurrente schuldeiser indien de vordering van het UWV of de SVB nog niet geheel is voldaan. Bij medewerking aan een gedwongen schuldsaneringstraject zou dit even-

eens het geval zijn geweest. Het wetsvoorstel beoogt niet om het minnelijke schuldsaneringstraject te ontmoedigen.

Met betrekking tot de toepassing van de criteria, bedoeld in de eerste leden van de artikelen I tot en met X, kunnen het UWV en de SVB nadere uitwerking geven in beleidsregels. Hierin kunnen regels worden opgenomen over de persoon en de positie van de schuldhulpverlener of regels ter voorkoming of beperking van ongewenste neveneffecten voor andere gevallen door medewerking aan een schuldregeling.

Medewerking aan een schuldregeling kan overigens naast de in de voorgestelde wetswijzigingen beschreven omstandigheden ook om andere gronden worden geweigerd, mits dat op redelijke gronden gebeurt. Te denken valt aan de situatie waarin er in de tien jaar voorafgaand aan het desbetreffende verzoek eerder sprake is geweest van een schuldregeling waaraan het UWV of de SVB heeft meegewerkt, maar die niet is nagekomen. Zonder aanvullende omstandigheden is het in dat geval niet waarschijnlijk dat een nieuwe schuldregeling en het opnieuw (gedeeltelijk) afzien van de vordering een positief effect zal hebben op de positie van de betrokkene. De redelijkheid van de beslissing van het UWV of de SVB kan in deze gevallen op grond van de wijzigingen van de Fw door de rechter worden getoetst.

In de tweede leden van de artikelen 58 van de WAO, 65a van de WAZ, 57a van de WAJONG, 36c van de WW, 25 van de AOW, 55a van de Anw, 24c van de AKW, 34 van de ZW, 21 van de TW, en 79a van de Wet WIA wordt een aantal situaties vermeld waarin medewerking aan een schuldregeling en daarmee het afzien van een (deel van) de terugvordering in geen geval aan de orde is. Dit is het geval bij het niet nakomen van de inlichtingenverplichtingen uit de socialezekerheidswetgeving, waarop een boete is gevolgd. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een vordering die ontstaat doordat een uitkering ten onrechte enige tijd doorloopt, terwijl de betrokkene inmiddels werk heeft gevonden, maar dat niet (tijdig) doorgeeft. Ook in geval van een aangifte op grond van het Wetboek van Strafrecht door het UWV of door de SVB wegens bijvoorbeeld opzettelijke fraude of valsheid in geschrifte, wordt niet meegewerkt aan een schuldregeling ten aanzien van de vorderingen die daarmee samenhangen.

In de derde leden van de artikelen 58 van de WAO, 65a van de WAZ, 57a van de WAJONG, 36c van de WW, 25 van de AOW, 55a van de Anw, 24c van de AKW, 34 van de ZW, 21 van de TW, en 79a van de Wet WIA wordt voorgesteld dat het besluit tot het afzien van de (verdere) terugvordering pas definitief wordt nadat een voorstel tot schuldregeling door de overige schuldeisers is geaccordeerd en aan de in het eerste lid genoemde vereisten voldoet. Het gaat daarbij om een voorwaardelijke instemming. Het UWV en de SVB kunnen instemmen met een gedeeltelijke betaling onder het gelijktijdig verlenen van finale kwijting voor het restant van de terugvordering. Echter, wanneer bijvoorbeeld sprake is van een schuldregeling, die uiteindelijk niet tot stand komt of niet wordt nagekomen, wordt het besluit om af te zien van terugvordering ingetrokken. Er wordt in het derde lid een limitatieve opsomming gegeven van de situaties, die leiden tot intrekking van het besluit tot het afzien van terugvordering of tot het ten nadele van de schuldenaar wijzigen van dat besluit. Dit betekent dat nadat één of meerdere van die situaties zich hebben voorgedaan en het intrekkingbesluit is genomen, de verplichting voor het UWV of de SVB om terug te vorderen herleeft. Dit brengt met zich mee dat het UWV of de SVB in het kader van medewerking aan een voorstel tot schuldregeling bij de eerdere besluitvorming ten aanzien van het afzien van terugvordering een voorbehoud moet maken voor deze omstandigheden. De in de derde leden genoemde situaties kunnen zich tijdens de looptijd van de schuldregeling voordoen en vinden (met uitzondering van onder-

deel a) hun oorzaak in gedrag van de schuldenaar zelf. De situatie, bedoeld in onderdeel b, doet zich bijvoorbeeld voor als de schuldenaar het betalen van de aflossingsbedragen aan het UWV of de SVB staakt, dan wel stelselmatig te laat of te weinig aflost. Onderdeel c heeft betrekking op het niet of onjuist verstrekken van inlichtingen aan het UWV, de SVB of de bemiddelende schuldhulpverlener, waardoor het UWV of de SVB ertoe is gebracht een onjuiste beslissing te nemen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het verzwijgen van eigen financiële middelen, of van financiële middelen die weliswaar aanwezig zijn, maar waarover pas op een later tijdstip kan worden beschikt.

In de vierde leden van de artikelen 58 van de WAO, 65a van de WAZ, 57a van de WAJONG, 36c van de WW, 25 van de AOW, 55a van de Anw, 24c van de AKW, 34 van de ZW, 21 van de TW, en 79a van de Wet WIA wordt een delegatiebevoegdheid voorgesteld om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen ten aanzien van de bevoegdheid om mee te werken aan buitengerechtelijke schuldregelingen. Hierbij kan gedacht worden aan regels ten aanzien van hetgeen waartoe een schuldenaar redelijkerwijs financieel in staat kan worden geacht bij een schuldregeling, ten aanzien van mogelijke alternatieven die ook kunnen leiden tot betaling van de vordering of regels ter voorkoming van ongewenste precedentwerking.

In de artikelen I tot en met X worden de artikelen 59 van de WAO, 65b van de WAZ, 57b van de WAJONG, 36d van de WW, 25a van de AOW, 55b van de Anw, 24d van de AKW, 34a van de ZW, 21a van de TW en 79b van de Wet WIA voorgesteld. Hiermee wordt voorgesteld aan vorderingen op grond van genoemde wetten een preferentie toe te kennen. Deze preferentie status is geformuleerd overeenkomstig de preferentie die vorderingen van gemeenten in dit soort situaties op dit moment bezitten bij terugvorderingen en in faillissementen. Een vordering van de SVB en het UWV krijgt zowel bij medewerking aan schuldregelingen, minnelijk of niet minnelijk, als daarbuiten preferentie. De boete die voortvloeit uit bijvoorbeeld de overtreding van de inlichtingenplicht valt buiten de voorgestelde preferentie.

Artikelen XI tot en met XIII

Bij de inwerkingtreding van de Wet BMTI werd een artikel over het afzien van vorderingen na het treffen van een schuldregeling in de IOAW en de IOAZ ingevoegd. In beide gevallen betreft het artikel 25a. Deze artikelen worden met het onderhavige wetsvoorstel op onderdelen aangepast. Met de artikelen XI tot en met XIII, eerste leden, worden de artikelen 25a van de IOAW, 25a van de IOAZ en 31 van de WWIK in redactionele zin in overeenstemming gebracht met de overige socialezekerheidswetten die door dit wetsvoorstel worden gewijzigd.

Voorts worden in de artikelen XI en XII in onderdeel A, tweede leden, aan de artikelen 25a eerste lid, onderdeel a, van de IOAW en 25a, eerste lid, onderdeel a, van de IOAZ toegevoegd dat ook in de situatie dat de belanghebbende al definitief is gestaakt met het betalen van zijn schulden afgezien kan worden van terugvordering door medewerking aan schuldregelingen.

Met de artikelen XI en XII, derde tot en met zesde leden en artikel XIII, tweede tot en met vijfde lid, worden in de desbetreffende artikelen van de IOAW, de IOAZ en de WWIK enkele voorwaarden die in de artikelen I tot en met X worden voorgesteld ook in deze artikelen ingevoegd. Ook hier geldt dat medewerking aan schuldregelingen plaatsvindt op basis van een onderbouwd voorstel van een schuldhulpverlener als bedoeld in artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet. Voorts geldt dat bij medewerking aan een schuldregeling de vordering van de gemeente voor een twee

maal zo hoog percentage wordt voldaan als andere schuldeisers. Dit is mogelijk door toepassing van artikel 349 van de Fw als gevolg van de bestaande preferentie die aan vorderingen van gemeenten is toegekend in de IOAW, de IOAZ en de WWIK.

De voorwaarde dat bij medewerking aan schuldregelingen gelet moet worden op mogelijke concurrentieverstorende effecten wordt in de IOAW, de IOAZ en de WWIK niet voorgesteld. Gemeenten hebben een eigen financiële verantwoordelijkheid om te voldoen aan de regels betreffende staatssteun en kunnen daartoe zelf de passende middelen kiezen.

Met de voorgestelde wijziging van de artikelen 25a, vijfde lid, van de IOAW, 25a, vijfde lid, van de IOAZ en 31, vijfde lid, van de WWIK worden de bestaande delegatiebevoegdheden in overeenstemming gebracht met de delegatiebevoegdheden in de voorgestelde artikelen in andere sociale-zekerheidswetten.

Nadere regels kunnen bijvoorbeeld worden gesteld ten aanzien van hetgeen waartoe een schuldenaar redelijkerwijs financieel in staat kan worden geacht bij een schuldregeling, ten aanzien van mogelijke alternatieven die kunnen leiden tot betaling van de vordering of regels ter voorkoming van ongewenste precedentwerking.

Artikelen XIV

Artikel XIV bevat een aanvulling op artikel 3:16 van de Wet arbeid en zorg. In dit artikel worden de relevante artikelen van de ZW ten aanzien van het afzien van terugvordering door medewerking aan schuldregelingen van overeenkomstige toepassing verklaard op degenen die recht hebben op een uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg. Als gevolg van de in artikel XIV voorgestelde wijziging worden de artikelen 34 en 34a van de ZW eveneens onder de werking van artikel 3:16 van de Wet arbeid en zorg gebracht.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner