

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 juni 2008 en het nader rapport d.d. 4 september 2008, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 mei 2008, no. 08.001.486, 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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 mei 2008, nr. 08.001.486, 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 bevoorrechtiging 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 De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. De bevoorrechting 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. Bevoorrechting van vorderingen doorbreekt de gelijkheid van crediteuren (*paritas creditorum*). De fiscus heeft van oudsher een bevoorrechte positie voor belastingschulden. 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 bevoorrechting 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 bevoorrechten crediteur moet opwegen tegen de verslechtering van de positie van de overige crediteuren.

Gelet hierop acht de Raad de motivering voor de bevoorrechting 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 bevoorrechting 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 bevoorrechting 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 bevoorrechting nader te bezien en in elk geval van een meer dragende motivering te voorzien. Hij adviseert, indien de voorgenomen bevoorrechting gehandhaafd blijft, de boetes hiervan uit te zonderen.

b. De bevoorrechting 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 bevoorrechting 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 bevoorrechting 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.

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.

Enerzijds 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

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

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 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 schuldsituaties. Hiermee wordt het mogelijk om een oplossing te bieden voor een uitzichtloze schuldsituatie 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 schuldsituaties te bevorderen. Evenals ten aanzien van bijstandsgelden 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 sociale-zekerheidswetten.

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.

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 sociale-zekerheidsvorderingen, 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 bijstands-uitkering 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 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 bevoorrechtiging totdat er een nieuwe Insolventiewet is, geeft de regering aan dat de bevoorrechtiging – 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 gemoeid 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 bevoorrechtiging van boetes uit te zonderen.

De regering acht het kwijschelden 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 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 buitengerechtelijke of minnelijke schuldregeling.

Gelet op de bredere discussie omtrent preferenties naar aanleiding van de ontwerp-Insolventiewet van de Commissie Kortmann kiest de regering er voorsnóg 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 sociale-verzekeringswetten, de uitgangspunten van het heersende terugvorderings-regime, 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 schuldsanerings-traject 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.

Een beperking van de bevoorrechting 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 gezien 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. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

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

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,
H. D. Tjeenk Willink*

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

**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.