

Vergaderjaar 2000–2001

27 248

Wijziging van een aantal socialeverzekeringswetten ter verkorting van beslistermijnen bij beschikkingen op aanvraag (Wet beslistermijnen sociale verzekeringen)

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2000

Tijdens het wetgevingsoverleg op 20 november jl. over het wetsontwerp Wet beslistermijnen sociale verzekeringen (Kamerstukken 27 248) heb ik toegezegd mijn bezwaren tegen het schadevergoedingsamendement-Smits c.s. (nr. 9) schriftelijk uiteen te zetten. Deze brief strekt hiertoe.

Allereerst merk ik op dat het kabinet in de notitie «Termijnen voor bestuur en rechter» zijn zienswijze heeft gegeven over de aanpak van de problematiek van termijnoverschrijdingen in het bestuursrecht. Een van de conclusies in die notitie is, dat het kabinet er vooralsnog geen voorstander van is nieuwe financiële prikkels in de wet vast te leggen (27 461, nr. 1, blz. 14). Ik stel vast dat het amendement-Smits c.s. hiermee in strijd is. Uiteraard kan de Kamer het oneens zijn met de in eerdergenoemde notitie getrokken conclusie, maar de discussie hierover dient, mede gezien het principiële karakter van het voorstel, in het kader van die notitie plaats te vinden. Mede gezien het feit dat de behandeling van de notitie op 23 november is gepland, is de opvatting van de indieners van het amendement inmiddels wel al bij BZK onder de aandacht gebracht. Overigens wil ik hier nog wel herhalen wat ik tijdens het wetgevingsoverleg reeds heb gezegd: het regelen van toekenning van een vast bedrag bij overschrijding van beslistermijnen lokt ongewenst gedrag van aanvragers uit en zal extra capaciteit van de uitvoeringsinstanties vergen. Dit zal op zijn beurt weer een negatief effect hebben op de mate waarin de beslistermijnen worden gehaald.

In de tweede plaats is het kabinet voornemens in 2001 een wetsvoorstel «Vierde tranche Awb» in te dienen waarin regels worden opgenomen voor vergoeding van schade bij termijnoverschrijdingen door bestuursorganen. Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is inmiddels gepubliceerd. Mede gezien het feit dat er op dit moment al op grond van jurisprudentie en beleid van de SVb en het Lisv bij termijnoverschrijding op aanvraag wettelijke rente wordt betaald, acht ik het niet wenselijk vooruitlopend op de vierde tranche Awb schadevergoedingsregelingen in de

sociale verzekeringen op te nemen. Wel zal ik de Minister van Justitie vragen de indiening van het wetsvoorstel «Vierde tranche Awb» bij uw Kamer te bespoedigen. Dit biedt de Kamer de gelegenheid meer ten principale met het kabinet over deze materie van gedachten te wisselen en tot conclusies te komen voor het openbaar bestuur in den brede. Daarnaast ben ik bereid samen met de SVb en het Lisv na te gaan wat de uitvoeringstechnische en financiële gevolgen zouden zijn indien het beleid reeds in 2001 zo zou worden gewijzigd, dat niet op aanvraag maar ambts-halve rente wordt vergoed. Is dit uitvoeringstechnisch en financieel verantwoord, dan zal ik bevorderen dat het beleid reeds in 2001 in deze zin wordt gewijzigd.

In de derde plaats breng ik in herinnering dat tijdens het algemeen overleg over de rechtmatigheid van de uitvoering van de sociale verzekeringen op 13 september jl. uitvoerig gesproken is over de noodzaak om beleidswijzigingen zorgvuldig op uitvoerbaarheid te bezien. Dit breed gedragen uitgangspunt dreigt door het ingediende amendement onder zware druk te komen.

In de vierde plaats verwacht ik dat het amendement niet per 1 januari a.s. kan worden ingevoerd. De noodzakelijke aanpassingen in de systemen van de uitvoeringsinstellingen en de opleiding van personeel zullen meer tijd vergen.

Gezien het voorgaande ontraad ik het amendement ten zeerste. Echter, zoals ik hiervoor heb aangegeven ben ik wel bereid op andere wijze de indieners tegemoet te komen.

In de toelichting bij deze brief zet ik een en ander nader uiteen, waarbij ik ook nader in zal gaan op de beleidsmatige bezwaren tegen het amendement.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

TOELICHTING

1. Inleiding

In het kader van de plenaire behandeling van het wetsontwerp Wet beslistermijnen sociale verzekeringen hebben de Kamerleden Smits, Schimmel en Harrewijn een amendement ingediend dat ertoe strekt dat de SVb, het Lisv en de uvi's een schadevergoeding betalen indien zij zelfs na laatstbedoelde verlenging niet tijdig hebben beschikt. Heeft de aanvraag betrekking op de betaling van een geldsom en wordt een toekennende beschikking genomen, dan bestaat de schadevergoeding uit de wettelijke rente. Heeft de aanvraag betrekking op iets anders dan de betaling van een geldsom en wordt een toekennende beschikking genomen, dan bestaat de schadevergoeding uit een bedrag van f 100,-. Tijdens het wetgevingsoverleg over het wetsontwerp Wet beslistermijnen sociale verzekeringen op 20 november jl., heeft de eerste ondertekenaar meegedeeld dat het amendement nog zo zal worden gewijzigd, dat ook indien te laat een afwijzende beschikking is genomen (ongeacht de vraag of een geldsom of iets anders is aangevraagd) een bedrag van f 100,- verschuldigd zal zijn.

Ik heb tijdens dit wetgevingsoverleg aangegeven dat ik beleidsmatige en juridische bezwaren tegen dit amendement heb, en dat de uitvoeringsinstanties het bovendien niet op korte termijn zullen kunnen uitvoeren. In deze toelichting zal ik hier nader op ingaan.

In paragraaf 2 behandel ik eerst het huidige schadevergoedingsbeleid van het Lisv (en dus van de uvi's) en van de SVb (par. 2.1), en daarna het beleid zoals neergelegd in het voorontwerp voor de vierde tranche van de Awb (par. 2.2). Nadat ik kort de verschillen tussen het amendement enerzijds en het huidige schadevergoedingsbeleid resp. het beleid van de vierde tranche Awb heb opgesomd (par. 2.3), zal ik in paragraaf 3 beargumenteren waarom ik belangrijke onderdelen van het amendement onwenselijk vind.

Alvorens dit te doen, wil ik nog op het volgende wijzen. Het amendement regelt in zijn huidige vorm alleen schadevergoeding indien de redelijke termijn als beslistermijn geldt en na verlenging met een redelijke termijn nog steeds niet beschikt is. Geldt een vaste termijn en is die overschreden, of is verlengd wegens het wachten op informatie uit het buitenland dan wel – bij arbeidsongeschiktheidsbeschikkingen – wegens het wachten op een advies van een extern deskundige en is na de verlenging nog niet besloten, dan zou ingevolge het amendement geen schadevergoeding hoeven te worden betaald. Hiermee zou m.i. rechtsongelijkheid tussen aanvragers ontstaan. Met het oog op de leesbaarheid van deze toelichting wordt er in de volgende paragrafen van uitgegaan dat het amendement schadevergoeding bij overschrijding van *alle* termijnen (of, als is verlengd, verlengde termijnen) beoogt te regelen.

2. Beoordeling van het amendement in het licht van het schadevergoedingsbeleid en de vierde tranche Awb

2.1 Huidige beleid

Zowel het Lisv als de SVb hebben op basis van jurisprudentie beleid ontwikkeld voor het vergoeden van schade. Schade gelegen in de vertraging in de betaling van een geldsom aan een aanvrager kan op grond van dit beleid worden vergoed indien:

- niet tijdig een toekennende beschikking is gegeven;

- tijdig een toekennende beschikking is gegeven maar niet tijdig wordt betaald;
- een achteraf onjuiste afwijzende beschikking is gegeven.

De schadevergoeding die wordt uitgekeerd is de wettelijke rente over de periode waarover de uitvoeringsinstantie in verzuim was, te rekenen vanaf de *betaaldag*. De betaaldag is de eerste dag van de maand volgende op de maand waarin de beschikking is genomen (indien deze tijdig was) dan wel waarin de beschikking uiterlijk genomen had moeten zijn (indien deze niet tijdig is genomen). Geen wettelijke rente wordt derhalve vergoed indien de beschikking te laat is gegeven, maar betaald wordt op of voor de betaaldatum die zou hebben gegolden indien de beschikking tijdig zou zijn genomen.

De schadevergoeding moet worden *aangevraagd*.

Indien wettelijke rente is gevraagd omdat te laat is beslist, wordt deze niet vergoed indien de *vertraging in overwegende mate aan de aanvrager te wijten* is. Voorbeelden: de aanvrager reageert niet of zeer traag op nadere vragen van de uitvoeringsinstantie, de aanvrager komt herhaaldelijk niet opdagen op een voor een arbeidsongeschiktheidskeuring vastgestelde datum.

Wordt de aanvraag toegekend, dan wordt wettelijke rente betaald ongeacht de omvang daarvan. Er wordt derhalve geen *drempelbedrag* gehanteerd.

De beleidsregels van het Lisv en de SVb zijn zo vorm gegeven, dat deze *overige* (in de jurisprudentie ontwikkelde) *schadevergoedingsmogelijkheden onverlet* laten. Daarnaast lossen de beleidsregels of de geldende jurisprudentie een aantal uit de betaling van de wettelijke rente voortvloeiende technische kwesties op.

2.2. Inhoud voorontwerp vierde tranche Awb

In het voorontwerp voor de vierde tranche van de Awb worden regels gegeven over vergoeding van schade bij vertraging in de betaling van een geldsom. Het gaat hierbij onder meer om de drie in paragraaf 2.1 beschreven situaties. Net als dat op dit moment op grond van de jurisprudentie en het Lisv- en SVb-beleid geldt, is deze schade telkens gelijk gesteld aan de wettelijke rente over de periode waarover het bestuursorgaan in verzuim was, waarbij het verzuim start indien niet op de *betaaldag* is betaald.

Anders dan het geval is onder het huidige beleid van de SVb en het Lisv, wordt deze schade niet op aanvraag maar *ambtshalve* vergoed.

Het voorontwerp vierde tranche Awb kent een *drempelbedrag*: geen wettelijke rente wordt vergoed indien deze minder bedraagt dan 25 euro.

In het voorontwerp is niet geregeld dat geen wettelijke rente hoeft te worden vergoed bij een vertraagde betaling indien de *vertraging in overwegende mate aan de aanvrager van een beschikking te wijten* is. Wel kan dit bij bijzondere wet alsnog worden geregeld.

De artikelen in het voorontwerp zijn zo geredigeerd, dat eventuele aanspraken op andere schade dan schade gelegen in de vertraging in de betaling van een geldsom onverlet blijft. Ook hier worden daarnaast allerlei met de rentebetaling verband houdende kwesties uitgeregeld.

Het voorontwerp bevat geen regels over de situatie dat schade is geleden wegens een onjuiste of te late beschikking over iets anders dan betaling van een geldsom.

Naar verwachting zal in 2001 een «wetsvoorstel vierde tranche Awb» bij uw Kamer worden ingediend.

2.3. Verschillen amendement met huidig beleid en met voorontwerp vierde tranche Awb

Het amendement van de leden Smits, Schimmel en Harrewijn voorziet in een *ambtshalve* betaling van schadevergoeding. Dit wijkt af van het huidige beleid en sluit aan bij het voorontwerp vierde tranche Awb.

Het amendement regelt, in afwijking van het huidige beleid en het voorontwerp, *slechts schadevergoeding ten gevolge van een niet tijdig genomen besluit*.

Het amendement beoogt, naar ik aanneem¹, in afwijking van het huidige beleid en het voorontwerp te regelen dat de wettelijke rente bij betaling van een geldsom ingaat vanaf de *laatste dag van de (verlengde) beslistermijn*. Dit is dus eerder dan de betaaldag.

Het amendement geeft, in afwijking van het huidige beleid en de jurisprudentie (en mogelijk ook de vierde tranche Awb, zie hiervoor) niet de mogelijkheid om geen schadevergoeding te vergoeden indien de *vertraging in overwegende mate aan de aanvrager te wijten is*.

Het amendement (inclusief de aangekondigde wijziging daarvan) regelt in afwijking van het huidige beleid en het voorontwerp vierde tranche Awb dat ongeacht de vraag of er schade is en zo ja, wat de omvang daarvan is, er een «*schadevergoeding*» van f 100,- aan de aanvrager moet worden betaald:

- indien een aanvraag om een geldsom te betalen te laat wordt afgevoerd;
- indien te laat (toe- of afwijzend) wordt beschikt op een aanvraag om iets anders dan betaling van een geldsom door het bestuursorgaan.

Anders dan het huidige beleid en het voorontwerp bevat het amendement geen bepalingen om de verhouding met andere mogelijkheden tot verdring van schade te regelen en allerlei meer technische problemen op te lossen.

3. Beoordeling amendement

3.1. Wettelijke rente bij te late toewijzende beschikking op aanvraag van een geldsom

Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik al aangegeven, dat ik de basisgedachte van betaling van wettelijke rente bij te late toekenning van een geldsom onderschrijf.

Het lijkt mij echter geen goede gedachte om de wettelijke rente in te laten gaan op de laatste dag van de beslistermijn of, indien is verlengd, de verlengde beslistermijn. Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, wordt zowel op grond van het huidige beleid en jurisprudentie, als op grond van het voorontwerp vierde tranche Awb geregeld, dat de periode waarover de wettelijke rente moet worden betaald start met de betaaldag. Deze ligt later dan de dag waarop de beslissing is genomen of, indien niet tijdig is besloten, de laatste dag van de (verlengde) beslistermijn. Er zijn twee redenen om de periode waarover wettelijke rente moet worden betaald

¹ Het amendement bevat geen begin- of einddatum voor de periode waarover de wettelijke rente moet worden betaald.

met de betaaldag te laten beginnen. Ten eerste wordt aldus harmonisatie bereikt met het privaatrechtelijke schadevergoedingsrecht. Ten tweede wordt aldus rechtsongelijkheid voorkomen (zie voor een voorbeeld hiervan de bijlage).

Ten tweede ben ik van mening dat geen wettelijke rente dient te worden betaald als de vertraging in overwegende mate aan de aanvrager zelf te wijten is. De vorige Minister van SZW heeft de Minister van Justitie in overweging gegeven dit in het wetsontwerp voor de vierde tranche Awb te verwerken, en ik heb vernomen dat dit voorstel niet onwelwillend is ontvangen. Wellicht ten overvloede merk ik op dat het dus niet zo is, dat de uitvoeringsinstantie het begrip verwijtbaarheid naar believen in kan vullen, aangezien zij door de rechter kan worden gecorrigeerd. Immers, vindt een aanvrager dat er geen sprake is van een overwegende mate van verwijtbaarheid, dan kan tegen de weigering van wettelijke rente in bezwaar en vervolgens in beroep worden gegaan.

Het in de toekomst hanteren van een drempelbedrag van 25 euro voor het betalen van wettelijke rente, zoals in het voorontwerp vierde tranche Awb wordt voorgesteld, lijkt mij op het eerste gezicht een goede gedachte. Aldus wordt voorkomen dat de uitvoeringskosten voor het vaststellen van het bedrag aan wettelijke rente disproportioneel zijn ten opzichte van het aan rente te betalen bedrag. Een eindoordeel hierover wil ik echter aanhouden tot de parlementaire behandeling van het toekomstige wetsvoorstel vierde tranche Awb.

Ten derde wordt, zoals in paragraaf 2.3 reeds geconstateerd, in het amendement niets geregeld over de vraag of en zo ja, welke schadevorderingen naast de wettelijke rente kunnen worden gehonoreerd. Ook allerlei noodzakelijke technische kwesties zijn in het amendement niet geregeld¹. Dergelijke onderwerpen zijn wel goed geregeld in het huidige beleid van het Lisv en de SVb. Ook zijn deze onderwerpen goed geregeld in het voorontwerp vierde tranche Awb. Daar is in dat voorontwerp echter wel een hele afdeling (plus enkele extra artikelen) voor ingeruimd.

Conclusie en voorstellen

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat ik overwegende bezwaren heb tegen de wijze waarop het amendement de verschuldigdheid van wettelijke rente regelt. Niet alleen ben ik het overigens inhoudelijk met belangrijke onderdelen van het voorstel oneens, maar ook wijkt het voorstel in zo grote mate af van het huidige beleid en bevat het nog zoveel onduidelijkheden, dat het niet met ingang van 1 januari 2001 zal kunnen worden uitgevoerd.

Omdat ik de aan het amendement ten grondslag liggende gedachte begrijp, wil ik echter twee voorstellen doen om aan de indieners van het amendement tegemoet te komen. Ten eerste wil ik samen met de SVb en het Lisv nagaan wat de uitvoeringstechnische en financiële gevolgen zijn indien het beleid reeds in 2001 zo zou worden gewijzigd, dat wettelijke rente *ambtshalve* wordt vergoed. Is dit uitvoeringstechnisch en financieel verantwoord, dan zal ik bevorderen dat het beleid reeds in 2001 in deze zin wordt aangepast. Men zal bij een te trage betaling de wettelijke rente dan dus niet meer hoeven aan te vragen. Wellicht ten overvloede merk ik op dat dit dan met het oog op de rechtsgelijkheid zou moeten gelden ongeacht de reden die aan de te late betaling ten grondslag ligt (zie par. 2.3).

Mijn tweede voorstel is dat ik de Minister van Justitie wil vragen te bevorderen dat het wetsvoorstel vierde tranche Awb zo vroeg mogelijk in 2001

¹ Voorbeelden: Wat is de einddatum van de periode waarover wettelijke rente moet worden betaald? Is het inderdaad de bedoeling als begindatum de laatste dag van de beslistermijn te hanteren? Hoe moet worden omgegaan met de situatie van rente over rente? Hoe wordt gehandeld in de situatie dat een voorschot tijdig is betaald, maar een definitieve beschikking te laat is gegeven?

bij uw kamer wordt ingediend. Aldus zal het ambtshalve uitbetalen van wettelijke rente op zo kort mogelijke termijn ook in de wet zelve kunnen worden opgenomen. Voorts biedt dit de Kamer de gelegenheid meer ten principale met het kabinet over deze materie van gedachten te wisselen en tot conclusies te komen.

3.2 Betaling van f 100,- in andere gevallen van te laat beschikken

Het tweede onderdeel van het amendement betreft het betalen van een bedrag van f 100,- indien:

- a. te laat toekennend is beschikt op een aanvraag van een beschikking over iets anders dan de betaling van een geldsom door het bestuursorgaan (ik denk bijvoorbeeld aan een beschikking over de verzekeringsplicht) of
- b. (na de aangekondigde wijziging van het amendement) indien te laat afwijzend is beschikt op een aanvraag (of het nu betaling van een geldsom betreft of iets anders).

Wat dit betreft het volgende. In de notitie «Termijnen voor bestuur en rechter» (Kamerstuk 27 461) van de ministers van BZK en Justitie, die op donderdag 23 november voor bespreking in uw kamer geagendeerd is, wordt besproken welke maatregelen getroffen of overwogen zullen worden om bestuursorganen sneller te doen beslissen. Een van de conclusies in die notitie is, dat het kabinet er vooralsnog geen voorstander van is nieuwe financiële prikkels in de wet vast te leggen (27 461, nr. 1, blz. 14). Dit onderdeel van het amendement is met dit kabinetsbeleid in strijd. Ik ben van mening dat het voorstel om de SVb, het Lisv en de uvi's een vast bedrag te laten betalen bij een te late beschikking (anders dan tot betaling van een geldsom) dermate principieel is, dat dit voorstel voor het bestuursrecht in het algemeen moet worden besproken en wel in het kader van eerstgenoemde notitie. Mede met het oog op eerdergenoemde bespreking is de kwestie inmiddels wel bij BZK aangekaart.

Daarbij wil ik echter wel al opmerken dat ik niet enthousiast ben over dit onderdeel, omdat dit misbruik uitlokt. Dit geldt voor beide subonderdelen, maar met name bij subonderdeel b. Kwaadwilligen zouden na invoering van dit onderdeel op grote schaal aanvragen kunnen inleveren – zelfs al weten ze van tevoren dat ze het aangevraagde niet zullen krijgen omdat ze simpelweg niet aan de voorwaarden voldoen – in de hoop dat de SVb en de uvi's de afwijzende beschikking te traag geven. De kans op een te trage beschikking kan daarbij nog worden vergroot door nadere door de uitvoeringsinstantie gevraagde informatie telkens zeer traag te leveren. Het moge duidelijk zijn dat de uitvoeringsinstanties in dit geval ook extra capaciteit voor dit soort gevallen moeten inzetten, wat op zich weer negatieve gevolgen zal hebben voor het halen van de beslistermijnen.

Ten slotte merk ik op dat ook dit onderdeel van het amendement gezien de vergaande gevolgen voor de uitvoering niet per 1 januari 2001 zou kunnen worden uitgevoerd en dat ook aan dit onderdeel van het amendement technische onvolkomenheden kleven.

BIJLAGE bij de toelichting: voorbeeld van rechtsongelijkheid die ontstaat als voor het vertrekpunt van de rentebetaling in plaats van de betaaldag de dag van de beslissing of, bij te laat beslissen, de laatste dag van de beslistermijn wordt gehanteerd

Stel, er is op 1 februari 2001 een WW-uitkering aangevraagd. Daarvoor geldt de redelijke termijn. De uvi haalt dit niet en verlengt tijdig met 6 weken. De verlengde beslistermijn verstrijkt dan dus 14 weken na 1 februari 2001, dus op 10 mei 2001. De uiterste betaaldatum is de eerste van de maand volgende op de maand waarin de beschikking is genomen, dus 1 juni 2001.

Stel nu allereerst, dat op 9 mei 2001 wordt beschikt, dus op tijd. In dit geval is de eerste betaaldag 1 juni. Wordt op of voor die dag betaald, dan wordt ingevolge het huidige beleid geen wettelijke rente vergoed. Wordt na die dag betaald, dan wordt met ingang van 1 juni op aanvraag wettelijke rente vergoed.

Wordt op 11 mei, dus 1 dag te laat, beschikt, dan is de uiterste betaaldatum nog steeds 1 juni. Ook hier geldt op grond van het huidige beleid dat geen wettelijke rente vergoed wordt indien op of voor 1 juni wordt betaald.

Het amendement zou er echter toe leiden, dat in het tweede geval wel rente wordt vergoed (nl. vanaf 10 mei 2001) en in het eerste geval niet. Dit ondanks het feit dat in beide gevallen tijdig is uitbetaald en er dus geen sprake is van schade wegens vertraging in de betaling van een geldsom. Naar mijn mening zou dit leiden tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Iets dergelijks geldt indien men de situatie van een tijdig genomen onjuiste beschikking afzet tegen een te laat genomen juiste beschikking.

Kortom, wil rechtsgelijkheid gewaarborgd worden, dan dient voor alle drie in paragraaf 2.1 genoemde situaties dezelfde startdatum voor de wettelijke rente te worden gehanteerd. Met het oog op de harmonisatie met het privaatrecht (zonder welke zich weer allerlei andere technische problemen zullen voordoen) dient dit de betaaldatum te zijn en niet de dag waarop daadwerkelijk is besloten of de laatste dag van de wettelijke beslistermijn.