

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 123e

27 248

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

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2001

Hierbij zend ik u een notitie inzake schadevergoedingsmogelijkheden bij overschrijding van beslistermijnen op grond van de socialeverzekeringswetten. De notitie is toegezegd tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet beslistermijnen sociale verzekeringen (Handelingen I, 2000/01, nr. 15, 19 december 2000, pag. 690).

In de notitie worden de negatieve gevolgen van het niet tijdig beslissen door de uitvoeringsinstanties in kaart gebracht. Hierbij worden de diverse schadeaspecten aan de orde gesteld en wordt bezien welke partij schade lijdt. Met name wordt daarbij aandacht besteed aan de – in de Kamer aan de orde gestelde – consequenties van de overschrijding van de beslistermijnen van de Wet op de (re)ïntegratie arbeidsgehandicapten (Wet REA). Voorts worden de schadevergoedingsmogelijkheden voor de geconstateerde schadeposten besproken, waarbij tevens het huidige schadevergoedingsbeleid van het Lisv (uitvoeringsinstellingen) en van de SVb wordt behandeld. Tevens wordt de regeling van renteschade in het voorontwerp vierde tranche Awb aan de orde gesteld.

Na een analyse van de schadevergoedingsregeling die in aanvulling op dit beleid mogelijk zou zijn, wordt een conclusie getrokken ten aanzien van de wenselijkheid om een dergelijke regeling in de socialeverzekeringswetten op te nemen.

Een afschrift van de notitie is heden naar de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd.

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

NOTITIE INZAKE SCHADEVERGOEDINGSMOGELIJKHEDEN BIJ OVERSCHRIJDING VAN BESLISTERMIJNEN OP GROND VAN DE SOCIALEVERZEKERINGSWETTEN

1. Inleiding

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet beslistermijnen sociale verzekeringen (Handelingen I, 2000/01, nr. 15, 19 december 2000, pag. 690) heb ik u een notitie toegezegd waarin principieel wordt ingegaan op de vraag of het mogelijk is om bij te laat beschikken door de uitvoeringsinstanties schadevergoeding te verstrekken. Deze notitie strekt hiertoe.

Op dit moment wordt bij termijnoverschrijding op grond van jurisprudentie en beleid van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVb) en het Landelijk instituut sociale verzekeringen (hierna: Lisv) wettelijke rente op aanvraag vergoed.

De vraag is of een aparte schadevergoedingsregeling (anders dan het betalen van wettelijke rente) wenselijk en mogelijk is, gelet op de negatieve gevolgen van het niet tijdig beschikken.

Allereerst breng ik in paragraaf 2 de negatieve gevolgen van het niet tijdig beslissen door de uitvoeringsinstanties in kaart. Hierbij worden de diverse schadeaspecten aan de orde gesteld en wordt gezien welke partij schade lijdt. Met name zal ik daarbij aandacht besteden aan de – in de Kamer aan de orde gestelde – consequenties van de overschrijding van de beslistermijnen van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA).

In paragraaf 3 bespreek ik de schadevergoedingsmogelijkheden voor de in paragraaf 2 besproken schadeposten waarbij ik tevens het huidige schadevergoedingsbeleid van het Lisv (uitvoeringsinstellingen) en van de SVb behandel. Voorts wordt de regeling van renteschade in het voorontwerp vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan de orde gesteld.

Vervolgens zal ik in paragraaf 4 bespreken welke schadevergoedingsregeling in aanvulling op dit beleid mogelijk en wenselijk is. Hierbij stel ik de vraag aan de orde of voorzien dient te worden in een sanctie voor die gevallen waarin de uitvoeringsinstanties niet tijdig beslissen. Tevens zal in deze paragraaf de vraag beantwoord worden of het financieel en technisch verantwoord is dat het beleid van het Lisv en de SVb wordt gewijzigd in die zin dat wettelijke rente ambtshalve in plaats van op aanvraag wordt vergoed.

2. De schadegevolgen van het niet tijdig beslissen door de uitvoeringsinstanties

De beslissingen op aanvraag waarop de termijnen uit de Wet beslistermijnen sociale verzekeringen betrekking hebben kunnen kort samengevat in drie categorieën onderscheiden worden:

- beslissingen die zien op de betaling van een geldsom (uitkering en/of voorziening) aan de aanvrager (2.1. en 2.2.);
- beslissingen die zien op de verstrekking van een voorziening in natura (2.3.);
- overige beslissingen op aanvraag (2.4.).

2.1. Beslissing op aanvraag van een uitkering

Het niet tijdig beslissen op een aanvraag tot betaling van een uitkering leidt niet per definitie tot schade. Er zal eerst schade ontstaan als de

betaling van de uitkering – ten gevolge van het niet tijdig beslissenuitblijft althans niet tijdig plaatsvindt. Alsdan blijft de aanvrager verstoken van een uitkering en kan schade ontstaan, doordat hij op een andere manier in middelen van bestaan moet voorzien.

In de praktijk ontvangt de aanvrager vaak een voorschot op zijn uitkering waardoor de schade uitblijft of wordt beperkt.

Als later – na het verstrijken van de beslistermijn – wordt beslist tot toekenning van een uitkering volgt er in de regel een nabetaling. Deze nabetaling (van een bedrag ineens) kan leiden tot de volgende schadepost.

Door de progressie in het belastingtarief kan een uitkeringsgerechtigde bij een nabetaling van de uitkering fiscale schade lijden. Het belastingrecht kent twee regelingen om een dergelijk fiscaal nadeel (geheel of gedeeltelijk) weg te nemen. Op basis van deze regelingen wordt het verschuldigde bedrag aan belasting berekend uitgaande van de situatie dat de uitkering wel tijdig zou zijn betaald.

2.2. Beslissing op aanvraag van een voorziening (Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA) (in de vorm van geld)

Bij een toekenning van een voorziening op grond van de Wet REA kunnen diverse partijen (direct en indirect) belang hebben. De partijen die een rol spelen bij het reïntegratieproces zijn onder meer:

1. de werknemer
2. de zelfstandige
3. de werkgever
4. de private verzekeraar

Ad. 1. Indien de uitvoeringsinstelling (hierna: uvi) te traag heeft besloten op een aanvraag van een REA-instrument kan de reïntegratie van de arbeidsgehandicapte werknemer belemmerd cq vertraagd worden. De werknemer zal hierdoor mogelijk langer aangewezen zijn op een uitkering (ZW respectievelijk WAO). Indien in de voor de werknemer geldende CAO geen bepalingen met betrekking tot een suppletierегeling (aanvulling op de uitkering) is opgenomen kan de werknemer loonschade lijden.

Ad. 2. Indien de zelfstandige niet tijdig kan beschikken over een REA-voorziening kan dit zijn beroepsuitoefening negatief beïnvloeden. De zelfstandige zal eventueel een beroep moeten doen op een derde (werknemer) of er zal sprake kunnen zijn van vermindering van de arbeidsprestatie. In beide situaties zal de winst, tengevolge van extra loonkosten resp. verminderde omzet – van de zelfstandige kunnen afnemen. De zelfstandige kan derhalve inkomstenschade lijden. In het ergste geval zal de zelfstandige niet meer in staat zijn om zijn beroep uit te oefenen en zich aldus een inkomen te verwerven.

Ad. 3. Kan de werknemer niet tijdig reïntegreren omdat de uvi te laat beschikt op een aanvraag van een REA-voorziening, dan zal de werkgever bij arbeidsongeschiktheid het loon in het eerste ziektejaar moeten door betalen en zal er loonschade kunnen ontstaan.

Komt de werknemer, als gevolg van het niet tijdig kunnen reïntegreren, in aanmerking voor een WAO-uitkering dan zal deze WAO-beslissing mede bepalend kunnen zijn voor de aan de werkgever op te leggen premie in het kader van de premiedifferentiatie (Pemba).

Indien de uvi niet tijdig beschikt op een aanvraag van een REA-voorziening zal de werkgever kunnen besluiten de voorziening voor te schieten. Hiermee voorkomt hij dat zijn werknemer niet tijdig reïntegreert en aangewezen is op een uitkering.

Met het voorschieten van de REA-voorziening lijdt de werkgever renteverlies over het bedrag van de voorgeschoten voorziening.

Ad. 4. Ook de private verzekeraar waarbij de gevolgen van de arbeidsongeschiktheid zijn herverzekerd zal ter beperking van de schadelasten er voor kunnen kiezen de REA-voorziening voor te schieten. Als gevolg hiervan lijdt de verzekeraar renteschade over het voorgeschoten bedrag. Indien de verzekeraar niet overgaat tot het voorschieten van de voorziening zal deze bij arbeidsongeschiktheid de uitkering betaalbaar moeten stellen. De verzekeraar zal hierbij stellen uitkeringschade te hebben geleden omdat langer dan nodig de particuliere arbeidsongeschiktheidsuitkering moest worden toegekend.

2.3. Beslissing op aanvraag van een voorziening in natura

Wat voor de vertraging in de betaling van een geldsom ten behoeve van een voorziening geldt, geldt evenzeer voor de vertraging in het verstrekken van een voorziening in natura. In beide situaties kan door de vertraging in de beslissing het reïntegratieproces negatief worden beïnvloed.

Voor de vertraging in de beslissing op een aanvraag van een voorziening in natura gelden derhalve de onder 2.2. beschreven schadeaspecten.

2.4. Overige beslissingen op aanvraag

Bij deze categorie dient bijvoorbeeld gedacht te worden aan de beslissing over de verzekeringsplicht of de beslissing waarbij de werkgever op aanvraag in een bepaalde sector wordt ingedeeld. Vertraging in deze categorie beslissingen heeft echter geen direct schadegevolg.

Aan deze beslissingen zijn geen directe betalingsverplichtingen voor de uitvoeringsorganisatie verbonden, maar wordt een juridische status of rechtstoestand vastgesteld. Indirect kunnen zij wel van invloed zijn op een betalingsverplichting van de uitvoeringsinstantie.

Zo heeft een beslissing over de verzekeringsplicht bijvoorbeeld indirect consequenties voor de aanvraag van een uitkering en een indelingsbeslissing zal gevolgen hebben voor de beslissing over de aan de werkgever op te leggen premie.

3. Huidige schadevergoedingsmogelijkheden

Met de invoering van de Awb is de bestuursrechter de mogelijkheid gegeven om, naast de beoordeling van het materiële geschil op het terrein van de socialeverzekeringswetten, bij gegrondverklaring van het beroep ook een uitspraak te doen over eventuele met het besluit van het uitvoeringsorgaan samenhangende schade. Van deze in artikel 8:73 Awb gegeven mogelijkheid heeft de bestuursrechter in toenemende mate gebruik gemaakt, waarbij voor de beantwoording van de vraag of, en in welke omvang, schade voor vergoeding in aanmerking komt, zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij het burgerlijk schadevergoedingsrecht.

Uitgangspunten van het burgerlijk schadevergoedingsrecht is het vereiste dat een causaal verband moet bestaan tussen de schade en de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid berust en dat alleen die schade in aanmerking komt voor vergoeding die redelijkerwijs aan de aansprakelijke kan worden toegerekend.

Een causaal verband wordt door de bestuursrechter niet (snel) aangenomen, als de schade (mede) verband houdt met c.q. volgt uit verplichtingen op grond van een contractuele relatie.

Volgens jurisprudentie van de burgerlijke rechter heeft een bestuursorgaan dat een besluit heeft genomen dat door de administratieve rechter wordt vernietigd -behoudens bijzondere omstandigheden- een hem toe te rekenen onrechtmatige daad gepleegd, waaruit een schadevergoedingsplicht jegens de belanghebbende voortvloeit.

Aansluitend bij de burgerrechtelijke schadevergoedingsjurisprudentie, pleegt de bestuursrechter bij vernietiging van een besluit van een uitvoeringsinstantie deze instantie op grond van artikel 6:119 BW te veroordelen tot vergoeding van wettelijke rente. Artikel 6:119 BW bepaalt namelijk dat de schadevergoeding die verschuldigd is wegens vertraging in de voldoening van een geldsom (i.c. vertraging in het uitbetalen van een uitkering of voorziening) bestaat in de wettelijke rente van die som over de periode dat de schuldenaar in verzuim is geweest.

Huidig schadevergoedingsbeleid

Zowel het Lisv als de SVb heeft op basis van de jurisprudentie van de bestuursrechter beleid ontwikkeld voor het vergoeden van schade die gelegen is in de vertraging in de betaling van een geldsom aan de aanvrager.

Op grond van dit beleid wordt schade 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 bestaat uit de wettelijk rente over de periode waarover de uitvoeringsinstantie in verzuim was, te rekenen vanaf de betaaldag. Geen wettelijk 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 geweest.

De schadevergoeding moet worden aangevraagd en er wordt geen drempelbedrag gehanteerd. Vergoeding van wettelijke rente wegens vertraging in de besluitvorming vindt niet plaats indien de vertraging in overwegende mate aan de aanvrager te wijten is.

Voorontwerp vierde tranche Awb

In de vierde tranche Awb, dat momenteel nog de status van voorontwerp heeft, worden regels gegeven over vergoeding van schade bij vertraging in de betaling van een geldsom. Het gaat hierbij onder meer om de drie hierboven bij het *schadevergoedingsbeleid* beschreven situaties. Net als dat op dit moment op grond van de jurisprudentie en het beleid van het Lisv en SvB 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. Ingeval het geven van een onjuiste beschikking is te wijten aan verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens door de belanghebbende en het bestuursorgaan de beschikking spontaan (niet als gevolg van bezwaar of beroep) corrigeert, vindt geen schadevergoeding plaats.

Het voorontwerp bevat geen regels over de situatie waarin schade is geleden wegens een onjuiste of te late beschikking over iets anders dan betaling van een geldsom. De Minister van Justitie streeft er naar de vierde tranche Awb medio 2002 bij de Tweede Kamer in te dienen.

3.1. Vergoeding bij vertraging in de betaling van een uitkering

Renteschade

Op basis van jurisprudentie van de bestuursrechter en het beleid van het Lisv en SVb wordt bij vertraging in de betaling van een uitkering schade vergoed. De schadevergoeding die wordt uitgekeerd bestaat uit de wettelijk rente over de periode waarover de uitvoeringsinstantie in verzuim was, te rekenen vanaf de betaaldag.

Overeenkomstig de jurisprudentie en het huidige beleid van het Lisv en SVb, wordt op basis van het voorontwerp vierde tranche Awb in deze situatie de wettelijke rente vergoed over de periode waarover het bestuursorgaan in verzuim was, waarbij het verzuim start indien niet op de betaaldag is betaald.

Fiscale schade

De eventueel ten gevolge van de nabetaling van de uitkering geleden fiscale schade (na toepassing van de regelingen door de belastingdienst (paragraaf 2.1.)) komt op grond van het beleid van de uitvoeringsinstanties voor vergoeding in aanmerking. Dit is conform de jurisprudentie van de bestuursrechter op dit punt.

3.2. Vergoeding bij vertraging in de betaling van een voorziening (in de vorm van geld)

Hierboven is reeds aangegeven dat de bestuursrechter in bestuurszaken aan de zogenaamde causaliteit nadere invulling heeft gegeven. Causaliteit wordt niet (snel) door de bestuursrechter aangenomen indien de schade (mede) verband houdt met c.q. volgt uit verplichtingen op grond van een contractuele relatie.

Een aantal schadeposten die in paragraaf 2.2. aan de orde zijn gekomen houden verband met/vloeien voort uit:

– de arbeidsrechtelijke relatie tussen werkgever en werknemer: loonschade, suppletieschade,- de privaatrechtelijke verzekeringsrelatie tussen werkgever of zelfstandige met de verzekeraar: uitkeringsschade.

Weliswaar is er in de paragraaf 2.2. geschetste gevallen sprake van enig verband tussen het te laat beschikken en de schade, maar dit verband heeft de particulier verzekeraar en de werkgever middels de verzekeringsovereenkomst respectievelijk de arbeidsovereenkomst zelf aangebracht. Door het niet tijdig beschikken door de uvi wordt een norm geschonden die niet de belangen van derden, die vrijwillig een koppeling tussen de tijdigheid of de inhoud van een beschikking van een bestuursorgaan en hun eigen rechten en verplichtingen hebben gelegd, beoogd te beschermen (de zogenaamde «Schutznorm»).

Zij zijn geen rechtstreeks belanghebbenden in de zin van de Awb.

Op grond van het beleid van het Lisv en SVb en de jurisprudentie van de bestuursrechter met betrekking tot de causaliteit komen de volgende schadeposten niet voor vergoeding in aanmerking:

- *loon(suppletie)schade (werknemer)*
- *loonschade (werkgever)*
- *uitkeringsschade (verzekeraar)*

Voorgesloten voorzieningen

Op grond van de Wet REA kan een aantal instrumenten aangevraagd

worden door de (beoogde) werkgever van een arbeidsgehandicapte werknemer en andere instrumenten door de arbeidsgehandicapte zelf. Particuliere verzekeraars kunnen niet op eigen naam REA instrumenten aanvragen. Zij kunnen hiertoe wel gemachtigd worden. Heeft de particuliere verzekeraar of de werkgever (bij voorzieningen die door de arbeidsgehandicapte moeten worden aangevraagd) instrumenten of voorzieningen voorgesloten, dan kunnen zij hun cliënten respectievelijk arbeidsgehandicapte werknemers vragen de rechten die dezen jegens de uvi hebben, aan hen over te dragen (subrogatie). Wordt te laat betaald, dan kan (wederom door of in naam van de arbeidsgehandicapte dan wel na subrogatie) de wettelijke rente worden gevorderd. De (beoogde) werkgever die zelf een REA-instrument kan aanvragen zal bij te late betaling uit eigen naam de wettelijke rente kunnen vorderen.

Gelet op het schadevergoedingsbeleid van het Lisv en de SVb zal bij niet tijdige toekenning van de REA-voorziening wettelijke rente worden vergoed over de periode waarin de uitvoeringsinstantie in verzuim was.

Op grond van de rentebepaling uit het voorontwerp Vierde tranche Awb zullen de verzekeraar en de werkgever (indien de voorziening door de arbeidsgehandicapte dient te worden aangevraagd) die een voorziening hebben voorgesloten, aangewezen zijn op de het instrument van de subrogatie om de gederfde rente vergoed te verkrijgen. Zij zijn immers geen (rechtstreeks) belanghebbende in de zin van de Awb bij een aanvraag om een REA-voorziening.

Inkomensschade zelfstandige

De zelfstandige zal bij geleden inkomensschade het causale verband tussen de te late beslissing en de schade moeten aantonen. Hierbij is van belang dat de zelfstandige tegen het uitblijven van een beslissing op de aanvraag van een REA-voorziening bezwaar kan instellen en een voorlopige voorziening kan aanvragen.

Zowel het beleid van de uitvoeringsorganisaties – gebaseerd op de jurisprudentie van de bestuursrechter – als de regeling in het voorontwerp vierde tranche Awb bieden hier geen mogelijkheden voor vergoeding, anders dan de vergoeding van wettelijke rente over het bedrag van de te laat betaalde voorziening.

Premieschade werkgever

De mogelijke premieschade (in het kader van Pemba) van de werkgever zal eerst bij de toekenning (beslissing) van de WAO aan de orde kunnen zijn. De premieschade is echter niet het rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de late REA-beslissing en komt derhalve niet voor vergoeding in aanmerking.

Ook voor deze schadepost biedt het huidige uitvoeringbeleid en de het voorontwerp vierde tranche Awb geen oplossing.

3.3. Vergoeding bij vertraging in het verstrekken van een voorziening in natura

Voor wat betreft de door de verzekeraar en werkgever gestelde loon – resp. uitkeringsschade als gevolg van het niet (tijdig) kunnen reïntegreren van de arbeidsgehandicapte werknemer staat ook hier de contractuele relatie vergoeding van de schade in de weg (vergelijk paragraaf 3.2). Voor de door de zelfstandige geleden inkomensschade en de premieschade van de werkgever gelden dezelfde argumenten die in paragraaf 3.2. aan de orde zijn gekomen.

Het beleid inzake het vergoeden van wettelijke rente is niet toepasbaar op voorzieningen in natura. Het betreft immers geen vertraging in de betaling van een geldsom. Heeft de werkgever of de particuliere verzekeraar deze voorziening voorgesloten dan zou vergoeding van de wettelijke rente over de kosten van de voorgesloten voorziening (via subrogatie) aan de orde kunnen zijn. Echter, hierbij spelen een aantal factoren die een rentevergoeding compliceren. Zo moet de voorziening de meest adequate oplossing zijn en kan de keuze van de werkgever of verzekeraar inadequaat of te duur zijn. Vergoeding van wettelijke rente over de som van de voorgesloten voorziening ligt dan niet voor de hand. Voorts is het tijdstip waarop de voorziening verstrekt wordt afhankelijk van het tijdstip waarop de voorziening geleverd kan worden. De vraag wanneer de uitvoeringsinstantie in verzuim is en op welk tijdstip de wettelijke rente gaat lopen is hier niet eenvoudig te beantwoorden.

Op grond van het huidige beleid van het Lisv en de SVb wordt geen wettelijke rente vergoed bij vertraging in de verstrekking van een voorziening in natura.

Het voorontwerp vierde tranche Awb regelt de vergoeding van de vertraging in de betaling van een geldsom en voorziet derhalve niet in een vergoeding in deze gevallen.

3.4. Vergoeding bij vertraging bij de overige beslissingen op aanvraag

Wegens het ontbreken van (directe) schade zal vergoeding bij te late beslissingen in deze categorie niet aan de orde zijn. Het beleid van de uitvoeringsinstanties en het voorontwerp vierde tranche Awb voorzien in deze gevallen, waarin (directe) schade ontbreekt, niet in een vergoeding.

4. Aanvullende schadevergoedingsregeling in de socialeverzekeringswetten? Uit voorgaande paragrafen blijkt dat bij overschrijding van de beslistermijnen niet in alle gevallen schadevergoeding tot de mogelijkheden behoort.

Een voor de hand liggende vraag is dan of er aanleiding is een aparte schadevergoedingsregeling te treffen.

Motief hiervoor zou kunnen zijn dat het kabinet hiermee een signaal geeft de knelpunten die het stimulerende effect van de Wet REA beperken weg te willen nemen.

Teneinde eerdergenoemde negatieve effecten van termijnoverschrijding te compenseren kan deze schadevergoedingsregeling kort gezegd op twee manieren worden ingevuld, te weten:

1. vergoeden van de werkelijke schade ingeval te laat beslist wordt (hierbij komen alle in paragraaf 2 aan de orde gestelde schadeposten voor vergoeding in aanmerking);
2. vergoeden van een vast bedrag.

Bij optie één dient men zich te realiseren dat deze regeling indruist tegen belangrijke algemene beginselen van het privaatrechtelijke schadevergoedingsrecht, waaronder de causaliteit en de zogenaamde «schutznorm».

Zoals uit paragraaf 3 is gebleken staat de causaliteit de vergoeding van een aantal schadeposten in de weg. Bovendien wordt schade geleden door partijen die niet rechtstreeks belanghebbenden zijn bij de beslissing die door de uitvoeringsorganisatie te laat wordt afgegeven. De norm die de uitvoeringsorganisatie schendt door te laat een beslissing af te geven, beoogt niet de belangen van verzekeraar of de werkgever te beschermen. Voor de beantwoording van de vraag of, en in welke omvang, schade voor vergoeding in aanmerking komt, heeft de bestuursrechter zoveel mogelijk

aansluiting gezocht bij het burgerlijk schadevergoedingsrecht ter zake van de onrechtmatige overheidsdaad.

Hoewel er voor de bestuursrechter ruimte is aan het burgerlijk schadevergoedingsrecht eigen invulling te geven, heeft de bestuursrechter (nog) geen aanleiding gevonden in publiekrechtelijke zaken van eerdergenoemde beginselen af te wijken en zal dat, gelet op haar jurisprudentie, naar verwachting ook niet doen.

De voorbeelden die in het kader van de Wet REA zijn aangedragen rechtvaardigen naar mijn oordeel niet een schadevergoedingsregeling die afwijkt van essentiële beginselen van het burgerlijke schadevergoedingsrecht. Daarbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat ook bij beslissingen in andere bestuurszaken belangen van private derden zijn betrokken en een dergelijke regeling voor andere sectoren niet zonder consequenties blijft (kan blijven).

Er is echter ook een andere zienswijze mogelijk. In deze zienswijze berust de schadevergoeding niet op onrechtmatige daad, maar is vergoeding verschuldigd als een sanctie op het overschrijden van de beslistermijnen. Deze schadevergoeding zou dan bestaan uit een vast bedrag (optie 2). De schadevergoeding wordt, afhankelijk van de inhoud van de beslissing waaruit de schadeplicht voortvloeit, gefinancierd uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds, Reïntegratiefonds of Werkloosheids/Wachtgeldfonds. Deze fondsen bestaan uit gelden van werknemers en werkgevers. Het opleggen van een sanctie – in de vorm van een boete- aan de uitvoeringsorganisatie bij overschrijding van de beslistermijnen is moeilijk vorm te geven wegens het ontbreken van eigen vermogen. Financiering van deze sancties uit de fondsen ligt hier niet voor de hand.

Beide opties leiden tot extra lasten voor de uitvoeringsorganisaties. Voor het berekenen en uitbetalen van de schadevergoeding zal extra capaciteit ingezet moeten worden wat ten koste zal gaan van de capaciteit die bij de beoordeling van de beslissing die gevraagd wordt kan worden ingezet. Dit heeft op zijn beurt weer een negatief effect op de mate waarin de beslistermijnen worden gehaald.

Het kabinet heeft bij zijn aantreden aangegeven dat vereenvoudiging van de wet- en regelgeving op het terrein van de werknemersverzekeringen dringend gewenst is. Mede in dit licht is in het regeerakkoord aangegeven dat verhoging van de doelmatigheid en verlaging van de uitvoeringskosten hoge prioriteiten hebben (Kamerstukken II, 1997/98, 26 024, nr.9) Het opnemen van een aparte schadevergoedingsregeling in de sociale-verzekeringswetten verhoogt de uitvoeringskosten van de uitvoeringsinstanties en beïnvloedt de tijdigheid van besluitvorming in negatieve zin. Een dergelijke regeling komt hierdoor in strijd met eerdergenoemde uitgangspunten van het kabinet.

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 22 november 2000 (Kamerstukken II 1999/00, 27 248, nr. 13) heb ik aangegeven dat het kabinet geen voorstander is van het regelen van schadevergoedingen bij te laat beschikken, anders dan in de vorm van wettelijke rente. Dit standpunt is neergelegd in de notitie «Termijnen voor bestuur en rechter» (Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1) van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrelaties (BZK) en Justitie en door de Minister van BZK verwoord in het algemeen overleg dat op 23 november 2000 naar aanleiding van genoemde notitie heeft plaatsgevonden. Ik verwijs u naar het verslag van dit algemeen overleg (Kamerstukken II 2000/01, 27 286 en 27 461, nr.2). Naar mijn oordeel is de discussie over het verstrekken van schadevergoedingen bij termijnoverschrijding dermate principieel, dat deze in het kader van het gehele bestuursrecht en met afweging van alle voor- en nadelen

moet worden gevoerd.

4.1. *Ambtshalve vergoeden van wettelijke rente in plaats van op aanvraag*

Op dit moment wordt op grond van jurisprudentie en beleid van de SVb en het Lisv bij termijnoverschrijding op aanvraag wettelijke rente vergoed. Aan de SVb en het Lisv is de vraag voorgelegd wat de uitvoerings-technische en financiële gevolgen zouden zijn indien het beleid reeds in 2001 zo zou worden gewijzigd, dat niet op aanvraag maar ambtshalve rente wordt vergoed.

Reactie SVb

De SVb heeft onderzoek gedaan naar de praktische uitvoerbaarheid van het ambtshalve uitbetalen van wettelijke rente bij overschrijding van de beslistermijn. Hierbij kwam naar voren dat het bedrag van de wettelijke rente in sommige gevallen zo laag is dat de kosten die de SVb moet maken om dit geringe bedrag te betalen, het rentebedrag overtreffen. De SVb pleit er daarom voor een drempelbedrag vast te stellen waarboven de wettelijke rente tot uitbetaling komt. De SVb heeft getracht, uitgaande van een aantal aannames en de cijfers die beschikbaar zijn over de beslistermijnen over het jaar 2000, een prognose te maken van de rentelast die door overschrijding van de beslistermijn zou kunnen ontstaan.

Voor de berekening van de rentelasten is de SVb ervan uitgegaan dat wettelijke rente verschuldigd is voor alle gevallen waarin de beslistermijn van acht weken én de redelijke verlengingstermijn (8 of 26 weken) is overschreden. De rentelast zou dan 1 miljoen zijn.

De SVb wijst er met nadruk op dat de cijfers een indicatie vormen van wat in de toekomst te verwachten is, waarbij is uitgegaan van bepaalde aannames. De verlengingstermijn kan – afhankelijk van het noodzakelijk onderzoek naar rechtsfeiten – korter of langer zijn dan acht weken.¹ Voorts is in deze cijfers de opschorting van de termijn doordat er informatie van de aanvrager moet komen, niet verwerkt. Verwacht wordt dan ook dat het aantal termijnoverschrijdingen aanzienlijk minder zal zijn dan waarvan bij de berekening is uitgegaan en dat de rentelasten derhalve minder zullen zijn dan het bedrag van 1 miljoen.

Ten aanzien van de uitvoeringskosten moet evenals ten aanzien van de berekening van de rentelast een groot voorbehoud worden gemaakt. Bij deze berekening heeft de SVb zich eveneens op dezelfde cijfers en aannames als bij de berekening van de rentelast gebaseerd. Op basis hiervan zullen de uitvoeringskosten f.0,8 miljoen bedragen. Uitgaande van de verwachting dat het aantal overschrijdingen lager zal zijn dan waarvan bij de berekening van de uitvoeringskosten is uitgegaan zullen de uitvoeringskosten in de praktijk lager zijn.

De SVb heeft een inventarisatie gemaakt van de aanpassingen en faciliteiten die in het computersysteem moeten worden aangebracht ten einde de ambtshalve uitbetaling van wettelijke rente mogelijk te maken. Tevens is geïnventariseerd welke andere voorbereidingen en werkzaamheden binnen de organisatie zullen moeten worden verricht.

Op grond van deze inventarisatie komt de SVb tot de conclusie dat de ambtshalve vergoeding van rente niet eerder dan medio 2002 gerealiseerd kan worden.

Bij deze conclusie hebben twee elementen in belangrijke mate meegewogen, te weten: de ombouw en aanpassing van het computersysteem in verband met de invoering van de Euro en de overgang naar een nieuw mainframe.

Met name deze twee ingrijpende gebeurtenissen, welke dit jaar plaats-

¹ Op bladzijde 4 van de Uitvoeringstoets wetsvoorstel «Wet beslistermijnen sociale verzekeringen» is vermeld dat de SVb aan het volgende beleid ten aanzien van verlenging van beslistermijnen: de beslistermijn kan met maximaal 8 weken worden verlengd, indien dit noodzakelijk is met het oog op onderzoek naar rechtsfeiten. Indien op het moment van verlenging gemotiveerd kan worden bepaald dat het onderzoek naar rechtsfeiten langer uitstel dan acht weken noodzakelijk maakt, kan de periode van verlenging op een langere termijn worden gesteld.

vinden, hebben tot de conclusie geleid dat de ambtshalve rentevergoeding niet eerder te realiseren is dan medio 2002.

Reactie Lisv

Bij brief van 1 mei 2001 heeft het Lisv gereageerd op de vraag wat de uitvoeringstechnische en financiële gevolgen zouden zijn indien het Lisvbeleid reeds in 2001 zo zou worden gewijzigd, dat niet op aanvraag maar ambtshalve rente wordt vergoed.

Uitvoeringstechnisch

Het Lisv heeft de uitvoeringsinstellingen gevraagd naar de uitvoeringstechnische gevolgen die zij voorzien als het beleid zou worden gewijzigd in een spontane (ongevraagde) rentevergoeding bij overschrijding van de beslistermijn.

De uitvoeringsinstellingen hebben aangegeven dat nieuwe systemen moeten worden ingericht om spontane rentevergoeding bij termijnoverschrijding mogelijk te maken.

Het aantal verzoeken in het jaar 2000 om vergoeding van wettelijke rente is sporadisch geweest. De bestaande (handmatige) praktijk zal vanwege de verwachte toename van het aantal gevallen waarin wettelijke rente moet worden berekend, moeten worden omgezet in een systeemtechnische ondersteunende praktijk binnen de primaire processen. De benodigde capaciteit om deze systemen te ontwikkelen dan wel aan te passen is niet op korte termijn beschikbaar.

Naast de herinrichting van de sector vanwege SUWI-wetgeving, verwijst het Lisv in dit kader ook naar de komst van de Euro (en de in dat kader gemaakte afspraak dat beleidscumulatie zal worden voorkomen). Deze twee operaties vragen al veel wijzigingen van de bestaande systemen.

Een beleidswijziging vereist een ruime periode voor implementatie. De inwerkingtreding van het aangepaste beleid zou vervolgens dicht in de buurt komen van de (verwachte) inwerkingtreding van de vierde tranche Awb, zo stelt het Lisv. Naar het oordeel van het Lisv is eigen beleid in dat geval niet meer aan de orde.

Financieel

De (eenmalige) kosten voor de ontwikkeling en wijziging van procesondersteunende systemen zijn door het Lisv op dit moment niet in te schatten maar zullen naar verwachting substantieel zijn.

De financiële consequenties van de gevraagde beleidswijziging zijn naar het oordeel van het Lisv niet goed in te schatten.

Waar de gevolgen voor de fondsen (het totaal van de te vergoeden rente) in kaart moesten worden gebracht zag het Lisv zich geconfronteerd met de moeilijkheid dat deze op voorhand nauwelijks zijn in te schatten, nu de beslistermijn van een aanzienlijk aantal beslissingen is verkort. Het juiste referentiekader van waaruit deze vraag zou moeten worden beantwoord ontbreekt.

Extra complicerende factor is dat de voor de berekening van de financiële consequenties benodigde gegevens niet voorhanden zijn. Een belangrijke factor wordt gevormd door de praktijk van voorschotten. Doorgaans wordt door de uitvoeringsinstellingen vooruitlopend op de definitieve uitkeringsbeslissing een voorschot verstrekt aan de betrokkene. Als dit voorschot even hoog blijkt als de uiteindelijke beslissing, brengt dit mee dat geen nabetaling plaatsvindt, zodat geen reden bestaat om wettelijke

rente te vergoeden. Gegevens omtrent de omvang van deze voorschotten zijn echter niet voorhanden.

Verder moet de wettelijke rente worden berekend over het aantal kalenderdagen dat te laat is betaald. De bij de uitvoeringsinstellingen beschikbare gegevens betreffen echter het aantal uitkeringsdagen. Op basis van de ontvangen reacties van de uitvoeringsinstellingen blijkt het voor het Lisv onmogelijk – als was het maar bij benadering- inzicht te geven in de financiële gevolgen voor de fondsen. Een inschatting is wel dat een eventueel te betalen vergoeding – gemeten naar het individuele geval- zeer gering zal zijn; de voorgestelde wijziging zal resulteren in groot aantal kruimelvergoedingen.

Het Lisv concludeert dat een beleidswijziging op korte termijn niet te realiseren is. Voor een beleidswijziging is een ruime periode voor implementatie vereist. Het Lisv verwacht dat de inwerkingtreding dan dicht in de buurt van de (verwachte) inwerkingtreding van de vierde tranche van de Awb komt, waardoor eigen beleid in dat geval dan niet meer aan de orde is.

4.2. Conclusie

Met de belangen van de aanvrager van een beslissing wordt op dit moment voldoende rekening gehouden nu er recht bestaat op wettelijke rente bij overschrijding van de beslistermijn. Voorts kan de aanvrager van een beslissing tegen het uitblijven van een beslissing bezwaar en beroep instellen en een voorlopige voorziening aanvragen, waardoor de schade wordt beperkt. In dit kader is van belang te melden dat de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht om advies is gevraagd over de aanpassing van artikel 6:2 Awb (bezwaar en beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit). Geconstateerd kan worden dat artikel 6:2 Awb verbetering behoeft. Verschillende opties zijn hier denkbaar. Enerzijds kan worden gedacht aan een wijziging van artikel 6:2 Awb in die zin dat het uitblijven van een beslissing binnen de geldende beslistermijn wordt gelijkgesteld met een besluit dat materieel een weigering inhoudt (de zogenaamde 'fictieve weigering' uit het arob-tijdperk). Van de andere kant kan worden gedacht aan een snelle en simpele procedure bij de rechter, die het bestuur kan bevelen binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit te nemen. Aan beide opties kleven voor- en nadelen, die nadere bestudering vergen. Indien mogelijk, wordt deze aanpassing in de Tweede Evaluatie Awb opgenomen.¹

Uit paragraaf 3 blijkt dat voornamelijk de schade die derden, althans niet rechtstreeks belanghebbenden, lijden ten gevolge van te late besluitvorming niet (volledig) voor vergoeding in aanmerking komt. Het doel van de tijdigheidsnormen is de bescherming van de belangen van de aanvrager van de beslissing waarop de termijnen betrekking hebben.

Een regeling in de socialeverzekeringswetten waarin schade, door derden geleden, wordt vergoed, zou dit doel voorbij schieten en derhalve strijdig zijn met de «schutznorm» van het privaatrechtelijke schadevergoedingsrecht. Tevens zou met een dergelijke regeling afstand worden genomen van het civielrechtelijke basisprincipe van het schadevergoedingsrecht – dat door de bestuursrechter wordt gevolgd – dat schade niet voor vergoeding in aanmerking komt als deze niet het rechtstreeks gevolg is van het onrechtmatig besluit (de causaliteit).

Een ander belangrijk argument tegen het opnemen van een aparte schadevergoedings- regeling voor de gevallen waarin niet tijdig wordt beslist is dat een dergelijke regeling zal leiden tot extra lasten voor de

¹ Kamerstukken II, 2000/01, 27 461, nr. 1.

uitvoering. Voor het berekenen en uitbetalen van de schadevergoeding zal extra capaciteit ingezet moeten worden wat ten koste zal gaan van de capaciteit die bij de beoordeling van de beslissing die gevraagd wordt kan worden ingezet.

Dit heeft op zijn beurt weer een negatief effect op de mate waarin de beslistermijnen worden gehaald, waardoor het beoogde doel niet zal worden bereikt.

Een beleid waarin de rente spontaan wordt vergoed heeft, gezien de beoordeling van de SVb en het Lisv van dit beleid op financieel en uitvoeringstechnische consequenties (paragraaf 4.1.), grote gevolgen voor de uitvoering en is niet op korte termijn te realiseren.

Met verwijzing naar de voorgestelde regelgeving in het voorontwerp van de vierde tranche Awb – die spontane rentevergoeding voorschrijft – ben ik van mening dat moet worden voorkomen dat de tijdigheid van de besluitvorming in gevaar komt doordat de uitvoering extra zwaar wordt belast om een dergelijk beleid op korte termijn te implementeren.

Een schaderegeling die zou bestaan uit een vast bedrag (boeteregeling) is naar mijn mening geen doelmatig sanctie-instrument voor de uitvoeringsorganisatie.

Een dergelijke regeling zou moeten dienen als financiële prikkel om te komen tot betere prestaties ten aanzien van de tijdigheid van de besluitvorming.

Aangezien de uitvoeringsorganisaties niet beschikken over eigen vermogen zou de financiering van de sanctie uit de fondsen (premie-gelden) moeten plaatsvinden. In dat opzicht kan dan niet echt gesproken worden van een «prikkel».

Door de besluitvorming te compliceren met een boeteregeling wordt uiteindelijk bereikt dat de tijdigheid onder druk komt te staan.

Gezien het voorgaande acht ik het niet wenselijk om op dit moment, vooruitlopend op de vierde tranche van de Awb, een aparte schaderegeling op te nemen in de socialeverzekeringswetten.

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