

25 661

Wijziging van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Werkloosheidswet, de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, de Toeslagenwet, de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Kinderbijslagwet, de Algemene nabestaandenwet, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten met betrekking tot terugvordering en verhaal (terugvordering en verhaal in verband met herziening van het debiteurenbeleid)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 maart 1998

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag. De leden van de CDA-fractie hadden met betrekking tot de versoepeling van de terugvorderingsbepalingen en de voorgestelde financiële verhouding met betrekking tot de bijstandsonvangsten enige bezwaren. In de toelichting wordt hun inziens de indruk gewekt dat de versoepeling noodzakelijk is vanwege de tekortschietende gemeentelijke uitvoering. De CDA-fractie refereert aan de toelichting op het wetsvoorstel waar staat dat veel gemeentelijke administraties op de forse uitbreiding van de debiteuren-administratie onvoldoende waren voorbereid, waardoor incasso van schulden onder druk is komen te staan. Dit mag volgens deze leden geen reden tot versoepeling van wetgeving zijn. Zij verwijzen naar de discussie die bij de behandeling van de Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid is gevoerd met betrekking tot de uitvoering. Deze discussie heeft geleid tot een uitstel van de invoeringsdatum van deze wet voor gemeenten.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt een relatie gelegd tussen de enorme toename van het aantal debiteuren en de gelijktijdige invoering van de verplichting om in alle gevallen terug te vorderen. Hierdoor zijn de debiteurenadministraties van gemeenten onder druk komen te staan. De regering is van mening dat de administraties een toevloed aan vorderingen te verwerken hebben gekregen, die tot dat

moment ongebruikelijk was. In de toelichting wordt de kwalificatie van een tekortschietende debiteurenadministratie niet genoemd. Het kabinet is het met deze kwalificatie niet eens. Wél betekende de enorme toestroom aan vorderingen en het daaraan voorafgaande traject van verificatie van belastingsignalen dat een noodzakelijke aanpassing van de debiteurenadministraties voor veel gemeenten noodzakelijk werd, ongeacht de staat waarin een debiteurenadministratie verkeerde. De pogingen van gemeenten om de administraties aan te passen om daarmee een efficiënt en doelmatig ontvangstenbeleid te kunnen voeren werden doorkruist door zich in de wet bevindende eisen op het terrein van het debiteurenbeleid. Gedoeld wordt op de bepalingen in de Abw die eisen dat altijd volledig moet worden teruggevorderd ook in de gevallen waarin dit praktisch onmogelijk blijkt te zijn. Dit betekent dat zinloze acties door gemeenten moeten worden gepleegd (debiteuren-onderzoeken, administreren etc) op vorderingen waarbij dit zinloos is.

Hierdoor kan niet de volledige aandacht worden gericht op vorderingen, waarbij het zinvol is om wel tot daadwerkelijke incasso over te gaan. De invoering van de Wet boeten, maatregelen terug- en invordering sociale zekerheid heeft op het debiteurenbestand op zich geen invloed gehad. De verplichting tot terug- en invordering staat sinds 1 augustus 1992 in de wet en heeft tezamen met de intensivering van de fraudebestrijding in de loop der jaren tot een vergroting van de debiteurenadministratie geleid. De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af waarom het opnemen van enkele heldere criteria voor beëindiging van de terugvordering onvoldoende mogelijkheden biedt om per individuele situatie een gepast besluit te nemen. In verband met het voorkomen van rechtsongelijkheid hadden zij dit wel op prijs gesteld.

In de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II, 1997/1998, 25 661, nr. 6) is op deze vraag geantwoord dat bewust is gekozen voor een discretionaire bevoegdheid voor het uitvoeringsorgaan in bepaalde situaties van terugvordering af te zien. Als reden werd genoemd dat de uitvoeringsorganen mogelijkheden moeten hebben om per individuele zaak een gepast besluit te nemen. Hoewel niet voor een limitatieve opsomming is gekozen is wel voor een wettelijk kader gekozen waarbinnen de bevoegdheid van gemeenten reikt. Landelijke rechtsgelijkheid zou alleen kunnen worden gewaarborgd wanneer in de wet gevallen worden beschreven waarin de uitvoeringsorganen verplicht worden om af te zien van terugvordering.

Zodra sprake is van een keuze voor het uitvoeringsorgaan om wel of niet van terugvordering af te zien zou sprake kunnen zijn van rechtsongelijkheid tussen uitvoeringsorganen. Een verplichting om af te zien van terugvordering acht de regering niet wenselijk, omdat van te voren een precieze situatie niet kan worden beschreven waarbij het voor de hand ligt om van terugvordering af te zien. Met de individuele benadering per geval kan zowel vanuit cliëntoptiek als wel vanuit de uitvoeringsorganisatie maatwerk worden geleverd. Een individuele afweging door het uitvoeringsorgaan binnen het gegeven wettelijk kader, moet overigens voldoen aan het beginsel van rechtsgelijkheid; dat wil zeggen dat gelijke gevallen binnen het desbetreffende uitvoeringsorgaan gelijk moeten worden behandeld.

De leden van de CDA-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van de voorgestelde wijziging van het gemeentelijk aandeel in de ontvangsten van terugvordering en verhaal. Deze leden vroegen zich af of wij ons niet op een oneigenlijke weg begeven om de mindere geneigdheid tot uitvoering van deze wet te gaan belonen met een financiële prikkel. Zij voegden hieraan toe of de discussie niet meer moet gaan over de getroffen maatregelen op zich, met daarbij de vraag of er in alle gevallen onder alle omstandigheden sprake is van verwijtbaar gedrag. De regering erkent dat door gemeenten niet het maximale wordt geïnvesteerd om ontvangsten terugvordering en verhaal te genereren. Dit

betekent overigens niet dat door gemeenten in strijd met de Abw wordt gehandeld, zodat een financiële maatregel aan de orde is. Gemeenten voldoen in de regel aan de vereisten van de terugvorderings- en verhaalsparagraaf. De intensiteit waarmee inspanningen worden gepleegd om tot daadwerkelijke incasso te komen kan afhangen van de kosten die met incasso gemoeid zijn. Het is de regering gebleken dat door gemeenten hoge incassokosten moeten worden gemaakt om in te vorderen. Naarmate intensief wordt ingevorderd nemen de kosten navenant toe. Deze kosten wegen niet op tegen de baten die uit de incassoactiviteiten voortkomen. De regering heeft gemeend deze negatieve incentive weg te moeten nemen. Zij verwacht dat hiermee een impuls wordt gegeven om de intensiteit van de incassoactiviteiten te verhogen.

De regering merkt op dat het onderscheid aanbrengen bij terugvordering aan de hand van het verwijtbaarheids criterium niet wenselijk is. Ten eerste wordt hiermee een gedeelte van de gedragingen gelegitimeerd en hoeft de (ex)cliënt zelf geen enkele inspanning te plegen om de onterecht uitgekeerde gelden terug te betalen. Ten tweede is het leggen van een algemene grens van wat wel of niet toelaatbaar uiterst moeilijk verdedigbaar, aangezien in alle gevallen onterecht bijstand is ontvangen. Tot slot was het de leden van de CDA-fractie opgevallen dat de uitleg om artikel 78b van de Abw niet aan te vullen overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State naar hun gevoel niet steeds geheel gelijklopend was. Bij het bespreken van de opmerkingen van de Raad van State werd er de nadruk op gelegd dat het opleggen van de plicht aan de gemeenten om in de door de Raad van State beschreven situatie het besluit in te trekken niet wordt gevolgd omdat dit de bevoegdheden van de gemeenten weer zou inperken terwijl het juist de bedoeling was deze bevoegdheden te verruimen. In de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II, 1997/98, 25 661, nr. 6) werd naar het oordeel van deze leden een enigszins andere verklaring gegeven. Deze leden verzochten om een nadere uiteenzetting.

De Raad van State heeft voorgesteld om artikel 78b van de Abw aan te vullen met een bepaling dat het besluit tot het afzien van terugvordering of tot het gedeeltelijk afzien van verdere terugvordering wordt ingetrokken of ten nadele van de belanghebbende wordt gewijzigd, indien onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste en volledige gegevens tot een ander besluit zou hebben geleid. De Raad heeft hierbij een relatie gelegd met het huidige artikel 78a van de Abw. Het advies van de Raad is door de regering op dit punt niet gevolgd. De reden hiervoor is, dat artikel 78a van de Abw er niet toe strekt om de herzieningsmogelijkheid in het leven te roepen, maar om burgemeester en wethouders te verplichten in de aldaar gegeven situaties van die mogelijkheid gebruik te maken. Het in het wetsvoorstel opgenomen artikel 78b van de Abw beoogt om in een aantal situaties de bevoegdheid van de gemeenten om van terugvordering of van verdere terugvordering af te zien te verruimen. Het ligt daarbij niet voor de hand om deze bevoegdheid in de Abw in te perken ten aanzien van het geval waarin door de belanghebbende onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste en volledige gegevens tot een ander besluit zou hebben geleid.

Naar aanleiding van het vorenstaande is door verschillende Tweede-Kamer-fracties de vraag aan de orde gesteld of de gemeenten zonder de door de Raad van State voorgestelde bepaling, wèl de bevoegdheid hebben om op een besluit om af te zien van terugvordering terug te komen indien achteraf blijkt dat onjuiste of onvolledige gegevens door de schuldenaar zijn verstrekt en het besluit derhalve op onjuiste gronden is genomen. De regering heeft hierop, onder verwijzing naar jurisprudentie, geantwoord dat geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor het intrekken of ten nadele van de belanghebbende wijzigen van besluiten vereist. In de nota naar aanleiding van het verslag is derhalve geen

afwijkende verklaring gegeven waarom artikel 78b Abw niet is aangevuld, maar is slechts een nadere uiteenzetting gegeven rondom de herzieningsbevoegdheid van gemeenten ten aanzien van besluiten waarvan achteraf komt vast te staan dat deze op onjuiste gronden berusten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert