

Vergaderjaar 1997–1998

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 september 1997 en het nader rapport d.d. 3 oktober 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 juli 1997, no.97.003556, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 juli 1997, no. 97.003556, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 september 1997, nr.W12.97.0467, bied ik U hierbij aan.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het in zijn advies gestelde rekening is gehouden.

In het navolgende bespreek ik de door de Raad van State gemaakte opmerkingen.

1. Ingevolge het voorgestelde artikel 78b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene bijstandswet (Abw) kunnen burgemeester en wethouders van terugvordering of verdere terugvordering afzien, indien de belanghebbende gedurende vijf jaar niet volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan over die periode, maar het achterstallige bedrag, voorzover van toepassing vermeerderd met de daarover verschuldigde rente, alsnog heeft betaald.

Op grond van artikel 14f, zevende lid, in samenhang met artikel 87, tweede lid, Abw wordt het verschuldigde bij gebreke van tijdige betaling verhoogd met de wettelijke rente en de op de invordering betrekking hebbende kosten.

Nu de verhoging van het terug te vorderen bedrag met de wettelijke rente imperatief is voorgeschreven en in het in artikel 78b, eerste lid, onder b, bedoelde geval steeds sprake is van een achterstallig bedrag, is de Raad van State van oordeel dat de zinsnede «voorzover van toepassing» in artikel 78b, eerste lid, onder b, dient te vervallen.

Verder is in genoemd onderdeel alleen de vermeerdering met de wettelijke rente geregeld en niet de verhoging met de op de invordering betrekking hebbende kosten. Het college adviseert artikel 78, eerste lid, onder b, aan te passen.

1. Artikel 78b, eerste lid, onder b, van de Algemene bijstandswet is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast. Gelijklopende wijzigingen zijn in de overige sociale zekerheidswetten, alsmede in het voorstel van Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Kamerstukken II 1996/97, 25 478) aangebracht.

2. Het voorgestelde artikel 78b Abw biedt – evenals het per 1 juli 1997 in werking getreden artikel 78a – de mogelijkheid om af te wijken van de plicht tot terugvordering. In artikel 78b Abw is – anders dan in artikel 78a Abw – niet voorzien in 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 of volledige gegevens tot een ander besluit zou hebben geleid. Een dergelijk geval kan zich ook voordoen bij toepassing van artikel 78b.

De Raad adviseert artikel 78b Abw op dit punt aan te vullen.

2. Aan het advies van de Raad om artikel 78b van de Algemene bijstandswet aan te vullen met een bepaling dat het besluit tot het afzien van terugvordering wordt ingetrokken of tot het gedeeltelijke 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, is geen gevolg gegeven. Artikel 78b van de Algemene bijstandswet beoogt de bevoegdheid van de gemeenten, om van terugvordering of van verdere terugvordering af te zien, te verruimen. Dit gebeurt door de gemeenten de bevoegdheid te geven van terugvordering af te zien in de in het eerste lid, onder a tot en met d, van artikel 78b van de Algemene bijstandswet beschreven situaties. Door de plicht aan gemeenten op te leggen om in de door de Raad beschreven situatie het besluit in te trekken zou de gegeven bevoegdheid worden ingeperkt. Dit ligt gezien de uitgangspunten van het onderhavig wetsvoorstel niet in de rede, nu juist door middel van een efficiënt uitgevoerd terugvorderingsbeleid moet worden getracht het debiteurenbeleid te verbeteren.

De gemeenten houden echter ook zonder de door de Raad voorgestelde bepaling de bevoegdheid om een eenmaal genomen besluit te herzien indien achteraf blijkt dat onjuiste of onvolledige gegevens door de schuldenaar is verstrekt. Om deze reden is artikel 78b van de Algemene bijstandswet in de eerder voorgestelde redactie gehandhaafd.

3. Indien degene die bijstand ontvangt of heeft ontvangen en ten aanzien van wie door de rechter een verhaalsbedrag verschuldigd ingevolge artikel 93 of artikel 94 is vastgesteld zijn woonplaats verplaatst naar een andere gemeente en aldaar bijstand ontvangt of heeft ontvangen, gaat ingevolge het voorgestelde artikel 96a, eerste lid, Abw de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak op de andere gemeente over, mits geen andere wijziging van omstandigheden heeft plaatsgevonden dan de verplaatsing van de woonplaats.

Blijkens paragraaf 3.4, onder a, van de memorie van toelichting is het de bedoeling dat het gaat om dezelfde omstandigheden als die waarop de rechterlijke beschikking is gebaseerd. De gekozen formulering in artikel 96a, eerste lid, Abw kent een dergelijke clausulering echter niet, waardoor de reikwijdte van dat artikellid onbedoeld wordt beperkt. Wijzigingen van omstandigheden zijn immers aan de orde van de dag.

Echter, ook indien de in de toelichting bedoelde clausulering in artikel 96a, eerste lid, wordt opgenomen, rijst de vraag of dat voldoende uitkomst biedt. Het komt bijvoorbeeld vaak voor dat het inkomen van de onderhoudsplichtige na de rechterlijke vaststelling van het verhaalsbedrag licht stijgt. Een dergelijke stijging hoeft niet van invloed te zijn op het vastgestelde verhaalsbedrag, maar heeft wel tot gevolg dat strikt genomen geen sprake meer is van dezelfde omstandigheden als waarop de rechterlijke beschikking is gebaseerd. Artikel 96a Abw zou dan niet kunnen worden toegepast.

De Raad adviseert artikel 96a Abw in dit licht nader te bezien.

3. Aan de aanbeveling van de Raad om het voorgestelde artikel 96a van de Algemene bijstandswet, alsmede de bijbehorende toelichting nader te bezien, is gevolg gegeven. In het artikel is de voorwaarde dat geen andere wijziging van omstandigheden heeft plaatsgevonden dan de verplaatsing van de woonplaats, geschrapt. In verband hiermee is ook de toelichting bijgesteld.

4. Met het voorgestelde artikel 134, derde lid, onder c, Abw wordt wat de memorie van toelichting noemt een «incentive-regeling» in het leven geroepen. Elke gemeente krijgt een individueel drempelbedrag toegewezen. Van de ontvangsten die boven dit drempelbedrag uitgaan, komt 75% aan gemeenten toe. Het landelijke drempelbedrag voor ontvangsten betreffende terugvordering en verhaal Abw zal voor de periode 1999 tot en met het jaar 2001 per jaar worden vastgesteld op 350 miljoen gulden. Dit landelijke drempelbedrag wordt over de individuele gemeenten verdeeld op basis van hun relatieve aandeel in de landelijke ontvangsten Abw in het jaar 1992, het jaar waarin op 1 augustus de terugvorderings- en verhaalsplicht is ingevoerd (paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting).

De Raad meent dat deze vaststelling van het individuele drempelbedrag enkele ongewenste gevolgen heeft. Er zijn gemeenten die al vóór 1 augustus 1992 in behoorlijke mate van de toen bestaande verhaalsbevoegdheid gebruik maakten. Voor die gemeenten was invoering van een plicht in feite niet nodig. Die gemeenten zullen een relatief hoger aandeel hebben gehad in de landelijke ontvangsten en een ongerechtvaardigd hoog drempelbedrag krijgen. De gemeenten die in het verleden een actief verhaalsbeleid hebben gevoerd, zullen als gevolg van een hoger drempelbedrag in mindere mate profiteren van de «incentiveregeling».

De Raad meent daarom dat het aanbeveling verdient de vaststelling van het individuele drempelbedrag nader te bezien.

4. De opvatting van de Raad dat de gekozen vaststelling van het individuele drempelbedrag enkele ongewenste gevolgen heeft, kan ik tot op zekere hoogte onderschrijven. De gekozen verdeel-systematiek levert onvermijdelijk een aantal gemeenten minder voordeel op dan andere gemeenten.

Diverse objectieve verdeel-indicatoren, zoals het aantal bijstands-gerechtigden, verleende uitkeringen of gemiddelde gerealiseerde ontvangsten, zijn overwogen en met gemeenten besproken, maar geven of dezelfde nadelen of bieden geen enkele relatie met het debiteurenbestand.

Ik ben van mening dat de gekozen verdeel-indicator van het macro-drempelbedrag over gemeenten de meest werkbare optie is. Door het jaar 1992 als basis te nemen (terugvordering en verhaal was tot 1 augustus 1992 een bevoegdheid) wordt gepoogd om gemeenten vanuit een enigszins gelijke uitgangspositie gebruik te laten maken van de financiële incentive. Door de

gunstige financiële verhouding boven het individueel bepaald drempelbedrag zal naar verwachting elke gemeente een voldoende incentive hebben. De aanbeveling van de Raad geeft derhalve geen aanleiding om artikel 134, derde lid, onder c van de Algemene bijstandswet aan te passen.

5. Een belangrijk knelpunt bij verhaal van kosten van bijstand ontstaat door het niet of slechts zeer moeizaam kunnen verkrijgen van gegevens van de onderhoudsplichtige. Daarom is in het voorgestelde artikel 101 Abw een inlichtingenplicht opgenomen voor degenen op wie verhaal wordt gezocht. Wie niet aan die verplichting voldoet, wordt krachtens artikel 141, eerste lid, Abw gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de tweede categorie. Strafrechtelijke vervolging van deze overtreding zal vermoedelijk een lage prioriteit hebben en daardoor wellicht onvoldoende preventief werken.

De vraag dient zich dan aan of het invoeren van de inlichtingenplicht als zodanig voldoende oplossing biedt voor het gesignaleerde knelpunt. In dit verband is van belang wat het gevolg is van de voorgestelde inlichtingenplicht op de huidige stelplicht en bewijslast van gemeenten in zaken van gewijzigde omstandigheden. Het gaat om de gevallen waarin de gemeente op grond van artikel 98 Abw in afwijking van een rechterlijke alimentatie- of verhaalsuitspraak tot verhaal kan overgaan als zich gewijzigde omstandigheden hebben voorgedaan, bijvoorbeeld een wezenlijke vermeerdering van de financiële draagkracht. In de jurisprudentie wordt tot nog toe op verschillende wijzen met dit vraagstuk omgegaan:

– Uitgaande van de hoofdregel dat degene die zich op het bestaan van gewijzigde omstandigheden beroept verplicht is deze te stellen en zo nodig te bewijzen, zal de rechter de gemeente die niet aan die stelplicht kan voldoen (doordat de onderhoudsplichtige geen informatie geeft) niet ontvankelijk moeten verklaren in het verhaalsverzoek. Het risico van de weigerachtige onderhoudsplichtige wordt hiermee geheel bij de gemeente gelegd. (Rechtbank Dordrecht 26 april 1995, ABV 1995, 13.5, en Hof Den Haag 24 mei 1996, ABV 1996, 8.10.)

– De hiervoor genoemde hoofdregel inzake de stelplicht wordt opzijgezet in het geval dat de onderhoudsplichtige weigert de nodige gegevens aan de gemeente te verstrekken. De gemeente is dan immers niet in staat om te beoordelen of sprake is van gewijzigde omstandigheden als gevolg waarvan een gewijzigd verhaalsbedrag moet worden opgelegd of verhaald moet worden, in afwijking van een bestaande alimentatie-uitspraak. De gemeente kan daardoor niet aan haar wettelijke verhaalsplicht voldoen. Het is in zo'n situatie aan de onderhoudsplichtige om te stellen en, zo nodig, te bewijzen dat er bijzondere omstandigheden zijn waardoor redelijkerwijs niet van hem verlangd kan worden dat hij meewerkt aan de uitvoering van het verhaalsverzoek. (Hof Arnhem 11 juni 1996, ABV 1996, 12.9.)

De tweede visie sluit naar het oordeel van de Raad aan bij een redelijke verdeling van de stelplicht en bewijslast. De Raad adviseert om nader te bezien of dit stelsel niet in de wet moet worden neergelegd.

5. Aan de Raad wordt toegegeven dat in de jurisprudentie rondom het vaststellen van de financiële draagkracht op verschillende wijze wordt omgegaan met de stelplicht en bewijslast. De Raad adviseert aan de hand van de uitspraak van het Hof Arnhem 11 juni 1996, ABV 1996, 12.9. de redactie van het voorgestelde artikel 101 van de Algemene bijstandswet nader te overwegen.

Ik ben van mening dat de voorgestelde redactie aansluit bij de in de Algemene bijstandswet voor de (ex) bijstandsgerechtigde en derden geformuleerde informatieplicht. Het opleggen van een informatieplicht aan degene op wie verhaal wordt gezocht biedt zowel voor de gemeenten als de rechterlijke macht helderheid voor wat betreft de verplichting om gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van verhaal, waardoor uitvoeringsproblemen voor wat betreft het achterhalen van gegevens worden voorkomen. In de door de Raad voorgestelde formulering moet de gemeente in eerste instantie beoordelen of de door de verhaalsplichtige eventueel aangegeven bijzondere omstandigheden voldoende redenen vormen om geen informatie te verstrekken. Een dergelijke verbijzondering van de informatieplicht wijkt af van hetgeen vereist is bij andere informatieplichtingen in de Algemene

bijstandswet en voert bovendien een extra complicerende factor op bij de uitvoering van verhaal.

Om die reden heb ik besloten de inlichtingenplicht zoals opgenomen in artikel 101 van de Algemene bijstandswet in de voorgestelde redactie te handhaven.

6. In artikel XVI is een regeling getroffen voor het geval het voorstel van wet in werking treedt voordat het voorstel van wet concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen (kamerstukken I 1996/97, 23 993, nr. 178) tot wet wordt verheven en in werking treedt. Artikel 101 wordt dan toegevoegd aan de opsomming van artikelen in artikel 143, eerste lid, Abw. In artikel 143, eerste lid, wordt niet alleen het niet voldoen aan de opgelegde verplichting strafbaar gesteld, maar ook het geval dat de wel verstrekte inlichtingen onjuist zijn.

Indien de wet concentratie strafbaarstelling frauduleuze handelingen tot wet wordt verheven en in werking treedt, vervalt artikel 143 Abw. Voor die situatie wordt in artikel XV van het voorliggende voorstel van wet voorgesteld een nieuw artikel 141 in de Abw op te nemen. Op grond van artikel 141 wordt degene die niet voldoet aan de verplichting omschreven in artikel 101 gestraft met een hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de tweede categorie. Artikel 141 bestrijkt niet meer het geval dat de verstrekte inlichtingen onjuist blijken te zijn.

De Raad adviseert het voorgestelde artikel 141 Abw aan te vullen.

6. De opvatting van de Raad dat het in artikel XVI voorgestelde artikel 141 van de Algemene bijstandswet niet het geval bestrijkt dat de verstrekte inlichtingen onjuist blijken te zijn, wordt door mij niet gedeeld. De verplichting die ingevolge het voorgestelde artikel 101 van de Algemene bijstandswet op degene op wie verhaal wordt gezocht komt te rusten is het verstrekken van de inlichtingen die voor verhaal ingevolge hoofdstuk V van de Algemene bijstandswet van belang zijn.

In gevallen waarin in het geheel geen, of onjuiste gegevens worden verstrekt, wordt derhalve niet aan deze verplichting voldaan. Aan het advies van de Raad om het voorgestelde artikel 141 van de Algemene bijstandswet aan te vullen is derhalve geen gevolg gegeven. Wel is de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

7. Ook artikel XVII bevat een bepaling van overgangsrecht; die is echter niet toegelicht. De Raad beveelt aan daarin te voorzien.

7. Aan de aanbeveling van de Raad om artikel XVII te voorzien van een toelichting, is gevolg gegeven.

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 gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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