

Vergaderjaar 1987–1988

20598

Nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 16 maart 1988

Bij Kabinetsmissive van 26 oktober 1987, nr. 6, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand.

1. Evenals in het verworpen voorstel van wet (Kamerstukken 18813) vormt ook in dit voorstel de vervanging van de bevoegdheid van een gemeente om tot verhaal van bijstand over te gaan door een verplichting zulks te doen, de kern van de voorgenomen wetswijziging. Gelet op de huidige praktijk zal daarmee voor de burger de rechtsgelijkheid stellig worden bevorderd. Gezien vanuit de gemeente valt niet te ontkennen dat verhaalsprocedures gemeenlijk arbeidsintensief zijn. Zo de nieuwe voorstellen procedurele verbeteringen inhouden en de financiële voorzieningen voldoende zouden blijken, dan nog blijft voor de gemeente een – in de toelichting op bladzijde 19 geduide – verzwaring van de werklast. Die verzwaring treft met name de gemeentelijke sociale diensten die toch al onder grote druk werken. De Raad van State beveelt

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 10 juni 1988

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 oktober 1987, nr. 6, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovenvermeld ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd 16 maart 1988, no. W12.87.0574, moge ik U hierbij aanbieden.

Naar aanleiding daarvan moge ik het volgende opmerken.

1. Ook naar mijn mening is het van belang de werking van de nieuwe regels in de praktijk na een overzienbare periode te evalueren met het oog op de gevolgen van de verhaalsverplichting voor de uitvoering en de werklast van de gemeenten. Aan de suggestie van de Raad van State hieraan aandacht te geven, is voldaan door het opnemen van een passage in de memorie van toelichting, Algemeen, onder 5.

mede met het oog hierop aan om de werking van de nieuwe regels – eenmaal tot wet verheven – na een overzienbare periode te evalueren en daarbij na te gaan of de verschaft financiële tegemoetkoming voldoende is en of de nieuwe verplichting als gevolg van overbelasting geen negatieve invloed heeft op andere onderdelen van de uitvoering; hierdoor zou immers nieuwe rechtsongelijkheid kunnen ontstaan. In de toelichting ware aan een dergelijk voornemen aandacht te geven.

2. In artikel 59 wordt bepaald dat verleende bijstand in de vorm van een geldlening wordt teruggevorderd «zodra» betrokkene de op hem rustende verplichtingen niet of niet behoorlijk nakomt. De vergelijkbare bepaling in het verworpen wetsvoorstel luidde «indien betrokkene enz.». Deze wijziging wordt niet toegelicht. De Raad sluit niet uit dat de nieuwe tekst voortvloeit uit de behoefte om de verplichting van de gemeente zodanig te regelen dat ook met betrekking tot het moment van terugvordering geen vrije ruimte overblijft. Het college beveelt aan de eerdere tekst te volgen, die vaststelt op welke gronden terugvordering moet plaatsvinden. Bewaking van het juiste moment – waarbij niet noodzakelijkerwijs het vroegste tijdstip het beste is – past beter in de uitvoeringsrelatie tussen Rijk en gemeente dan in de wettekst zelf.

3. Nu de in de artikelen 61, derde lid, en 68, derde lid, neergelegde verplichtingen van dezelfde aard zijn als die in het tweede lid van artikel 30 ware de strafsanctie, zoals voorzien in artikel 84f ook op de twee eerstbedoelde verplichtingen van toepassing te verklaren.

2. In het vorige wetsvoorstel was sprake van «indien betrokkene enz.». Omdat geen nadere aanduidingen worden gegeven omtrent de wijze en het tijdstip van terugvordering leek het wenselijk in de wetstekst aan te geven dat, indien bij leenbijstand de aangegane verplichtingen niet worden nagekomen, ten aanzien van de terugvordering zo spoedig mogelijk maatregelen dienen te worden overgewogen. Dit was de reden om «indien» te wijzigen in «zodra». Hiermee werd echter niet bedoeld aan te geven dat voor de gemeente geen ruimte overblijft om zelf het moment van terugvordering te bepalen. Als de betrokkene redelijkerwijs niet tot terugbetaling in staat is, kan uitstel van betaling worden overwogen of kunnen aflossingsbedragen worden herzien. Met de Raad ben ik voorts van mening dat het bewaken van het juiste tijdstip voor terugvordering beter past in de uitvoeringsrelatie tussen Rijk en gemeente. In verband met het vorenstaande meen ik bij nadere overweging dat de betekenis van het artikel niet wezenlijk zal verschillen als de oorspronkelijke formulering wordt overgenomen. De aanbeveling van de Raad heb ik derhalve gevolgd.

3. Artikel 61, derde lid betreft de verplichting voor degene van wie kosten van bijstand worden teruggevorderd om desgevraagd aan burgemeester en wethouders de inlichtingen te verstrekken die voor terugvordering van belang zijn; artikel 68, derde lid, geeft eenzelfde verplichting voor degene op wie verhaal wordt gezocht.

De strafsanctie opgenomen in artikel 84f van de Algemene Bijstandswet is gericht tegen degene die de verplichting als bedoeld in artikel 30, tweede lid, niet of niet behoorlijk nakomt, als gevolg waarvan bijstand ten onrechte of tot een te hoog

bedrag wordt verleend. Laatstbedoelde verplichting geldt ten aanzien van de persoon te wiens behoeve bijstand is gevraagd of wordt verleend en betreft het mededeling doen van al datgene wat van belang is voor de verlening van bijstand of de voortzetting daarvan. De verplichting opgenomen in artikel 61 heeft eveneens betrekking op de persoon of personen aan wie bijstand is verleend. Door terugvordering wordt deze bijstand in feite nader vastgesteld. Gezien de vergelijkbaarheid met de verplichting in artikel 30, tweede lid, ben ik bij nader inzien met de Raad van mening dat het in de rede ligt artikel 84f ook op de inlichtingenplicht bij terugvordering van toepassing te verklaren. Laatstgenoemd artikel is zodanig aangepast. Een overeenkomstige aanpassing is aangebracht in de wijzigingsvoorstellen betreffende de I.O.A.W. en I.O.A.Z. (artikel II, onderdeel H).

De verplichting bedoeld in artikel 68, derde lid, geldt ten aanzien van degene op wie verhaal wordt uitgeoefend en niet ten aanzien van degene die bijstand heeft ontvangen. Voor deze categorie zou een strafrechtelijke sanctie wegens het niet nakomen van de informatieverplichting naar mijn mening te ver gaan. Dit is ook niet nodig omdat de gemeente bij gebrek aan voldoende informatie recht van verhaal bij de rechter heeft.

In verband daarmee kan de verplichting als zodanig bij nadere overweging mede gezien het advies van de Raad beter vervallen. Bij punt 9 wordt hierop nog nader ingegaan.

4. De toelichting op artikel 61b vermeldt dat het beroep in de terugvorderingssituatie op overeenkomstige wijze is geregeld als bij de verlening van bijstand. Niet duidelijk is waarom dan de tweede volzin van artikel 41 van de wet niet is opgenomen in artikel 61b, eerste lid. Wettekst dan wel toelichting ware aan te vullen.

4. In de tweede zin van artikel 41 is geregeld dat, indien binnen een maand na de indiening van een bezwaarschrift een mededeling als bedoeld bij artikel 40 (beschikking op het bezwaarschrift) niet is ontvangen, binnen de tweede maand beroep bij gedeputeerde staten kan worden ingesteld. Met deze bepaling is beoogd te voorkomen dat aanspraken op bijstand ter voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan pas na lange tijd kunnen worden gerealiseerd doordat de betrokken gemeente niet tijdig op het bezwaarschrift beslist. Bij terugvordering gaat het niet om aanspraken maar om het voldoen aan verplichtingen. Het uitblijven van een beslissing over terugvordering schaadt niet het belang van de betrokkene; het belang van een tijdige beslissing ligt hier bij de overheid. Er is dus geen

5. Het voorstel van wet voorziet behoudens in een wijziging van de Algemene Bijstandswet ook – in samenhang met deze wijziging – in de aanpassing van enige andere wetten.

Bij vergelijking van de voorgestelde bepalingen in de Algemene Bijstandswet en de I.O.A.W./I.O.A.Z. is het de raad opgevallen dat de formulering en daarmee de inhoud van artikel 61c van de Algemene Bijstandswet verschilt van die van artikel 25d van de I.O.A.W./I.O.A.Z., hoewel beide bepalingen beogen hetzelfde onderwerp, te weten de verrekening, te regelen. De uitzonderingsbepaling in artikel 25d, tweede lid, van de I.O.A.W./I.O.A.Z. geldt blijkens de bewoordingen van het artikel ook voor de tweede volzin van het eerste artikellid, terwijl daarentegen de uitzonderingsbepaling in artikel 61c, derde lid, van de Algemene Bijstandswet uitsluitend betrekking heeft op de zinsnede in het eerste lid, beginnend met de woorden «met dien verstande dat». Op grond van de toelichting moet worden aangenomen dat het de bedoeling is geweest de verrekening te regelen, zoals dit in artikel 61c van de Algemene Bijstandswet is geschied. De tekst van artikel 25d van I.O.A.W./I.O.A.Z. ware hiermede in overeenstemming te brengen.

6. Blijkens de artikelsgewijze toelichting heeft artikel 63 betrekking op het verhaal op onderhoudsplichtigen en heeft onderdeel a in het algemeen het oog op situaties, waarin het gezinsverband tussen echtgenoten onderling dan wel tussen ouders en hun minderjarige kinderen niet of niet meer aanwezig is. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was aan onderdeel a van artikel 63 de zinsnede toegevoegd «bij het ontbreken van gezinsverband». Het is niet duidelijk om welke reden deze zinsnede in het nu voorgestelde artikel 63, aanhef en onder a, is weggelaten en slechts in de toelichting op dit artikel is aangegeven op welke gevallen onderdeel a ziet. Gelet op de gegeven toelichting meent de Raad dat deze beperking met zoveel woorden in de wettekst moet worden opgenomen.

aanleiding voor eenzelfde beroepsmogelijkheid als bij (het uitblijven van) beslissingen over aanspraken op bijstand. In de toelichting op het artikel is dat nader vermeld.

5. Het is inderdaad de bedoeling geweest om de verrekening in de I.O.A.W./I.O.A.Z. op gelijke wijze te regelen als in de Algemene Bijstandswet (artikel 61c):.

In verband hiermede is de formulering van de artikelen 25d, tweede lid, I.O.A.W./I.O.A.Z. dienovereenkomstig aangepast.

6. Als afzonderlijk bijstand is verleend aan een tot het gezinsverband behorende persoon wordt de bijstand zo nodig teruggevorderd van de tot dat gezinsverband behorende personen. Dat is in artikel 56, eerste lid, bepaald. Van verhaal op derden is in dat geval geen sprake.

Bij het nu in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid tussen terugvordering en verhaal is van het laatste alleen sprake als de betrokkene niet (meer) geacht kan worden tot het gezinsverband te behoren. In het eerdere wetsvoorstel was ter wille van de duidelijkheid in de betreffende verhaalsbepaling toegevoegd «bij het ontbreken van gezinsverband». Op zich was die toevoeging naar mijn mening echter niet noodzakelijk, gezien hetgeen in artikel 56 reeds is bepaald bij aanwezigheid van een gezinsverband. Daarom werd in het nieuwe voorstel ervan uitgegaan dat

in de toelichting bij artikel 63, onderdeel a, kon worden volstaan met een verwijzing naar het ontbreken van gezinsverband. Ik heb er echter geen bezwaar tegen om, gezien de opmerking van de Raad, in de tekst van artikel 63, onderdeel a, het ontbreken van gezinsverband alsnog toe te voegen, teneinde misverstanden op dit punt geheel uit te sluiten. Deze toevoeging heeft voorts geleid tot het in dat artikel laten vervallen van de aanduiding «stiefkind» en van de desbetreffende passage in de toelichting. Een onderhoudsplicht ten aanzien van het stiefkind bestaat immers slechts als er sprake is van een gezinsverband.

7. In het verworpen wetsvoorstel was in artikel 66, waarin het verhaal op de nalatenschap is geregeld, naar aanleiding van het advies van de Raad een zogenaamde hardheidsclausule opgenomen. Deze bepaling komt in de nu voorgestelde tekst van artikel 66 niet terug. De toelichting geeft geen uitsluitel omtrent de overwegingen, welke aan de wijziging ten grondslag liggen. Indien met de passage inzake artikel 66 in het nader rapport op zijn eerderbedoeld advies is bedoeld tot uitdrukking te brengen dat de in artikel 62, tweede lid, opgenomen bevoegdheid om wegens dringende redenen geheel of gedeeltelijk van verhaal af te zien, als een ook voor deze vorm van verhaal toereikende uitzonderingsbepaling wordt gezien, ware zulks te vermelden. In ieder geval ware aan de problematiek in de toelichting aandacht te besteden.

8. In de toelichting op artikel 64 ware in te gaan op de opmerking in het advies van het College Algemene Bijstandswet over de status van de Tremanormen.

7. De zogenaamde hardheidsclausule voorziet in de mogelijkheid geen verhaal op de nalatenschap uit te oefenen als dit een klaarblijkelijke hardheid zou betekenen ten aanzien van de langstlevende echtgenoot of het inwonend kind. Aan een dergelijke afzonderlijke bepaling, die thans in artikel 55, eerste lid, onder a, van de wet is opgenomen, bestaat in het nieuwe wetsvoorstel bij nadere overweging geen behoefte meer. Als uitgangspunt in het nieuwe wetsvoorstel geldt immers dat van verhaal geheel of gedeeltelijk kan worden afgezien, als daarvoor gelet op de omstandigheden van de betrokken persoon dringende redenen aanwezig zijn (artikel 62, tweede lid). Het bestaan van een klaarblijkelijke hardheid is hieronder begrepen. In dit verband wordt nog opgemerkt dat het in de hier bedoelde gevallen veelal gaat om verhaal op het vermogen in de vorm van de eigen woning. Verhaal op het vrijgelaten vermogen gebonden in de eigen woning wordt in artikel 66, eerste lid, onderdeel b, van het nieuwe voorstel uitgesloten. Voor het overige biedt artikel 62, tweede lid, de gemeente naar mijn mening voldoende ruimte om in kennelijke hardheidsgevallen gemotiveerd van verhaal af te zien.

Aan dit punt is in de toelichting aandacht gegeven.

8. In de toelichting op artikel 64 is overeenkomstig de suggestie van de Raad nader ingegaan op de feitelijke betekenis van de Tremanormen. Daarbij is erop gewezen dat bij het toepassen van de Tremanormen ook ruimte is om rekening te houden met andere dan financiële omstandigheden.

9. De verplichting voor de niet-uitkeringsgerechtigde om desgevraagd inlichtingen te verstrekken die voor het verhaal van belang zijn (artikel 68, derde lid), gaat erg ver. Er staat bovendien geen sanctie op het niet nakomen ervan. De Raad acht het daarom wenselijk dat deze verplichting nader wordt gemotiveerd.

10. Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid aan bijstandsverlening de voorwaarde te verbinden tot een verplicht aanvragen van alimentatie. Anders dan in de adviezen van de Emancipatieraad en van het College Algemene Bijstandswet wordt in de toelichting een zodanige verplichting niet als problematisch gezien, omdat er toch al een rechtsgeding tussen partijen is. Dit laatste moge zo zijn, dat neemt niet weg dat dit element de relaties bij echtscheiding negatief kan beïnvloeden. De Raad vraagt zich af of het bij het – op zichzelf begrijpelijke en redelijke – doel zou passen de gemeente bij het verzoek tot uitkering de mogelijkheid te geven de plaats van de alimentatieverzoekende partij in te nemen. Een soortgelijke positie is in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering immers ook reeds aan de Raad voor de Kinderbescherming toegekend. Op het hier gestelde ware in de toelichting in te gaan.

9. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de gemeente voorstellen tot betaling van verhaalsbijdragen doet om tot een minnelijke schikking te komen, waardoor verhaal in rechte niet nodig is. Inherent aan een dergelijke schikking is dat de betrokkene voldoende inlichtingen geeft, zodat verantwoorde bedragen kunnen worden vastgesteld. Een verplichting om inlichtingen te verschaffen past niet bij verhaal in rechte, omdat zo'n verplichting ook niet rust op de betrokkene als hij voor alimentatie wordt aangesproken. Een weigering om inlichtingen te verschaffen, bij voorbeeld over de hoogte van zijn inkomen, zal door de rechter in zijn nadeel kunnen worden uitgelegd. De vordering van de verhalende gemeente, die bij ontbreken van informatie de gehele bijstandsuitkering zou moeten verhalen, zou in dat geval door de rechter als onvoldoende weersproken kunnen worden toegewezen. De betrokkene heeft dus belang bij vrijwillige medewerking, waarop hem door de verhalende gemeente kan worden gewezen. Een wettelijke verplichting om de nodige inlichtingen te verschaffen kan daarom bij nader inzien achterwege blijven, zodat het derde lid van artikel 68 is geschrapt.

10. Het verdient naar mijn mening geen aanbeveling om gevolg te geven aan de suggestie van de Raad om bij de vaststelling van de alimentatie de gemeente de mogelijkheid te geven de plaats van de alimentatieverzoekende partij in te nemen.

Bij het nieuwe wetsvoorstel heeft de civielrechtelijke benadering ten aanzien van het realiseren van onderhoudsaanspraken steeds voorop gestaan. Het vaststellen van de onderhoudsplicht behoort allereerst tot de verantwoordelijkheid van partijen. Indien men onderhoudsaanspraken niet verwezenlijkt, kan de gemeente gebruik maken van het verhaalsrecht en volgens dezelfde procesgang, die de onderhoudsgerechtigde ten dienste stond, aan de rechter vaststelling van het verhaalsbedrag vragen. In deze opzet past het niet dat de gemeente ook nog vaststelling van het alimentatiebedrag kan vragen. Overigens wordt de gemeente in de gelegenheid gesteld haar mening aan de rechter kenbaar te maken indien de bijstandsgerechtigde alimentatie vraagt op verzoek van de gemeente (Artikel X).

Overeenkomstig de wens van de Raad van State is in de toelichting aan dit punt nader aandacht besteed (artikel 3, onderdeel B).

Behalve de in het voorgaande aangegeven wijzigingen van enige bepalingen in het voorstel van wet, is ook artikel 66 betreffende verhaal op nalatenschap herzien. Mij is gebleken dat de strekking van het eerste lid van dit artikel niet geheel duidelijk is. Door een herschikking en herredigering van de tekst is hierin verbetering gebracht. Tevens is bij het bepaalde inzake de vrijlating van vermogen, gebonden in de eigen woning, relatie gelegd met de voorwaarden in artikel 7a van de wet, die zijn uitgewerkt in het Besluit krediethypotheek (Stb. 1983, 132).

Voorts zijn in de toelichting enige wijzigingen en aanvullingen aangebracht ter verduidelijking van de nieuwe regeling. Tenslotte zijn nog redactionele bijstellingen van enige bepalingen en van de toelichting aangebracht.

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,
W. Scholten

Ik veroorloof mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf