

Vergaderjaar 1988–1989

20 598

Nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 10 mei 1989

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijziging zijn in de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ nog vele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Onder het voorbehoud dat het kabinet deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden, behorend tot de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Vele punten zijn, dankzij de uitgebreide antwoorden, duidelijk geworden. Op een aantal onderdelen zijn deze antwoorden minder verhelderend en waren voor deze leden aanleiding om daarop in dit eindverslag nader terug te komen.

De leden van de C.D.A.-fractie zeiden het eens te zijn met de opvatting van de staatssecretaris dat «bij dringende redenen» in de artikelen 55 tweede lid of 62 tweede lid niet primair of uitsluitend gedacht hoeft te worden aan financiële factoren, maar dat ook immateriële factoren kunnen meewegen in de beslissing om al dan niet over te gaan tot verhaal of terugvordering. Voor deze leden restte nog slechts de vraag of die omstandigheden zich alleen kunnen voordoen aan de kant van degene op wie wordt verhaald of dat ook omstandigheden aan de zijde van de bijstandsgerechtigde een rol kunnen spelen, die het verhaal van bijstand ongewenst kunnen maken.

Ook konden deze leden de staatssecretaris een heel eind volgen in zijn redenering, dat emotionele factoren in het algemeen moeilijk een reden kunnen vormen om van verhaal af te zien. Zij waren echter van mening dat de staatssecretaris met zijn uiteenzetting «dat het bovendien niet zo is dat ex-echtgenoten door het uitoefenen van het verhaalsrecht weer met elkaar in contact komen», te eenvoudig langs een cruciaal en uiterst gevoelig punt in deze is heen gegaan. Hoewel het wellicht inderdaad niet zo behoeft te zijn dat door de verhaalsactie het contact direct tot stand wordt gebracht, is het niet ondenkbaar dat de ex-echtgenoot door de verhaalsactie van de gemeente op het spoor komt van de verblijfplaats van de vrouw, die bij voorbeeld een onderkomen heeft gezocht en

¹ Samenstelling:

Leden: Nypels (D66), Weijers (CDA), Beckers-de Bruijn (PPR), Spieker (PvdA), Moor (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Rempt-Halmans de Jongh (VVD), Groenman (D66), Wolters (CDA), voorzitter, Oomen-Ruijten (CDA), Ter Veld (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Linschoten (VVD), Alders (PvdA), Kamp (VVD), Nijhuis (VVD), Leijnse (PvdA), Doelman-Pel (CDA), G. Terpstra (CDA), Van Gelder (PvdA), De Leeuw (CDA) en Biesheuvel (CDA).

Plv. leden: Tommel (D66), Baas-Jansen (CDA), Van Es (PSP), Worrell (PvdA), Lonink (PvdA), Van Iersel (CDA), Hageman (PvdA), Korthals (VVD), Engwirda (D66), B. de Vries (CDA), De Kok (CDA), Van der Vlies (SGP), Melkert (PvdA), De Grave (VVD), Wöltgens (PvdA), Franssen (VVD), Schutte (GPV), Knol (PvdA), Paulis (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Vliegthart (PvdA), Tuinstra (CDA) en Leerling (RPF).

gevonden in een «Blijfhuis». Dat nu moet onder deze omstandigheden kunnen worden voorkomen: daarvoor moet de wettelijke regeling een oplossing bieden. Daarover heeft de staatssecretaris in zijn antwoord geen duidelijkheid verschaft.

Een zelfde probleem kwam voor de leden van de C.D.A.-fractie aan de orde bij de vragen die zij in het voorlopig verslag hadden gesteld bij de introductie van de «voorwaarde» in artikel 3 (onderdeel B) en bij de opmerkingen die zij hadden gemaakt bij artikel IV waar zij de suggestie hadden gedaan in uitzonderingsgevallen de gemeente van de woonplaats van de man de verhaalsactie te laten uitvoeren. Ook daar speelt voor hen dat het onder bepaalde omstandigheden ongewenst moet worden geacht dat de ex-echtgenoot de vrouw op het spoor kan komen door de verplichte verhaalsactiviteiten van een gemeente. Ook daar is het antwoord van de staatssecretaris langs het probleem heengegaan en is in ieder geval ook geen poging gedaan om een oplossing te vinden voor een voor de C.D.A.-fractieleden zeer zwaarwegend knelpunt verbonden aan de verplichte verhaalsactie. Zij meldden dat de antwoorden bij deze artikelen ook onbevredigend werden geacht. Zij kondigden aan daarop te zullen terugkomen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden voorts kennis genomen van het feit dat de nieuwe opzet van het verhaal van bijstand een werklasterverzwaring voor de rechtbanken met zich mee zal brengen die geraamd wordt op 22 formatieplaatsen, en dat de verwachte vergroting van het beroep op de rechtshulp op f 8,3 mln. per jaar wordt geraamd. Zij vroegen de staatssecretaris met ingang van welke datum deze verruimingen op de begroting van het ministerie van Justitie zullen staan.

Ten slotte maakten zij nog een opmerking over de vrijstelling van de gemeenten voor wat de procureurstelling en het griffierecht betreft. Zij vroegen de staatssecretaris of de vrijstelling wel de toets met het beginsel van gelijke behandeling zou kunnen doorstaan? In het bijzonder ten aanzien van de vrijstelling voor het griffierecht konden zij geen objectieve rechtvaardigingsgrond bedenken.

Met instemming hadden de leden van de fractie van de P.v.d.A. kennis genomen van de verduidelijkende memorie van antwoord. Toch is naar hun oordeel niet of niet voldoende gemotiveerd tegemoet gekomen aan enige in het voorlopig verslag geformuleerde bezwaren. Zij merkten op dat pas na het lezen van de memorie van antwoord duidelijkheid is ontstaan over de bedoelingen en de gevolgen van de voorgestelde artikelen. Naar het oordeel van deze leden verdient een duidelijke wettekst de voorkeur boven een wettekst die slechts in combinatie met voorlopig verslag en memorie van antwoord duidelijk is. Bij het artikels-gewijze commentaar zouden zij hierop nog terugkomen.

De hier aan het woord zijnde leden verschilden van inzicht met de bewindsman met betrekking tot de vraag of een kort geding niet voor de hand ligt (blz. 12 van de memorie van antwoord). Zij verwezen hierbij naar het blad «Kort Geding», jaargang 1988, nr. 459, een uitspraak van het Hof te 's-Gravenhage, 14 september 1988, rolnummer KG 87/53. Deze leden meenden dat betrokkenen wel behoefte zouden kunnen hebben aan een kort geding, gelet op het spoedeisend karakter, omdat langdurig moeten leven van de voor hem/haar geldende bijstandsnorm ongewenst is. De gemeente zal wellicht een verzoek om herziening niet verhinderen of belemmeren, maar meer tijd nodig hebben om dit af te handelen dan voor betrokkene wenselijk is.

De hier aan het woord zijnde leden hechtten ook aan een evaluatie van deze wet, onder meer om na te gaan of de 22 nieuwe formatieplaatsen bij de rechtbanken voldoende zullen zijn, en zij verzochten om een toezegging in deze. In de memorie van antwoord op blz. 14 gaat de staatssecretaris in op het flankerend beleid ter verbetering van de

arbeidsmarktpositie van gescheiden vrouwen. Deze leden meenden dat echter veel meer zal moeten worden gedaan aan arbeidsmarkt gerichte scholing, werkervaring, verruiming van kinderopvangmogelijkheden, vooral buitenschoolse opvang en vrijlatingsbepalingen. Daarnaast is het wellicht wenselijk het drempelbedrag van f 171 in het kader van bijzondere bijstand, dat wordt verstrekt voor kinderopvang en scholingsgelden te laten vervallen. Ook meenden zij dat CVV-en en CBB structureel in kinderopvang dienen te voorzien om ook deelname van één-oudergezinnen aan dit soort scholing mogelijk te maken. Zij wachtten een reactie op hun opvattingen met belangstelling af.

Tot slot wensten zij van het kabinet te vernemen hoe de onderhoudsplicht van de ex-echtgenoot moet worden gezien, indien de alimentatieontvangende is gaan samenwonen met een persoon van hetzelfde geslacht. Naar hun informatie luidt heeft de Hoge Raad tot nu toe lesbische en homofiele relaties uitgesloten van het begrip «als waren zij gehuwd» terwijl dit sinds 1 januari 1987 niet meer geldt voor de Algemene Bijstandswet (artikel 5a). Stel nu dat mevrouw A, die alimentatie zou kunnen ontvangen, gaat samenwonen met mevrouw B die een baan heeft. Mevrouw B wordt na enige tijd werkloos en is vrij snel daarna bijstandsgerechtigd. Zij vraagt een ABW/RWW-uitkering aan volgens de (echt)paren-norm. Mevrouw A heeft slechts kort alimentatie gevraagd daar mevrouw B voldoende verdiende. Moet de gemeente nu bij de ex-echtgenoot van mevrouw A de helft van een (echt)paren-uitkering verhalen? Uitspraken van de Hoge Raad zouden er op wijzen dat de man gehouden is zijn onderhoudsplicht te voldoen, daar lesbische en homofiele relaties uitgesloten zijn voor het niet-hoeven voldoen van de onderhoudsplicht van de man. Zou dit ook gelden indien mevrouw A met mijnheer B zou zijn gaan samenwonen onder gelijke omstandigheden als hiervoor? Of heeft de gemeente dan niet de helft van een echtparenuitkering te verhalen op de ex-echtgenoot van mevrouw A? Zij verwezen hierbij naar de volgende arresten HR, 3 november 1978, NJ 1979, 121; HR, 9 januari 1987, NJ 1987, 927, en naar de uitspraak van het Hof Amsterdam, 28 oktober 1977, NJ 1978, 58 en NJ 1978, 927, tezamen lezend met de uitspraak van de Rechtbank Leeuwarden, 31 januari 1985, NJ 1985, 728.

De leden van de V.V.D.-fractie dankten de staatssecretaris voor de zeer uitvoerige beantwoording van de gestelde vragen. Zij vonden overigens dat de beantwoording veel te lang op zich heeft laten wachten. Deze leden bleven grote aarzeling houden tegen het schrappen van de bepaling dat een gescheiden vrouw geen alimentatievordering bij haar voormalig echtgenoot behoeft in te stellen, ook al geldt dit slechts voor de fase van de echtscheidingsprocedure. Hierop en op het punt van het risico van privacyschending zouden zij gaarne een nadere uiteenzetting ontvangen.

Voor wat betreft de door deze leden gestelde vraag met betrekking tot het stellen van nadere regels, achtten zij de door de staatssecretaris gegeven verzekering dat hij niet voornemens is enige regels te stellen voldoende bevredigend, indien althans uit de wetshistorie helder blijkt dat het hier een ultimum remediumregeling betreft. Kan de staatssecretaris dit nog eens nadrukkelijk bevestigen?

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de nadere toelichting van het kabinet op het uitgangspunt van het wetsvoorstel, namelijk dat er een onderhoudsplicht bestaat tussen gewezen echtgenoten. Ingevolge het arrest van de Hoge Raad van 10 mei 1974, NJ 1975, 1, kan het oordeel over de vraag of na echtscheiding aan de echtgenoot, die niet voldoende inkomsten voor zijn levensonderhoud heeft, noch deze in redelijkheid kan verwerven, ten

laste van de andere echtgenoot een uitkering toekomt, ook bij verhaal ingevolge de Algemene Bijstandswet worden gegeven door de voor de beoordeling van dat verhaal bevoegde rechter, die daarbij rekening kan houden met alle omstandigheden welke voor de vraag of en in hoeverre tussen de gewezen echtgenoten een onderhoudsplicht bestaat van belang zijn. De leden van de D66-fractie concludeerden hieruit, dat de vraag of en in hoeverre tussen gewezen echtgenoten een onderhoudsplicht bestaat, steeds aan het oordeel van de rechter wordt overgelaten.

De leden van de D66-fractie begrepen uit de toelichting van het kabinet dat onder dringende redenen als bedoeld in de voorgestelde artikelen 55, tweede lid en 62, tweede lid ABW zowel financiële als niet financiële redenen begrepen kunnen zijn en dat aan de financiële factoren niet meer gewicht zou moeten worden toegekend dan aan de immateriële omstandigheden. Toch stelt de staatssecretaris dat emotionele factoren in hun algemeenheid moeilijk een reden kunnen vormen om af te zien van verhaal. Bovendien zou het niet zo zijn, dat door het uitoefenen van het verhaalsrecht de ex-echtgenoten weer met elkaar in contact zouden komen. Hiertegen brachten deze leden het volgende in. Alleen al de wetenschap dat de ex-echtgenoot door middel van verhaal bijdraagt aan het levensonderhoud van de vrouw, zal voor haar een zware emotionele belasting kunnen zijn, ingeval zij bij voorbeeld in het verleden door hem is misbruikt of mishandeld. Deze leden meenden dan ook dat emotionele factoren van dergelijke aard de dringende redenen kunnen vormen, op grond waarvan van verhaal geheel kan worden afgezien.

De leden van de fractie van de S.G.P. dankten de staatssecretaris voor de beantwoording van de vragen die zij in het voorlopig verslag hadden gesteld. Desniettegenstaande zouden zij nog enkele vragen stellen.

In de eerste plaats betreft dat de stelling dat bij terugvordering dezelfde beoordelingsmaatstaven worden aangelegd als bij verlening van bijstand. Deze leden zetten vraagtekens bij dit uitgangspunt. Naast overeenkomsten zijn er toch ook duidelijk verschillen. Bij terugvordering komen vragen aan de orde als: door wiens toedoen is een te hoog bedrag aan bijstand uitbetaald; wist de betreffende persoon dat of had hij dat redelijkerwijs kunnen of behoren te weten? Zijn dit geen vragen die specifiek door een onafhankelijke, administratieve of burgerlijke rechterlijke instantie dienen te worden beoordeeld.

In het geval van terugvordering van bijstand blijft de samenloop van administratieve en civiele procedures bestaan. Daardoor kan het lange tijd duren voordat gemeenten kunnen overgaan tot terugvordering van te veel betaalde bijstand. Het hoofdbestuur van DIVOSA wijst in dit verband op de mogelijkheid van toepassing van de artikel 45 ABW-procedure. In deze procedure biedt het administratief recht voldoende rechtsbescherming tegen onjuiste beslissingen van gemeenten. De leden van de fractie van de S.G.P. wensten een reactie van de staatssecretaris op deze suggestie.

De leden van de P.P.R.-fractie zegden de staatssecretaris dank voor de beantwoording van de door hen gestelde vragen. In dit stadium hadden zij geen behoefte aan het stellen van nadere vragen of aan het maken van opmerkingen.

2. Het opleggen van een voorwaarde aan bijstandsverlening (artikel 3 ABW)

De staatssecretaris geeft aan dat er met opzet blijft geen termijn in het wetsvoorstel is opgenomen waarbinnen de gemeente tot verhaal moet overgaan. Ook wordt opgemerkt dat er geen bezwaar bestaat tegen een in eerste instantie afwachtende houding van de gemeente. Anderzijds

wordt opgemerkt dat wel wordt verwacht dat de gemeenten de bijstand verhalen vanaf de datum dat aan de ex-echtgenoot een uitkering is toegekend. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de staatssecretaris of ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid een en ander niet beter bij wet geregeld zou kunnen worden?

Overigens plaatsten deze leden vraagtekens bij de redenering van de staatssecretaris met betrekking tot de taakverlichtende werking van de geïntroduceerde voorwaarde. De hierdoor mogelijk geworden afwachtende houding van de gemeente houdt echter geenszins in dat de gemeente geen onderzoek hoeft in te stellen naar de bijdragemogelijkheden van de onderhoudsplichtige. Immers, de gemeente wordt geacht te toetsen of de rechter rekening heeft gehouden met alle relevante omstandigheden. Bovendien is het ook van belang voor de onderhoudsplichtige dat de gemeente vroegtijdig de omvang van de verhaalsvordering bekend maakt, omdat een afwachtende houding tot gevolg kan hebben dat er een voor de betrokkene niet voorziene betalingsachterstand ontstaat, hetgeen tot oninbaarheid van de vordering kan leiden.

Ten slotte kwamen de leden van de C.D.A.-fractie nogmaals terug op de mogelijkheid dat het opleggen van een voorwaarde in bijzondere gevallen achterwege moet kunnen blijven. Namelijk dan, indien er sprake is van mishandeling of andere omstandigheden die het ongewenst maken dat de vrouw nog langer met de man wordt geconfronteerd. Deze leden misten een dergelijke opening in het voorstel.

In de memorie van antwoord stelt de staatssecretaris niet in te zien dat het eerder tot een verstoring van het scheidingsproces en van de verhouding tussen partijen leidt, indien in één procedure de gevolgen van de scheiding worden vastgesteld dan wanneer de vrouw bij de rechter geen eis tot levensonderhoud indient en de gemeente later de gewezen echtgenoot voor dezelfde rechter op zijn/haar onderhoudsplicht aanspreekt. De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden hierop de vraag of het echtscheidingsproces niet vooral wordt verstoord, indien één van de echtscheidingspartijen gedwongen wordt – zoals ook elders uit de memorie van antwoord naar voren komt waar over het opleggen van een sanctie wordt gesproken – een vordering te stellen die zij/hij achterwege had willen laten of tot een hoger bedrag dan zij/hij van plan was. Het al dan niet stellen van een alimentatievordering, respectievelijk de hoogte van de vordering wordt immers door de aan de bijstand verbonden voorwaarde onttrokken aan de afweging van de betrokkene. Juist om die reden is het tegenover de andere partij van belang dat de gemeente optreedt als vorderende partij, zodat duidelijk is dat de bijstandsbehovende echtgeno(o)t(e) niet aansprakelijk is voor deze vordering. Met verbazing lazen deze leden dan ook de opmerking in de memorie van antwoord dat een verhaalsvordering slechts aan de orde is in die gevallen waarin de onderhoudsgerechtigde partij «geen optimaal gebruik maakt» van de door het civiele recht geboden mogelijkheden. Betrokkene maakt dan immers slechts vanuit het standpunt van de overheid bezien geen optimaal gebruik van haar rechten, maar wellicht juist wel vanuit haar eigen standpunt. Dit vormt de kern van wat deze leden in het voorlopig verslag hadden aangeduid als het prevaleren van het publiek recht boven het privaat recht. Hieruit wordt door hen niet geconcludeerd, dat een dergelijk prevaleren, waar immers het overheidsbelang mede in het geding is, niet nodig kan zijn. Zij stemden immers in met het voorstel het verhaal bij wet verplicht te stellen. Van belang is echter voor de verhoudingen tussen de echtscheidende partijen dat de vordering herkenbaar blijft als een stap op grond van het publieke recht. Instelling van de vordering door de gemeente vormt daartoe het voor de hand liggende middel. De hier aan het woord zijnde leden verwachtten hierop een reactie.

Nu het kabinet vasthoudt aan de mogelijkheid om aan de bijstandsverlening de voorwaarde te verbinden dat de betrokkene een alimentatievordering instelt en niet de opvatting huldigt dat de gemeente in afwachting van de uitkomst van die procedure een afwachtende houding mag aannemen, is dit een bagatellisering van het vraagstuk, aldus deze leden. Een afwachtende houding betekent immers invordering van achterstanden, daar de gemeenten toch een onderzoek moeten instellen. Enerzijds om aan de verhaalsplichtige duidelijk te maken welk bedrag hij/zij moet reserveren, anderzijds moet de uitspraak van de rechter worden getoetst. Nagegaan moet immers worden of hij/zij rekening heeft gehouden met alle relevante gegevens en omstandigheden.

Het kabinet geeft ook aan dat nergens in het wetsvoorstel een termijn is opgenomen waarbinnen de gemeente tot verhaal moet overgaan, en zoals hierboven gesteld, bestaat er van de zijde van het kabinet er geen bezwaar tegen dat de gemeente in eerste instantie een afwachtende houding aanneemt. Enige regels later in de memorie van antwoord «verwacht» de bewindsman wel dat de gemeenten de bijstand verhalen vanaf de datum dat aan de (ex)echtgeno(o)t(e) een bijstandsuitkering is toegekend. Naar het oordeel van deze leden zou, ter wille van de duidelijkheid, meer helder moeten worden aangegeven wat nu de bedoeling is. De gemeenten, die de ABW in medebewind uitvoeren, moeten uit duidelijke wet- en regelgeving kunnen opmaken wat van hen wordt verwacht. Dit kan bij voorbeeld door het expliciet noemen van een termijn waarbinnen de gemeente een verhaalsonderzoek dient aan te vangen. Als daarnaast de bewindsman de gemeente «sterk aanbeveelt» om de betalingsplichtige direct schriftelijk op de hoogte te stellen van de gemeentelijke verhaalspositie om later met terugwerkende kracht een nauwkeuriger berekende bijdrage op te kunnen leggen, dan is dit verwarrend. De leden van de P.v.d.A.-fractie vreesden dat op grond van hetgeen in de memorie van antwoord wordt gesteld, het beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat wordt uitgedragen en «gecontroleerd» door de rijksconsulenten, ertoe zou kunnen leiden, dat door gemeenten verleende bijstand niet wordt vergoed. En wel omdat de rijksconsulenten op grond van wat in de memorie van antwoord wordt verwacht van gemeenten anders zouden kunnen interpreteren dan de gemeenten. Overigens wilden deze leden nogmaals duidelijk maken dat zij geen voorstander zijn van de wijziging van artikel 3 ABW, zoals zij reeds in het voorlopig verslag hebben beargumenteerd.

Naar aanleiding van het voorgestelde artikel 3, tweede lid ABW merkten de leden van de D66-fractie het volgende op. De bevoegdheid die thans in het voorgestelde artikellid aan de gemeente wordt gegeven, namelijk de mogelijkheid aan de bijstandsverzoekende partij de voorwaarde van het doen van een alimentatieverzoek te stellen, kan de relaties bij echtscheiding wel zeer negatief beïnvloeden. Niet voor niets is destijds in de wet het verbod om een dergelijke voorwaarde te stellen opgenomen; zo'n voorwaarde dringt te veel in in de persoonlijke levenssfeer. Bovendien bestaat er geen praktische behoefte het verbod om de bijstandsverzoekende partij te dwingen een alimentatievordering in te stellen, op te heffen. Immers, de gemeente kan zichzelf partij stellen en zelf rechtstreeks op de gewezen echtgenoot de kosten van bijstand verhalen.

Deze leden verzetten zich dan ook tegen de voorgestelde wijziging van artikel 3, tweede lid ABW.

3. Causaliteit

De leden van de P.v.d.A.-fractie bleven van mening dat de weigering van het kabinet om de inhoud van het amendement Nijhuis/Groenman bij

wetsvoorstel 18 813 over te nemen, betreurenswaardig is. Zij hielden staande dat, indien de oorzaken van het verlenen van bijstand gelegen is in het werkloos geworden zijn van de vrouw, in dit geval geen verhaal op de ex-echtgenoot dient plaats te vinden. Hiermee zou het aanvaarden van werk ontmoedigd worden. Het zelfde geldt voor een maximalisering van verhaalsduur in navolging van de maximalisering van de alimentatieduur (19 295) nu nog niet zeker is dat de Eerste Kamer dit laatste wetsvoorstel zal aanvaarden. Deze leden zouden zondig bij de plenaire behandeling voorstellen doen om de verhaalsduur te beperken tot de voorgestelde beperking van de alimentatieduur.

De leden van de V.V.D.-fractie achtten de verklaring van de staatssecretaris ten aanzien van de causaliteitsvraag, zoals neergelegd in het amendement Nijhuis/Groenman (bij wetsvoorstel 18 813) beslist niet bevredigend. De staatssecretaris gaat immers voorbij aan de essentie van het amendement. Het amendement beoogde immers een ex-echtgeno(o)t(e) te vrijwaren van een verhaalsplicht indien de bijstand niets te maken heeft met de echtscheiding, maar uitsluitend met het feit dat de toen economisch zelfstandige echtgeno(o)t(e) bij voorbeeld werkloos is geworden en daardoor Rww-gerechtigd werd. De hier aan het woord zijnde leden vroegen derhalve daaromtrent een nadere beschouwing.

Ten aanzien van de causaliteitsvraag betreffende het verband tussen echtscheiding en bijstandsbehoevendheid, zoals in het wetsvoorstel 18 813 neergelegd in het amendement Nijhuis/Groenman, merkt de staatssecretaris op, dat voor een dergelijke bepaling in het onderhavige wetsvoorstel geen grond is, gezien het in dit wetsvoorstel geldende primaat van de rechterlijke uitspraak waar het gaat om het realiseren van onderhoudsrechten.

De leden van de D66-fractie waren echter van mening, dat ook in het onderhavige wetsvoorstel nog steeds ruimte kan en zou moeten worden geschapen voor een regeling als verwoord in genoemd amendement. Immers, het is in eerste instantie aan de gemeenten zelf een verhaalsbijdrage vast te stellen bij ontstentenis van een rechterlijke uitspraak betreffende de verplichting tot levensonderhoud (artikel 68 ABW). Deze leden meenden dan ook, dat in die situatie (wanneer dus partijen ten tijde van de echtscheiding geen alimentatie hebben afgesproken) de gemeenten niet mogen verhalen indien de gewezen echtgenoten één jaar voor de scheiding financieel onafhankelijk van elkaar zijn geweest.

4. Toepassing Trema-normen

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwezen inzake het toepassen van de zgn. Trema-normen naar de inhoud van het rapport «Kinderalimentatie», van mevrouw mr M. Lensing, december 1988; uitgave van de Nederlandse Gezinsraad. De conclusie uit dit rapport is dat de Trema-normen verschillend worden toegepast. Normen, die zijn geformuleerd ter bevordering van de eenheid van beoordeling. De verschillen bestaan uit het wel of niet rekening houden met diverse posten en zo ja, met de mate waarin, door de onderscheiden gerechtelijke instanties. Dit leidt tot een verschil in hoogte van de verschuldigde kinderalimentatie naar gelang de gerechtelijke instantie die hierover een beslissing neemt, ook in gelijke gevallen. De afwijkingen en de varianten op het Trema-model lijken deels het gevolg van de rechterlijke vrijheid in de beoordeling van en de beslissing inzake elk individueel geval, deels van onduidelijkheid en onvolledigheid van het Trema-rapport.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden, gezien de inhoud van bovengenoemde conclusies, grote twijfels of aan het uitgangspunt bij verhaal

op onderhoudsplichtigen («gelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld») door gemeentebesturen kan worden voldaan. Het zou immers, zo stelden zij, kunnen voorkomen dat ten behoeve van cliënten van één gemeentelijke sociale dienst, c.q. afdeling sociale zaken, verschillende onderhoudsbijdragen zijn vastgesteld, in gelijke gevallen, door de onderscheiden rechterlijke instanties. Zij verzochten de staatssecretaris op deze stellingname te reageren en ook op de aanbevelingen die de Nederlandse Gezinsraad doet in eerder genoemd rapport op blz. 40 en 41. Overigens verzochten de hier aan het woord zijnde leden de bewindsman hen te informeren of het de bedoeling is dat gemeenten ook alle bijzondere inningsmaatregelen zonder een gerechtelijke procedure, die beschreven zijn op blz. 26 e.v. van eerder genoemd rapport dienen toe te passen en die met een gerechtelijke procedure (blz. 28 ev). Indien dit niet zo is, dan wensten deze leden te vernemen waarom er een onderscheid wordt gemaakt tussen de onderhoudsplicht ten aanzien van kinderen en de bevoegdheden van de Raden van Kinderbescherming, en die ten aanzien van de exechtgenote(noot) en de bevoegdheden van gemeenten. Daarnaast verzochten de leden van de P.v.d.A.-fractie te reageren op het gestelde op blz. 26, dat om tot de vereiste personeelsinkrimping bij de Raden te geraken, door de staatssecretaris van Justitie recentelijk is voorgesteld om de sociale diensten zelf de inning ter hand te laten nemen in gevallen waarin de alimentatiegerechtigde bijstand geniet. Is hier geen sprake van een afwenteling van personeelskosten van de rijksoverheid naar de gemeenten, zo vroegen zij. Overigens wilden zij vernemen of zij het goed zien dat er in dit kader sprake is van trema-normen, BLN- en BLD-normen, normen die de Gemeentelijke Kredietbanken hanteren en normen in het kader van beslag op loon en uitkering. Zij verzochten de bewindsman aan te geven in hoeverre deze normen qua uitgangspunt verschillen, dan wel gelijk zijn. In het geval zij verschillen, zou het verhaalswerk voor gemeenten wellicht nog gecompliceerder worden dan zij reeds vermoedden.

5. Extra uitvoeringskosten

De leden van de C.D.A.-fractie waren na de reactie van de staatssecretaris op de door hen opgevoerde casusposities de mening toegedaan, dat de in de onderhavige wet neergelegde verhaalsactie, onder andere door de veel nauwkeuriger afstemming op een door de rechter vast te stellen onderhoudsplicht, een voor de gemeenten ingewikkelder karakter krijgt.

Bovendien wordt van de gemeente verwacht dat zij zich steeds weer (jaarlijks?) bezighouden met een heronderzoek naar de financiële omstandigheden van de onderhoudsplichtige. Dit dient zelfs te gebeuren ingeval de alimentatie is geïndexeerd of wanneer voorheen niet van enige draagkracht is gebleken, aldus de memorie van antwoord. Jaarlijks becijfert de staatssecretaris dit op een aantal van 182 000 heronderzoeken.

Dit alles levert bij elkaar toch een aanzienlijke taakverzwaring op, zo verwachtten deze leden. Zij namen kennis van het feit dat de staatssecretaris deze taakverzwaring impliciet erkent door de voorkeur uit te spreken voor toekenning van een «structurele» vergoeding van f 15 mln. aan de gemeenten voor de uitvoering van de verhaalsactiviteiten. Zij vonden het structurele karakter van de vergoeding een goede zaak. Het was deze leden echter ook na de uitvoerige uiteenzettingen in de memorie van antwoord nog steeds niet duidelijk hoe de staatssecretaris tot het te vergoeden bedrag van f 15 mln. is gekomen. Daarover bestaat verschil van mening. Tot nu toe is van regeringszijde niet aangegeven hoe de omvang van de meerkosten is becijferd. De staatssecretaris geeft slechts aan dat de door de Raad voor de Gemeentefinanciën bepleite toevoeging

van f 32 mln. onjuist is omdat zij is gebaseerd op een misverstand dat voortvloeit uit de adviesaanvraag van 1983. Daarmee is niet aangegeven waarom het cijfer van de staatssecretaris wel juist is. Over de aard van dit misverstand wilden de leden van de C.D.A.-fractie graag nog op een tweetal punten nadere uitleg ontvangen. In de eerste plaats kwam de vraag op of de f 15 mln. aan bijdrage alleen, of te zamen met het 10% aandeel toereikend wordt geacht. In de adviesaanvraag van 1983 wordt inderdaad aangegeven dat de f 15 mln. en de 10% van de verhaalsbedragen te zamen «toereikend» worden geacht om aan de strakkere verhaalsbepalingen te voldoen. De latere adviesaanvraag van 1987 is echter op dit punt niet gewijzigd. Ook deze adviesaanvraag, op grond waarvan het advies van 1987 is uitgebracht, gaat uit van het vaste bedrag van f 15 mln. «algemene compensatie in de meerkosten» en het 10% aandeel om de «meerdere kosten verbonden aan de uitvoering op te vangen».

In de tweede plaats kwam de vraag op naar het onderscheid tussen de totale verhaalsapparaatskosten en de meerkosten van de extra verplichtingen. De f 15 mln. en het 10%-aandeel worden geacht te zamen de meerkosten te dekken. Hieruit volgt dat niet zonder meer mag worden gesteld dat het advies van de Raad gebaseerd is op de totale verhaalskosten.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden tegen bovengeschetste achtergrond graag een nadere becijfering van de meerkosten zien, ten einde een reële beoordeling te kunnen maken over de toereikendheid van de voorgestelde vergoeding van f 15 mln.

Naar aanleiding van het antwoord van de staatssecretaris op hun vragen over het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën, brachten de leden van de P.v.d.A.-fractie het volgende naar voren.

Het standpunt van de Raad over extra apparaatskosten (advies van 17 maart 1987, nr. 1616 RGF 16/63) wordt door de staatssecretaris weggevoerd: «de door de Raad voor de gemeentefinanciën bepleite toevoeging van f 32 mln. is gebaseerd op een misverstand dat voortvloeit uit de adviesaanvraag van 1983. De raad heeft daaruit gelezen dat de compensatie van f 15 mln. te zamen met het 10% aandeel dat de gemeenten mogen behouden, de totale meerkosten van het onderhavige voorstel zouden zijn. Dit is niet het geval.»

Twee aspecten uit deze passage uit de memorie van antwoord vragen om nadere uitleg, zo meenden deze leden.

Ten eerste de vraag of de f 15 mln. bijdrage alleen, of te zamen met het 10%-aandeel toereikend wordt geacht. In de adviesaanvraag van 1983 wordt inderdaad aangegeven dat de f 15 mln. en de 10% van de verhaalsbedragen te zamen «toereikend» worden geacht om aan de strakkere verhaalsbepalingen te voldoen. De nieuwe adviesaanvraag van 1987 is echter op dit punt niet gewijzigd. Ook de nieuwe adviesaanvraag, op grond waarvan het advies van 1987 is uitgebracht, gaat uit van het vaste bedrag van f 15 mln. «algemene compensatie in de meerkosten» en het 10%-aandeel om «de meerdere kosten verbonden aan de uitvoering op te vangen».

De tweede vraag betreft het onderscheid tussen de totale verhaalsapparaatskosten en de meerkosten van de extra verplichtingen.

In de adviesaanvraag van 1983 wordt aangegeven dat de f 15 mln. en de 10% van de verhaalsbedragen te zamen «toereikend» worden geacht om aan de strakkere verhaalsbepalingen te voldoen. De nieuwe adviesaanvraag van 1987 is ook op dit punt niet gewijzigd. De nieuwe adviesaanvraag op grond waarvan het advies van 1987 is uitgebracht gaat uit van het vaste bedrag van f 15 mln. als «algemene compensatie in de meerkosten» en het 10%-aandeel om «de meerdere kosten verbonden aan de uitvoering op te vangen».

De f 15 mln. en het 10%-aandeel worden geacht te zamen de meerkosten te dekken. Het advies van de raad is dus niet gebaseerd op de totale verhaalskosten, zo meenden deze leden. Op grond van deze analyse leek de leden van de P.v.d.A.-fractie de conclusie onvermijdbaar dat het standpunt van de raad is gebaseerd op een logische interpretatie van de beide adviesaanvragen.

Indien het kabinet iets anders wil dan de raad op basis van de beide adviesaanvragen veronderstelt, zo stelden deze leden, dan berust dit wellicht niet op een misverstand, doch op een consequent volgehouden onbeholpen redactie van de adviesaanvragen.

Dat het kabinet iets anders wil, namelijk niet meer dan f 15 mln. aan het Gemeentefonds toevoegen, was deze leden overigens duidelijk. De betekenis van het 10%-aandeel ziet het kabinet als volgt: het standpunt dat f 15 mln. genoeg is, wordt gehandhaafd, maar daaraan wordt toegevoegd dat daarnaast voor elke gemeente het eigen aandeel in de feitelijke besparingen beschikbaar is om mogelijk nadelige herverdeeleffecten van de aan het Gemeentefonds voor dit doel toegevoegde middelen op te vangen. Eerst constateert de bewindsman dat het gemeentelijke aandeel in de besparingen niet uit het Gemeentefonds wordt (toe)gelicht. Vervolgd wordt met de constatering: «Voor zover er bij de individuele gemeenten tegenvallers in de uitvoering zouden kunnen optreden, kan dit 10%-aandeel mede dienen om deze op te vangen, te zamen met het aandeel in de f 15 mln. die voor de uitvoeringskosten beschikbaar wordt gesteld.»

Met deze formulering wordt het gemeentelijk aandeel in de besparingen tot een correctiefactor gereduceerd, een slechts vanuit een verdeelooptpunt relevant element. Zou deze voorstelling van zaken al in het wetsvoorstel van 1983 (18 813) zijn opgenomen geweest, dan had een optelling van de f 15 mln. en de gemeentelijke besparingen niet voor de hand gelegen. Er zijn immers altijd verdeelaspecten, en het is een geaccepteerd feit dat naast «voordeelgemeenten» ook «nadeelgemeenten» bestaan. De hier aan het woord zijnde leden verzochten de staatssecretaris op hun stellingname te reageren en de volgende vragen te beantwoorden.

1. Waarom is de huidige voorstelling van zaken niet eerder gegeven?
2. Is f 15 mln. wel genoeg? Door de gekozen presentatie van de voorstellen is eigenlijk een echte discussie over de juiste omvang van de meerkosten niet gevoerd. Er was alleen de hiervoor beschreven afgeleide discussie. De wijze waarop een twee keer zo hoge claim is weggeredeneerd, zegt niets over de juistheid van één van beide vragen.
 2. Er zijn 30 000 nieuwe verhaalsgevallen, waarbij f 3000 extra wordt binnengehaald, dus totaal f 90 mln. extra. De hier aan het woord zijnde leden begrepen echter de getallen niet: op blz. 8 staat f 200 mln. en op blz. 10 dat f 130 mln. extra wordt binnengehaald. Wat is nu de verwachte opbrengst?
 4. «Rechtstreekse alimentatie loopt terug», aldus de bewindsman. De conclusie leek deze leden wat voorbarig ten opzichte van de gemeenten. Zou de terugloop niet te maken kunnen hebben met de verdergaande verarming onderaan de sociale ladder?
 5. Voor de apparaatskosten van de uitvoering van de ABW wordt via het Gemeentefonds sinds enige jaren f 1 050 betaald per uitkeringsjaar. Wat is het totaal bedrag voor verhaal; indien f 500 wordt toegevoegd, zie memorie van antwoord blz. 9, hoeveel geld was er dan al? Het verhaalswerk is intensiever dan bijstandsverlening, dus is naar hun opvatting een hogere vergoeding vereist.
 6. De redenering over de macro-berekening is niet staande te houden. De meeropbrengst zal toch in relatie moeten staan tot de ervaringscijfers van verhalende gemeenten. Voor één van de vier grote gemeenten wordt als vertaalslag stad-land steeds een percentage gebruikt van 2,5%, dat

meestal vrij goed opgaat voor macro naar micro en vice versa. Bij een stedelijke verhaalsopbrengst van f 320 000 (niet bestreden) à 2,5% past derhalve een landelijke totaal-opbrengst van ongeveer 40x zoveel: f 12,8 mln., dus inclusief het reeds ontvangen verhaal. Waar moet dan die f 130 mln. extra vandaan komen?

De hier aan het woord zijnde leden verzochten de bewindsman exact aan te geven hoe tot een structurele opbrengst van inmiddels f 200 mln. is gekomen, gezien bovenstaande vragen.

Overigens wilden deze leden als reactie op het antwoord, vermeld op blz. 8 en 9 van de memorie van antwoord, gegeven op hun stellingname dat het wetsvoorstel zijn schaduw al vooruit heeft geworpen, nog vermelden dat hun bekend is dat bij het kantongerecht te Utrecht inmiddels een verdubbeling van het aantal te behandelen ABW-verhaalszaken is geweest sinds 1985. Zij verzochten de staatssecretaris de gegevens te verstrekken over de andere kantongerechten, omdat zij vooraansnog op grond van de cijfers van 1986, 1987 en 1988 ten opzichte van die uit 1984 en 1985 van het kantongerecht Utrecht tot de conclusie kwamen dat er hier een stijging van verhaalsbereidheid bij gemeenten is te constateren, zodat de verwachte meeropbrengst zou kunnen tegenvallen. Zij verzochten ook de gegevens te actualiseren van blz. 8. Wat zijn de cijfers van 1987 en 1988 van het maximaal aantal gevallen waarbij onderhoudsplicht aan de orde kan zijn? Wat zijn de cijfers voor 1988 van het gemiddeld bedrag dat aan de alimentatie per jaar is betaald? Diverse reacties van gemeenten over de te verwachten capaciteitsproblemen brachten deze leden op het volgende. De ervaring heeft geleerd dat vooral de zaken over de onderhoudsplicht een zeer grote investering van tijd, kennis en ervaring vragen. Zeker bij de kleinere gemeenten (en in het algemeen bij gemeenten die nog geen actief verhaalsbeleid voeren) zullen grote problemen ontstaan. In dit verband wilden deze leden nog de volgende suggesties doen. Wellicht is het aan te bevelen om «regionale» verhaalsambtenaren aan te stellen; deze kunnen dan worden gestationeerd bij een «grote» GSD, of afdeling sociale zaken terwijl zij verhaalswerkzaamheden verrichten ten behoeve van de kleinere gemeenten in de regio, overeenkomstig het systeem voor bijzonder onderzoek. Zij verzochten de bewindsman op deze suggestie te reageren. In dit verband meenden deze leden ook te kunnen stellen dat het gewenst is een grotere periode te nemen tussen het verschijnen van deze wet in het Staatsblad en de ingangsdatum van de wet, bij voorbeeld 6 maanden. Er zullen nog veel voorbereidende werkzaamheden moeten plaatsvinden. Een greep uit de (voorbereidende) werkzaamheden die moeten plaatsvinden: het instrueren van medewerkers, het aantrekken/overplaatsen van medewerkers, het omzetten, aanpassen en vernieuwen van interne procedures, richtlijnen, instructies, enz. Zij verzochten de bewindsman hierop te reageren, te meer daar hij op blz. 24 van de memorie van antwoord weergeeft uit de gesprekken van de rijksconsulenten dat onvoldoende deskundigheid een reden is om geheel van verhaal af te zien.

6. Artikelen

Artikel I, onderdeel A

Artikel 57

Waar de staatssecretaris opmerkt dat de onverschuldigde betalingsactie zal moeten worden gebruikt, wordt voorbij gegaan aan het feit dat de terugvorderingsprocedure eenvoudiger is. Daarnaast geeft de staatssecretaris een zeer «enge» uitleg aan het begrip «betrokkene» waardoor onvoldoende aan de uitvoeringspraktijk wordt tegemoet gekomen.

Overigens begrepen de leden van de C.D.A.-fractie nog steeds niet goed waarom het «hele bijstandsregime» van toepassing wordt verklaard. Het gaat hier alleen om een eenvoudige terugvorderingsprocedure bij evidente vergissingen in de uitbetalingen.

De terugvorderingsprocedure is eenvoudiger en brengt minder kosten met zich mee dan bij de procedure uit onverschuldigde betaling. De «enge» uitleg die de staatssecretaris aan het begrip «betrokkene» geeft, is te beperkt, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie, waardoor onvoldoende aan de uitvoeringspraktijk tegemoet wordt gekomen. Deze leden begrepen evenmin dat het «hele bijstandsregime» van toepassing wordt verklaard. Zij verzochten om een reactie.

Artikel 58

Voor de terugvordering van eventueel ten onrechte verstrekte voorschotten verwijst de memorie van antwoord naar het gewone burgerlijke recht. Ook hier geldt in wezen hetzelfde bezwaar als bij de terugvordering op grond van artikel 57.

Daarnaast waren de leden van de C.D.A.-fractie enigszins in verwarring gebracht door de tekst in de memorie van antwoord over de grondslag van de voorschotten. Valt niet te verdedigen, zo vroegen zij de staatssecretaris, dat in een (op basis van de dan ter beschikking staande informatie) acute financiële noodsituatie, een rechtsplicht tot verlening van bijstand aanwezig is? Het standpunt van de staatssecretaris houdt het gevaar in zich dat men zou kunnen afzien van het verstrekken van voorschotten, hetgeen maatschappelijk ongewenste gevolgen zou kunnen hebben. Zij vroegen derhalve om een nadere verduidelijking van de staatssecretaris op dit punt.

De uitvoering van de Algemene Bijstandswet brengt met zich mee dat soms onmiddellijk tot voorschotverstrekking overgegaan moet worden, zo merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op. Voor terugvordering van eventueel ten onrechte verstrekte voorschotten verwijst de memorie van antwoord naar het gewone burgerlijke recht. De gemeente zou dan civiel moeten procederen over een geldlening. Hiervoor geldt hetzelfde bezwaar als bij terugvordering op grond van artikel 1395 BW. Zie hiervoor ook de opmerkingen bij artikel 57.

Daarnaast achtten ook zij de tekst van de memorie van antwoord verwarrend over de grondslag van de voorschotten. Op dit onderdeel sloten zij zich aan bij de opmerkingen en vragen van de C.D.A.-fractieleden.

Artikel 58, tweede lid

Gesignaleerd wordt dat, als gevolg van het arrest van de Hoge Raad (HR 27 mei 1983, NJ 1984, 146) de verhaalsplichtige het risico loopt zowel op basis van zijn/haar inkomen te worden aangeslagen als op basis van zijn/haar vermogen een gedeelte van de van zijn/haar ex-echtgeno(o)t(e) teruggevorderde bijstand moet terugbetalen. In de memorie van antwoord wordt hierop wel een toelichting verstrekt, doch hiervoor geen oplossing geboden. De leden van de P.v.d.A.-fractie vernamen gaarne een reactie hierop.

Artikel 59a

Nu door de nota van wijziging niet langer alleen niet-gehuwden onder de werkingssfeer van dit artikel vallen is het alsnog nodig te verduidelijken welke invloed het huwelijksvermogensregime op terugvorderingsrecht kan hebben, als dus de leden van de C.D.A.-fractie.

Artikel 59a zal nu ook voor samenwoners gelden. Ten principale hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie fundamentele bezwaren tegen het voorgestelde. Er is hierdoor nieuwe behoefte aan onderzoek naar de aard van de samenwoningsrelatie. Indien er geen financiële relatie is, moet een andere vorm van verzorging worden aangetoond, bij voorbeeld de was of de maaltijd. Er is tussen samenwoners geen onderhoudsplicht en de niet-bijstandsontvanger heeft geen informatieplicht. Hoe kan dan achteraf wel een verrekening volgen? De verdediging van de staatssecretaris (bovenaan blz. 32 en onderaan blz. 31) is niet geheel consistent, zo meenden deze leden. Zij zouden zelfs willen stellen dat hier sprake is van een soort omgekeerde bewijslast, namelijk de samenwonende moet maar aantonen dat hij of zij niet wist dat de ander meer geld heeft dan mogelijk zou zijn. Ook al heeft men officiële afspraken over de gezamenlijke kosten van de gemeenschappelijke huishouding, dan wil dat nog niet zeggen dat men elkaars beurs of bank- en girorekening inspecteert. De hier aan het woord zijnde leden waren niet gelukkig met de opvatting van de bewindsman in dezen en waren van mening dat het voorgestelde dient te worden afgewezen. Ook thans is het begrip «duurzame gezamenlijke huishouding» nog niet geheel uitgekristalliseerd, zo meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie. In de praktijk wordt daarom, overeenkomstig de notitie «leefvormen» (kamerstuk 19 262) bij de vaststelling van de woon- en leefsituatie meestal uitgegaan van de verklaring van de aanvrager bij het verzoek om uitkering. Bij terugvordering van bijstand kan uiteraard niet van deze verklaring worden uitgegaan; betrokkene zou immers op dit punt in zijn informatieplicht tekortgeschoten zijn. Op de gemeente rust derhalve de plicht om het bestaan van een duurzame gezamenlijke huishouding anderszins aannemelijk te maken alvorens tot terugvordering kan worden overgegaan. Het mag duidelijk zijn, dat dit bewijs niet eenvoudig is te leveren. In een nieuw toegevoegd derde lid wordt overigens een hoofdelijke aansprakelijkheid gecreëerd. De redactie van dit lid veroorzaakt echter een nieuwe onduidelijkheid, zo stelden deze leden. Het suggereert dat er een verschil bestaat tussen de op grond van artikel 5 of artikel 5a ABW tot het gezin behorende personen en degenen van wie terugvordering mogelijk is i.c. degene die onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt en degene met wiens/wier middelen rekening had moeten worden gehouden. Zij verzochten de staatssecretaris hierop te reageren.

Artikel 61

Het antwoord over het vermogensvrijlatingsstelsel, waarin wordt aangegeven dat bij terugvordering geen reden aanwezig wordt geacht om daarbij een bescheiden vermogen vrij te laten, valt moeilijk in overeenstemming te brengen met de eerdere uiteenzetting (op blz. 16 van de memorie van antwoord) dat bij terugvordering dezelfde beoordelingsmaatstaven moeten worden aangelegd als bij de verlening van de bijstand. De leden van de C.D.A.-fractie wensten een nadere uiteenzetting over deze (schijnbare?) tegenstelling.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden vernemen of er gegevens bekend zijn inzake de tijd die de procedures bij de Provincie vergen. Uit de praktijk is hun gemeld dat deze procedures veel tijd vragen. Voorkomen dient te worden dat niet voldaan wordt aan artikel 6 EVRM (een redelijke procestermijn).

Artikel 61a

De staatssecretaris geeft aan dat inderdaad beoogd wordt de beoordelingsruimte van de kantonrechter een beperkte te laten zijn. Dit spoort

met het karakter van de procedure. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen op grond waarvan de kantonrechter deze beperking in zijn beoordelingsbevoegdheid zal aannemen. Is het niet beter en duidelijker indien de beoordelingsmaatstaf in de wettekst kan worden teruggevonden?

Zij vroegen een reactie van de staatssecretaris op de stelling dat bij onduidelijkheid de mogelijkheid bestaat dat zaken door de kantonrechter worden aangehouden als door wordt geprocedeerd met betrekking tot het bezwaarschrift.

De memorie van antwoord omschrijft duidelijk de beoogde beperkte beoordelingsruimte van de kantonrechter. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of de individuele kantonrechter zich aan een alinea in een memorie van antwoord veel gelegen zal laten liggen. Het valt te betwijfelen of dit in de praktijk ook zo zal plaats vinden. Naar hun oordeel kan de beoogde beperkte beoordelingsruimte van de kantonrechter beter in de wettekst worden vastgelegd. Dit vooral om het aanhouden van zaken bij de kantonrechter te voorkomen, indien doorgeprocedeerd wordt over het bezwaarschrift.

De samenloop van de administratieve en de civiele rechtspraak is in de stand gebleven. In de memorie is de taak van de kantonrechter wel sterk beperkt. Hij mag het terugvorderingsbesluit niet inhoudelijk toetsen. De vraag blijft of de door de Eerste Kamer verlangde rechtsbescherming niet kan worden verkregen binnen het administratieve recht. In het vorige wetsvoorstel ontbrak de mogelijkheid om effectief op te treden tegen een onjuiste executie door de gemeente. Aan de bezwaren van de Eerste Kamer zou bij voorbeeld tegemoet kunnen worden gekomen door de uitvoering van de beschikking van de gemeente (welke executoriale kracht heeft) te schorsen door middel van een artikel 45 ABW-procedure.

Artikel 61c

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat ten aanzien van de verrekening van inkomsten een nieuwe complicatie is ontstaan rond het aangepaste artikel 61c. Volgens vaste Kroonjurisprudentie valt de verrekening van inkomsten, in de maand volgend op de maand waarop de inkomsten betrekking hebben, onder de kortingsbepalingen van het Bln. Artikel 61c brengt dit nu onder de verrekeningsbepalingen. Dit heeft tot gevolg dat er een beschikking dient te worden afgegeven en dat pas tot verrekening mag worden overgegaan nadat de bezwaartermijn is verstreken, aldus deze leden. Veelal zal dit betekenen dat pas in de tweede maand de inkomsten kunnen worden verrekend. Zij verzochten de staatssecretaris hierop te antwoorden.

Artikel 61g

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de uiteenzetting omtrent de opvatting van de staatssecretaris met betrekking tot de bruto/nettoproblematiek. Deze leden zagen de praktische problemen nu wel duidelijker in. Zij vroegen de staatssecretaris of een effectieve oplossing van het bruto/netto terugvorderingsprobleem niet gevonden zou kunnen worden door eenvoudigweg te bepalen dat de terugbetalingen van de netto teruggevorderde bijstand niet worden aangemerkt als negatief inkomen?

De beantwoording van de aangevoerde bezwaren achtten de leden van de P.v.d.A.-fractie bijzonder onbevredigend. Door de bewindsman wordt

impliciet erkend dat door (ex-)cliënten meer terugbetaald moet worden dan feitelijk is ontvangen. De suggestie, dat door middel van fiscale aftrekbaarheid van de terugbetaling (= negatief inkomen) dit verschil wordt goedge maakt, is misleidend. De teruggavegrenzen van f 200/f 139 respectievelijk f 300 vereisen immers een veelvoud daarvan als kalenderjaarlijkse terugbetaling, voordat deze teruggave gerealiseerd kan worden. Dit effect komt, door de lager marginale belastingdruk van de onderste schijven het sterkst tot uiting bij de lagere inkomens. Bij een cliënt op bijstandsniveau wordt in de praktijk vaak een maandaflossingsbedrag van f 50 of f 75 gehanteerd. Hogere bedragen zijn meestal niet haalbaar in verband met andere schulden of reserveringen. Deze cliënten zullen de teruggavegrens niet kunnen realiseren omdat op jaarbasis hun aftrekbare negatieve inkomen te laag uitvalt. Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat het standpunt van de staatssecretaris ertoe leidt dat (ex-)cliënten van sociale diensten opgezadeld worden met het invullen van (vaak kansloze) T-biljetten. Dit bracht deze leden op enkele overwegingen ten aanzien van het bezwarengenerende effect van de bruto terugvordering. Nog afgezien van de gevolgen bij de belastingdienst mag een sterke stijging van het aantal bezwaarschriften worden verwacht. Aan de financiële gevolgen hiervan wordt bij de beantwoording geheel voorbijgegaan. In dit verband kan nog gewezen worden op de plannen van de minister van Justitie om ministeries die verantwoordelijk zijn voor veel bezwaar- en beroepsprocedures, via een soort rekening-courant, de financiële gevolgen te presenteren. Deze plannen hangen samen met de reorganisatie van de administratiefrechtelijke macht. De door de P.v.d.A.-fractieleden gesuggereerde oplossing is wel degelijk een reële mogelijkheid. Het kabinet verschuilt zich achter het huidige begrip «negatief inkomen». Deze leden vroegen, of over een andere definitie van het begrip «negatief inkomen» wel overleg is gevoerd met de minister en staatssecretaris van Financiën. Voor een effectieve oplossing van het probleem van de brutoterugvordering is het voldoende de terugbetaling van de netto teruggevorderde bijstand niet aan te merken als negatief inkomen, zo stelden deze leden.

Artikel 62

In artikel 62, tweede lid wordt nu nadrukkelijk opgenomen dat ook in het belang van de bijstandsontvangende van verhaal kan worden afgezien. De «kan»-bepaling kan de gemeente voldoende ruimte geven, zo stelt de staatssecretaris. Uit de redactie van dit artikel en van artikel 55, tweede lid blijkt dat van invordering c.q. verhaal kan worden afgezien in individuele gevallen. De vraag rees bij de leden van de P.v.d.A.-fractie bij het lezen van genoemd artikel wat onder dringende redenen moet worden verstaan. Volgens de memorie van antwoord moet daarbij worden gedacht aan financiële en niet-financiële omstandigheden. Hieruit kan worden afgeleid, dat voor de toepassing van dit begrip enige beleidsvrijheid voor de gemeente is gelaten, waardoor de verplichting in het individuele geval enigszins kan worden genuanceerd. Dit is echter meer afhankelijk van de wijze waarop en de mate waarin het ministerie controle zal uitoefenen op de toepassing van de nieuwe verhaalswetgeving, zo meenden deze leden. Het is hun inziens niet realistisch om te stellen dat de nieuwe wetgeving zelf voldoende ruimte laat; daarvoor is zij te strikt geformuleerd. Deze leden brachten ook naar voren dat kennelijk eigen gemeentelijke kosten-baten analyses geen grond meer mogen zijn voor het afzien van verhaal, hetgeen deze leden als ongewenst voorkwam. Zij verzochten de staatssecretaris hierop te reageren.

Artikel 63

De leden van de C.D.A.-fractie en van de P.v.d.A.-fractie vonden de memorie van antwoord verwarrend over de splitsing van de gezinsbijstand. In de derde alinea op blz. 40 wordt de mogelijkheid van het splitsen van de onderhoudsbijdrage in verband met de toerekening van fiscaal voordeel uitdrukkelijk genoemd, in de vijfde alinea wordt deze splitsing echter weer uitdrukkelijk verworpen.

De reactie van de staatssecretaris op de voorgelegde voorbeelden vonden de leden van de C.D.A.-fractie niet toereikend. In het voorbeeld van een echtscheiding in 1975 en een inwerkingtreding van de wet per 1 januari 1990 lijkt in de visie van de staatssecretaris de ex-echtgenoot alsnog geconfronteerd te kunnen worden met een schuld van 60 maanden draagkracht. Ten aanzien daarvan vroegen deze leden zich toch af of deze mogelijkheid niet achterwege zou dienen te blijven in verband met strijdigheid met artikel VII, eerste lid en/of artikel 69, eerste lid. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur brengen immers met zich mee dat een onderhoudsbijdrage niet met terugwerkende kracht kan ingaan? Indien, zoals in het voorlopig verslag genoemde geval, de gemeente al die jaren nooit gebruik heeft gemaakt van haar huidige verhaalsbevoegdheden, dan kan aan een per 1 januari 1990 inwerking-tredende verhaalsplicht toch geen argument ontleend worden om met terugwerkende kracht een onderhoudsbijdrage op te leggen?

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten de beantwoording van het tweede voorbeeld (het «omslaan» van de onderhoudsplicht) minstens zo onbevredigend en kwam hun als strijdig met de uitgangspunten van het echtscheidingsalimentatie-recht voor. Is de rechtsgrond voor alimentatie niet gelegen in het compenseren van de achterstand die (meestal) de ex-vrouw heeft opgelopen op de arbeidsmarkt door de duur van haar huwelijk en/of de zorg voor de kinderen? Als na verloop van tijd na de echtscheiding de ex-vrouw (bij voorbeeld na studie) een betaalde baan heeft weten te vinden, ziet de staatssecretaris een onderhoudsplicht bij deze vrouw ontstaan. Naar het oordeel van deze leden ontbreekt een rechtsgrond in het alimentatie-recht voor het «omslaan» van de onderhoudsplicht.

Artikel 63a

Artikel 84, zesde lid BW (staande het huwelijk) en artikel 160 BW (na echtscheiding) regelen de onderhoudsplicht van (gewezen) echtgenoten. Ex-partners kunnen echter met elkaar afspreken, dat de bewering van de een dat hij/zij is gaan samenwonen, niet door de ander wordt ontkend. Dan is ook de financiële relatie verbroken. Deze methode lijkt op de vroegere echtscheidingsgrond en zal daarnaar worden vernoemd als de «nieuwe grote leugen». Een verhaalsmogelijkheid ontbreekt dan voor de gemeenten, zo stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie. Zij verzochten de bewindsman om een reactie.

Artikel 64a

Bij de beantwoording van de vragen wordt ten onrechte niet ingegaan op het gegeven in de voorgelegde situatie dat de alimentatie-uitspraak niet meer wordt nagekomen omdat die uitspraak is achterhaald door de feitelijke situatie, als dus de fractieleiden van het C.D.A. en de P.v.d.A. In deze gevallen zal vaak geen wijziging van de alimentatie-uitspraak worden verzocht, omdat het financiële belang daartoe niet aanwezig is en er wel sprake zou zijn van aanzienlijke proceskosten. Indien de gemeente in deze situatie een (dus onjuiste) onderhoudsbijdrage oplegt,

kan in de visie van de staatssecretaris geen inhoudelijk verweer volgen. De alimentatie-rechter zou volgens deze visie verplicht zijn een onjuist bedrag vast te stellen. Daarna moet de burger dus een nieuwe procedure starten om het alimentatie-vonnis gewijzigd te krijgen. Op deze wijze lijkt er sprake van een (zinloze?) dubbele procedure.

Zou dit niet voorkomen moeten worden en zou daartoe het niet bij voorbaat in de wet beperken van de verzetsmogelijkheden geen effectieve bijdrage kunnen leveren?

De toevoeging «overeenkomstig het eerste lid» in artikel 64 A, tweede lid is naar de mening van de D66-leden overbodig; de aanvankelijk door hen voorgestelde toevoeging «in overeenstemming met het eerste lid» in artikel 64 A, derde lid, kan dan naar hun mening eveneens achterwege blijven, nu duidelijk is, dat het om leden van een en hetzelfde artikel gaat.

Artikel 64b

In de nadere toelichting op artikel 64b wordt aangegeven dat jaarlijks een heronderzoek dient te worden ingesteld naar de financiële omstandigheden van de onderhoudsplichtige. Indexering van de onderhoudsbijdrage is geen reden om het heronderzoek achterwege te laten. Hierbij wordt verwezen naar artikel 5 van het Besluit verantwoording en vergoeding uitkeringskosten. De vraag is of de financiële situatie van de onderhoudsplichtige gerekend kan worden tot «het geheel van de financiële omstandigheden van de betrokkene». De leden van de P.v.d.A.-fractie verzochten om opheldering.

Artikel 64c

In het wetsvoorstel wordt het verhaal afgestemd op de burgerlijke alimentatieprocedure (artikel 64), zo constateerden de P.v.d.A.-fractieleden. Daarbij is onvoldoende rekening gehouden met het eigene van een civiele procedure. De civiele rechter is lijdelijk; hij/zij gaat af op datgene wat partijen hem/haar voorleggen. Dit kan betekenen dat de rechter een onderhoudsbijdrage heeft bepaald die, in vergelijking met de maatstaven die gemeenten moeten hanteren, te laag is. Het wetsvoorstel voorziet hierin doordat in dergelijke gevallen aan gemeenten de bevoegdheid toekomt te verzoeken het verhaalsbedrag, in afwijking van de oorspronkelijke uitspraak, vast te stellen (artikel 64c). Of ook feitelijk wordt overgegaan tot het nagaan van de materiële juistheid van een rechterlijk alimentatievonnis is aan de gemeenten. Ongelijkheid tussen gemeenten kan dan ook na de invoering van het nieuwe verhaalsrecht blijven bestaan. Overigens verzochten deze leden hen te informeren of de gemeente wel altijd voldoende informatie kan putten uit het openbare vonnis om na te gaan welke overwegingen de rechter heeft gehad om tot het vonnis te komen.

Artikel 66

Het artikel dat handelt over verhaal op de nalatenschap van een bijstandsgerechtigde riep eveneens vragen op bij de P.v.d.A.-fractieleden. Indien kortere of langere tijd na overlijden, de gemeente tot de ontdekking komt dat er door de overledene inkomsten zijn verzwegen, zouden deze alsnog op de nalatenschap verhaald moeten worden (artikel 66). Ook hier betreft het een verplichting tot verhaal. Een belangrijk bezwaar hiertegen is dat indien erfgenamen ontbreken, er in de huidige wetgeving een manco is en dit wordt ook in het wetsvoorstel niet geregeld; zij verzochten de staatssecretaris hierop te reageren.

Artikel 67

De staatssecretaris geeft toe, dat de verhaalsmogelijkheid op de garant alleen bestaat zolang de garantstelling rechtskracht heeft, zo hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie geconstateerd. Dit betekent naar hun opvatting dat dit zou moeten leiden tot een tekstuele wijziging («degene die garant staat» in plaats van «degene die zich garant heeft gesteld»). Het antwoord op de vraag van het R.P.F.-fractielid «of wordt nagegaan of de garant voldoende draagkrachtig is» (blz. 85, memorie van antwoord) kon deze leden niet bevredigen. Duidelijke criteria voor de vaststelling van de draagkracht ontbreken in de Vreemdelingencirculaire van Justitie. Ook kan de situatie na de draagkrachtvaststelling (dus het moment waarop de garantverklaring wordt ontfoetseld) wijzigen. Hoe dan ook, in het verleden is het weleens voorgekomen, zo stelden deze leden, dat bij onderzoek door de GSD naar de inkomenspositie van de garant bleek dat deze over een bijstandsuitkering beschikte. De vraag is dan, of en in hoeverre verhaald moet worden. De gemeente heeft immers een verhaalsplicht voor wat betreft de kosten van bijstand. Het bedrag daarvan kan flink oplopen: een bruto bijstandsuitkering aan een alleenstaande (netto f 1073,77) komt neer op circa f 1500. Hierop wilden zij een reactie vernemen. Onduidelijkheid bestaat ook rond de aanvang van het verhaal ten aanzien van degenen die zich garant hebben gesteld voor de kosten van levensonderhoud van vreemdelingen. Artikel 67 suggereert dat de bijstand in volle omvang dient te worden verhaald. Ook voor deze gevallen zouden de Trema-normen moeten kunnen worden aangepast. Zij verzochten om opheldering.

In het wetsvoorstel is verhaal op de garant een volledig nieuwe verhaalsgrond. Het betreffende verhaalsartikel gaat er van uit dat alle kosten van bijstand ten behoeve van de vreemdeling gemaakt, op de garant worden verhaald. Het draagkrachtprincipe is hier dus, in tegenstelling tot bij alle andere verhaalsgronden, niet van kracht. In het wetsvoorstel is niet duidelijk geregeld hoe gehandeld moet worden nadat een garantstelling is ingetrokken; de formulering «garant heeft gesteld» in plaats van «garant staat» dwingt tot de conclusie dat hiermee de verhaalsmogelijkheid en -verplichting niet vervalt. Het is de vraag of dat ook zo is bedoeld.

Artikel 68a

Door de keuze van de rechtbank als alimentatie-rechter is, uit het oogpunt van proceskosten, sprake van een sterk verslechterde positie van de onderhoudsplichtige, vergeleken met de huidige kantongerechts-procedure. Door een kleine wijziging van artikel 828b, eerste lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan hieraan worden tegemoet gekomen. De onderhoudsplichtige zou bij verhaal door de gemeente ontheven kunnen worden van de verplichte en kostbare procesvertegenwoordiging. De leden van de P.v.d.A.-fractie verzochten de staatssecretaris op deze suggestie in te gaan.

Artikel IV

De leden van de C.D.A.-fractie waren teleurgesteld dat de staatssecretaris zo weinig oog wenst te hebben voor de problematiek van de confrontatie van de vrouw met de ex-man. In zeer bepaalde uitzonderingsgevallen moet zo'n confrontatie ongewenst worden geacht. Het verhaal door een gemeente mag man en/of vrouw dan niet op elkanders spoor brengen. De suggestie van deze leden beoogde aan deze problematiek tegemoet te komen. Zij waren niet overtuigd door de redenering van de staatssecretaris dat verhaal door de gemeente van de man processueel op bezwaren zou stuiten. Naar de mening van deze leden

wordt slechts vereist dat de vordering voldoende bepaalbaar is. De alimentatieplichtige weet wat de onderhoudsbijdrage inhoudt, weet bovendien wie die onderhoudsplicht geldt en weet ook dat de overheid via de bijstandsuitkering een tekortschietende onderhoudsplicht opvangt, dan lijkt het toch uitgesloten dat een verweer van het te onbepaald zijn van de vordering zou opgaan, indien zijn gemeente verhaalt in plaats van de woongemeente van de vrouw.

Mocht dit alles desondanks op bezwaren stuiten, dan moet worden gezocht naar een of andere vorm van substitutie waardoor de woongemeente van de (bedreigde) vrouw onbekend kan blijven. Overigens zagen de leden van de C.D.A.-fractie ook meer in het algemeen praktische voordelen aan verhaal door de woongemeente van de onderhoudsplichtige.

Zij vroegen derhalve om een heroverweging van hun suggestie.

Artikel VII

In de nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand wordt bepaald dat binnen een jaar alle gescheiden en verlaten cliënten in de bijstand, opnieuw beoordeeld moeten worden volgens de nieuwe richtlijnen (artikel VII). Alleen die gevallen waarin de rechter alimentatiebetaling ten behoeve van de cliënt heeft opgelegd, en deze ook inderdaad betaald wordt, kunnen buiten beschouwing blijven. Gemeenten hebben de leden van de P.v.d.A.-fractie gemeld, dat uit dossieronderzoek blijkt dat verhaal op onderhoudsplichtige ex-partners een langdurige en moeizame aangelegenheid is, vooral indien ex-partners niet meewerken.

Binnen een jaar de financiële situatie van bijna alle, bij voorbeeld in Den Haag ongeveer 13 000 ex-partners beoordelen, lijkt dan ook een onmogelijke opgave. Daarbij komt dat die nieuwe beoordeling in 30% van de gevallen cliënten betreft die al langer dan 7 jaar een bijstandsuitkering ontvangen. Juist in situaties dat de ex-partner al jaren niets betreffende een onderhoudsbijdrage heeft vernomen, kan worden verwacht, dat de medewerking gering is. Zij verzochten de bewindsman aan te geven waarom geen langere termijn dan 1 jaar is genomen.

De voorzitter van de commissie,
Wolters

De griffier van de commissie,
Van der Windt