

20 598

Nieuwe regeling van terugvordering en verhaal van kosten van bijstand

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 24 augustus 1990

De leden van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben zich beraden op het voorstel voor een nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand. Zij formuleerden naar aanleiding daarvan de volgende vragen en opmerkingen.

Inleidende opmerkingen

De leden van de fractie van het **C.D.A.** hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Op een aantal voorgestelde artikelen wilden zij hieronder terugkomen. Bij deze inleidende opmerkingen wilden zij intussen aandacht vragen voor de noodzakelijke concordantie in de wetgeving en mogelijke strijd met hogere regelingen. Is het onderhavige voorstel in overeenstemming met de bepalingen uit het voorstel tot het stellen van Algemene regels van bestuursrecht (w.v. 21 221) dat momenteel nog bij de Tweede Kamer aanhangig is?

Voorts vroegen zij de bewindsvrouw of zij van oordeel is dat het recht op bijstand, resp. de verplichting tot terugbetaling van ten onrechte ontvangen bijstand, een burgerlijk recht, resp. een burgerlijke verplichting is, in de zin van artikel 6 EVRM. Zo ja, is zij dan van oordeel dat de thans voorgestelde procedure voldoet aan het in artikel 6 EVRM neergelegde vereiste van behandeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie?

In welk stadium verkeren de plannen tot wijziging van de procedure-regels inzake de bijstandsverlening?

Leidt wijziging van die regels er niet toe, dat de procedureregels met betrekking tot verlenging van bijstand en die met betrekking tot terugvordering toch weer verschillend zullen zijn, zulks hoewel het doel van het onderhavige wetsvoorstel juist is om die regels gelijk te schakelen?

Achten de bewindslieden het opportuun de procedureregels inzake bijstandsverlening en inzake terugvordering van bijstand te wijzigen, zulks

¹ Samenstelling:

Leden: Franssen (CDA), voorzitter, Bos-Beernink (CDA), Van der Meulen (CDA), Jaarsma-Buijserd (PvdA), Klaassens-Postema (PvdA), Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD), Vonhoff-Luijendijk (VVD), Gelderblom-Lankhout (D66), Mw. Bolding (Groen Links), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF) en Van der Jagt (GPV).

hoewel in de eerste fase van de voorgenomen reorganisatie van de rechtspraak een fusie zal plaatsvinden tussen de organen van de administratieve rechtspraak en de organen van de civiele rechtspraak?

Wil de staatssecretaris reageren op de vaststelling dat blijkens artikel 61c van het onderhavige voorstel verrekening van de vordering van de gemeente met bijstand, die wordt verleend, mogelijk is, ook wanneer met betrekking tot de vordering van de gemeente nog een administratieve beroepsprocedure aanhangig is, dus nog niet onherroepelijk is beslist over de gegrondheid van de vordering van de gemeente? Ziet zij hier geen strijd met artikel 20 lid 3 Grondwet?

Heeft – zo vroegen deze leden in dit verband – onder de in artikel 61c aan de orde zijnde omstandigheden een vordering in kort geding, er toe strekkende dat aan de gemeente voorlopig verboden wordt verrekening toe te passen, enige kans van slagen?

Staan degene, ten aanzien van wie de in artikel 61c genoemde verrekening wordt toegepast, andere spoedmaatregelen ter beschikking dan de vordering in kort geding?

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** stelden met instemming vast, dat in het onderhavige wetsvoorstel aan veel bezwaren tegen wetsvoorstel 18 813 tegemoet gekomen is. Genoemde leden hadden er behoefte aan een aantal vragen te stellen om te kunnen vaststellen of het voorgestelde ontwerp nu voor het overige de volle toets der kritiek kan doorstaan. Op deze plaats in het verslag wilden zij vast herinneren aan de grote twijfels die bij de behandeling van wetsvoorstel 18 813 namens hun fractie uitgesproken zijn over de financiële onderbouwing van het toenmalige voorstel. Het nu aan de orde zijnde wetsvoorstel kent dezelfde onderbouwing en riep bij deze leden opnieuw grote twijfel op. Ook in de Tweede Kamer werd door sommige fracties de schatting van de opbrengst als veel te optimistisch gekwalificeerd. Zijn er inmiddels meer en actuelere cijfers beschikbaar? Heeft de staatssecretaris cijfers beschikbaar van gemeenten, die na indiening van het wetsvoorstel, een actiever verhaalsbeleid zijn gaan voeren?

Ook de leden van de fractie van de **V.V.D.** hadden met genoegen geconstateerd dat bij dit wetsvoorstel tegemoet is gekomen aan het grootste deel van de kritiek die destijds is uitgeoefend op het toen verworpen voorstel 18 813. Zij konden zich dan ook met het voorstel in grote lijnen verenigen, echter onder nadrukkelijk voorbehoud van het navolgende:

In voorstel 18 813 kwam een limiteringsbepaling voor – daarin destijds bij amendement-Nijhuis opgenomen – die in het voorliggende voorstel ontbreekt. Dit is begrijpelijk, aangezien wetsvoorstel 19 295 een algemene limiteringsregeling bevat. De afhandeling van 19 295 wacht echter reeds meer dan een jaar op het verschijnen van de nota naar aanleiding van het verslag. Wanneer mag deze worden verwacht? Logischerwijze behoort de afhandeling van laatstgenoemd voorstel aan die van het thans besproken voorstel vooraf te gaan. De hier aan het woord zijnde leden hadden tegen een omkering van die volgorde ernstige bezwaren.

Vervolgens rees de vraag naar de gevolgen van een eventuele verwerping van voorstel 19 295. De kans daarop is naar het zich thans laat aanzien niet denkbeeldig. In dat geval zouden de hier aan het woord zijnde leden er maximaal bezwaar tegen hebben het thans voorliggende voorstel wet te doen worden zonder een limiteringsbepaling als destijds in 18 813 opgenomen. Zou de regering in dat geval bereid zijn te bevoor-

deren dat een dergelijke bepaling alsnog in het voorliggende wetsvoorstel wordt opgenomen?

De leden van de **P.v.d.A.**-fractie sloten zich bij deze vragen en opmerkingen aan.

Ook de leden van de fractie van **D66** wachtten het antwoord op deze vragen en opmerkingen met meer dan gebruikelijke belangstelling af.

Is de regering het met deze leden eens dat eerst 19 295 in het Staatsblad dient te worden gebracht, voordat over het onderhavige voorstel kan worden beslist? Zo neen, waarom niet?

De leden van de **D66**-fractie plaatsten voorts grote vraagtekens bij de basisgedachte die ten grondslag ligt aan het onderhavige wetsvoorstel.

Het verbaasde hen dat de regering met een wetsvoorstel komt waarin de onderlinge financiële afhankelijkheid van partners centraal staat, zelfs na het met wederzijds goedvinden openbreken van een huwelijks/levenscontract.

Naar de mening van deze leden spoort dit wetsvoorstel niet met hetgeen leeft in de gedachte van de meeste Nederlanders. De meerderheid vindt immers niet dat een huwelijk onverbreekelijk, «voor de eeuwigheid» gesloten, is.

Evenmin spoort dat met het huidige beleid dat economische en financiële zelfstandigheid van mensen vanaf hun 18e jaar zegt te bevorderen.

Als rechtsgrond voor alimentatie na ontbinding van een huwelijk voert de regering de uitspraak van de belastingkamer van de Hoge Raad van 28 september 1977, NJ 1987-432, aan. Deze leden zijn van mening dat deze en andere aangehaalde uitspraken van de Hoge Raad geen antwoord geven op de vraag of, nu sinds 1971 de «schuldvraag» niet meer gesteld behoeft te worden, de rechtsgrond voor het moeten geven van alimentatie nog aanwezig kan zijn.

In de huidige in Nederland algemeen geldende opvattingen kan een huwelijk stuk lopen zonder dat de schuldvraag gesteld behoeft te worden. Men kan overeenkomen te scheiden en kan (niet moet) om alimentatie vragen.

Een van de redenen om geen alimentatie te vragen is juist dat men wederzijds geen post-maritale nasleep wenst.

De psycho-hygiënische reden die hieraan ten grondslag ligt spreekt deze leden aan.

Gaarne zouden zij de mening van de regering over bovenstaande stellingname vernemen.

Alimentatie behoort naar de mening van deze leden het karakter te hebben van een doelmatigheidsuitkering, om een nieuwe start mogelijk te maken. Alimentatie vormt daarmee een nasleep van een post-maritale verhouding. Vanzelfsprekend is deze «nasleep» in een gezonde samenleving van tijdelijke aard.

De sociale dienst is de vangnetconstructie voor het bestaansminimum, voor iedereen in Nederland, dus ook voor post-alimentatiegerechtigden.

Is de regering het met deze leden eens dat een particulier persoon geen «sociale dienst» kan en mag worden?

De leden van de **P.v.d.A.**-fractie zouden van de staatssecretaris veel concreter willen horen hoe, in geval de oorzaak van een bijstandsaanvraag niet is gelegen in een echtscheiding, maar door werkloosheid ontstaan na de echtscheiding, de opstelling van de gemeente zal moeten zijn.

Afzien van verhaal of terugvordering/dringende redenen

De leden van de fracties van het **C.D.A.** merkten op dat artikel 55 lid 1 van de gemeente de plicht oplegt tot terugvorderen van verleende bijstand in de gevallen en naar de regels aangegeven in paragraaf 1 van het door middel van dit wetsvoorstel in te voegen hoofdstuk IV A ABW.

Heeft de gemeente de bevoegdheid van terugvordering af te zien in geval de hoogte van het terug te vorderen bedrag het maken van kosten ter zake van terugvordering niet rechtvaardigt?

Zo nee, waarom niet?

Zo ja, uit welke bepaling blijkt die bevoegdheid?

De leden van de fractie van **D66** stelden in dat verband de vraag of – zo uit het antwoord op de voorgaande vragen zou blijken dat geen bevoegdheid terzake bestaat – de kostenverdeling van de ambtelijke onderzoeken naar de mogelijkheden van verhaal identiek is aan de percentuele verhouding van de kosten van bijstand, te weten 90% voor de centrale overheid, 10% voor de gemeente.

Zo dit niet het geval is, waarom niet?

Overigens wilden zij ook – los van dit specifieke geval – weten, of de «perceptiekosten» in het algemeen volgens bovengenoemd percentage worden verrekend.

Moet, zo vroegen de leden van de **C.D.A.**-fractie voorts, artikel 57 van het voorstel zo worden gelezen dat in het geval sub a, en in het geval sub e voor wat betreft bijstand tot een te hoog bedrag, terugvordering alleen plaats vindt ten aanzien van het teveel aan bijstand verleende en niet ten aanzien van het gehele bijstandsbedrag?

Moet bij terugvordering rekening worden gehouden met de zgn. vrijlatingsfaciliteit?

Deze leden stelden dat in artikel 55 lid 3 van het voorstel wordt bepaald dat de gemeente in bepaalde omstandigheden van terugvordering kan afzien. Hier is dus uitdrukkelijk sprake van een discretionaire bevoegdheid van de gemeente.

a. Hoe is deze bevoegdheid te rijmen met het doel van het wetsvoorstel om rechtsongelijkheid op te heffen?

b. Zijn de bewindslieden niet van oordeel dat in alle gevallen, waarin sprake is van dringende redenen in de zin van het artikel, van terugvordering moet worden afgezien?

Uit de behandeling in de Tweede Kamer bleek de leden van de **P.v.d.A.**-fractie dat de «dringende redenen» waarom niet tot verhaal of terugvordering overgegaan zou moeten worden wel zeer incidenteel en zeer bijzonder moeten zijn. De vraag is hier of de beleidsruimte van gemeenten niet al te zeer wordt ingeperkt.

Is de staatssecretaris niet bevreesd dat gemeenten uit angst voor artikel 47c altijd of bijna altijd tot verhaal zullen overgaan? Of is dat juist de bedoeling?

Met dit wetsvoorstel wordt intussen de problematiek van vrouwen in «Blijf van m'n lijf»-huizen en van vrouwen in vergelijkbare omstandigheden niet opgelost. Het risico dat de verblijfplaats van betrokkene bekend wordt bij de (ex)echtgenoot is erg groot.

a) Is de staatssecretaris met de leden hier aan het woord van mening

dat mogelijkwerwijs, in dit soort gevallen, bijstandsverhaal in strijd is met het recht op privacy?

b) Wil de staatssecretaris reageren op de uitspraak van het Europese Hof in de zaak Gaskin tegen Engeland d.d. 7 juli 1989?

c) En is de staatssecretaris bereid nog eens na te denken over de positie van de bijstandontvangende bij het besluit tot verhaal? Immers: de wet gaat daaraan helemaal voorbij; de bijstandontvanger kan geen bezwaar maken tegen het verhaalsbesluit.

d) Zou toch met enige creativiteit een praktische oplossing voor de geschetste problematiek gevonden kunnen worden?

De leden van de fractie van **D66** wezen in dit verband op de bepaling dat conform artikel 62 van verhaal kan worden afgezien, indien daarvoor, gelet op de omstandigheden van degene op wie verhaal wordt gezocht of van degene die bijstand ontvangt, dringende redenen aanwezig zijn. Waarom zijn deze redenen in de wettekst zelf niet nader omschreven? Wonen in een blijf van mijn lijf huis, is volgens de Handelingen van de Tweede Kamer zo'n dringende reden. Geldt dat slechts voor de duur van het verblijf in een blijf van mijn lijf huis of ook voor de periode daarna? Zo nee, waarom niet?

Indien mishandeling een van de dringende redenen kan zijn, is de staatssecretaris het dan met deze leden eens dat «de grote leugen» in een nieuw jasje dreigt te worden gestoken? Is zij van mening dat de gemeente bij machte is om hiertegen op te treden? Als zij deze vraag bevestigend beantwoordt, is het dan mogelijk zonder inbreuk op de privacy? Zo ja, op welke wijze?

De positie van de gemeente de derde

Is, zo vroegen de leden van de **P.v.d.A.**-fractie, artikel 64c, waarin de gemeente de mogelijkheid krijgt verhoging van alimentatie aan de rechter te vragen, wel in overeenstemming met ons rechtsstelsel? Kan en mag een gemeente een rechterlijke uitspraak toetsen?

Het derde lid geeft de gemeente de mogelijkheid de bijstandvragende (nagenoeg altijd de vrouw) te verplichten in de echtscheidingsprocedure alimentatie te eisen. Wordt hiermee de gemeente partij in die procedure?

In artikel 59a wordt terugvordering op derden mogelijk gemaakt. Op zich is deze procedure denkbaar. Echter uit de behandeling in de Tweede Kamer blijkt dat de bewijslast niet bij de vorderende partij ligt, maar bij betrokken derde. Dit is naar het inzicht van deze leden omkering van de bewijslast. Kan de staatssecretaris uitleggen hoe zij tot de conclusie kan komen dat dit niet het geval zou zijn?

De leden van de **C.D.A.**-fractie vroegen of de informatieplicht van artikel 61 lid 3 ww voor alle personen, genoemd in artikel 59a geldt, dus ook voor diegenen die niet zijn de bijstandontvanger maar die wel als betrokkenen in de zin van artikel 59a worden aangemerkt.

Jonge RWW-ers

De leden van de **P.v.d.A.**-fractie vroegen de staatssecretaris aan te geven wat het effect is van het laten vervallen van artikel 16 R.W.W.

Procedure

Het was de leden van de **P.v.d.A.**-fractie opgevallen dat bij terugvordering een gerechtsdeurwaarder moet optreden en bij verhaal de gemeentelijk deurwaarder bevoegd is.

Kan dit onderscheid worden toegelicht?

De leden van de **C.D.A.**-fractie merkten op dat artikel 61 lid 1 bepaalt dat in de beschikking tot terugvordering wordt gewezen op de mogelijkheid van indiening van een bezwaarschrift. Moet deze bepaling zo worden uitgelegd, dat tevens mededeling moet plaatsvinden van de termijn waarbinnen en de wijze waarop een bezwaarschrift moet, c.q. kan, worden ingediend?

Artikel 61e bepaalt dat ten aanzien van de wijze van procederen artikel 125a tot en met 125f Rv van toepassing zijn.

Zijn de bewindslieden van oordeel dat uit artikel 125a Rv volgt dat ook artt. 56 e.v. Rv van toepassing zijn, zodat een veroordeling in de kosten van het geding mogelijk is?

Artikel 61e van het onderhavige voorstel brengt mede dat bij de procedure in hoger beroep bij de Rb. en bij de procedure in cassatie bij de HR de gemeente slechts in rechte kan optreden door een procureur resp. een advocaat bij de HR. Hoe is dit te rijmen met artikel 68a lid 2, dat bepaalt dat bij verhaalsprocedures de gemeente zonder procureur kan optreden?

Waarom zijn in de procedure tot terugvordering wel griffierechten door de gemeente verschuldigd en in de procedure tot verhaal niet (artikel 61e jo. artikel 68a)?

Artikel 68a lid 2 vv bepaalt slechts dat de gemeente in rechte zonder procureur kan optreden. Is bedoeld dat de gemeente in een procedure voor de HR evenmin vertegenwoordigd behoeft te worden door een advocaat bij de HR?

De leden van de **V.V.D.**-fractie vroegen of de wijziging van artikel 29a als voorgesteld in artikel I, onderdeel C, de mogelijkheid bedoeld te openen dat overeenkomstig dit artikel aangewezen ambtenaren zelfstandig verhaal in rechte instellen. Zo ja, verdraagt dat zich met de bepalingen van de Gemeentewet omtrent de vertegenwoordiging van de gemeente in rechte?

Indexering

De leden van de fractie van de **V.V.D.** merkten op dat het verhalen overeenkomstig een uitvoerbare rechterlijke uitspraak als bedoeld in artikel 64a, eerste lid op grond van artikel 402a I BW reeds de toepassing impliceert van de daar bedoelde indexering, dan wel het buiten toepassing laten daarvan indien deze door de rechter is uitgesloten. Het voorgestelde artikel 64b is dus overbodig en had beter weggelaten kunnen worden aangezien het opnemen ervan ten onrechte suggereert dat zulks nog enige betekenis heeft. Waarom is dit artikel opgenomen?

Buitenland

De leden van de **P.v.d.A.**-fractie vroegen of de staatssecretaris verwacht dat de verhaalsbevoegdheid waar gemaakt kan worden als de onderhoudsplichtige in het buitenland woont. Zij vroegen de bewindsvrouw in haar antwoord twee mogelijkheden onder ogen te willen zien, namelijk:

- de echtscheidingsprocedure is volgens Nederlands recht gevoerd;
- de procedure is volgens niet-Nederlands recht gevoerd.

Evaluatie

Op bladzijde 3 van de Nota naar aanleiding van het Eindverslag Tweede Kamer lazen de leden van de **P.v.d.A.**-fractie de toezegging van de staatssecretaris na te zullen gaan «op welke wijze zo'n evaluatie van de wet zou kunnen worden uitgevoerd».

Heeft dit «nagaan» tot resultaat geleid? En zo ja, mogen deze leden het resultaat daarvan vernemen?

Overgangsbepaling en invoering

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** vroegen naar aanleiding van artikel VIII (Overgangsbepaling) of het de bedoeling van dat artikel is dat in die gevallen waarin partijen al jaren gescheiden zijn (bijvoorbeeld tien jaar), de vrouw een bijstandsuitkering heeft en de gemeente tot nu toe nimmer verhaald heeft – gesteld dat er draagkracht is – de verstrekte bijstand met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel alsnog op de man wordt verhaald.

Wat is de rechtsgrond van een dergelijke verhaalsactie?

Is dit in overeenstemming met een actie met betrekking tot kosten levensonderhoud op grond van Boek I BW?

De leden van de **C.D.A.**-fractie vroegen of de bewindslieden bereid zijn met betrekking tot de tijdstippen vermeld in artikel X, eerste en tweede lid, in overleg te treden met beide Kamers der Staten-Generaal.

De voorzitter van de commissie,
Franssen

De griffier voor het verslag,
Van der Putten