

Nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 januari 1991

De leden van de C.D.A.-fractie willen gedetailleerd zien aangegeven hoe de verdeling van de stelplicht en de bewijslast is tussen de gemeente en de betrokkene ingeval kosten van bijstand worden teruggevorderd op grond van artikel 57, aanhef en sub a, van het wetsvoorstel, mede naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad van 29 juni 1990, JABW 1990/235. *In het bijzonder vragen zij in te gaan op de situatie dat de betrokkene geen financiële administratie heeft.* Verder willen zij dat ik mijn oordeel geef over het in discussie zijnde standpunt dat zij in dit kader aan de kant van de gemeente een gegrond vermoeden volstaat, terwijl het bewijs van de ongegrondheid van dat vermoeden ligt op de betrokkene.

Artikel 57, aanhef en sub a, van het wetsvoorstel bepaalt dat kosten van bijstand van de betrokkene worden teruggevorderd indien de bijstand is verleend op grond van zijnerzijds verstrekte onjuiste of onvolledige inlichtingen. In dit verband is tevens van belang dat de in artikel 57, aanhef en onder d, van het wetsvoorstel is opgenomen dat kosten van bijstand van de betrokkene worden teruggevorderd indien gedurende de bijstandsverlening de verplichting bedoeld in artikel 30, tweede lid, niet of niet behoorlijk is nagekomen. Genoemde terugvorderingsgronden zijn nu nog begrepen onder artikel 58, aanhef en sub a, van de Algemene Bijstandswet, waarin is aangegeven dat op de betrokkene zelf kunnen worden verhaald kosten van bijstand, verleend op grond van zijnerzijds verstrekte onjuiste of onvolledige inlichtingen. Uit het arrest van de Hoge Raad van 8 december 1972, NJ 1973, 155 (m.n.t. A.R. Bloembergen), waarnaar de Hoge Raad ook verwijst in zijn arrest van 29 juni 1990, blijkt dat op grond van artikel 58, aanhef en sub a, van de Algemene Bijstandswet – en dus op grond van artikel 57, aanhef en onder a. en d. van het wetsvoorstel – op de betrokkene zelf uitsluitend kunnen worden verhaald kosten van bijstand die niet verleend zouden zijn als de door hem verstrekte, voor het verlenen of voortzetten van de bijstand van belang zijnde inlichtingen juist en volledig waren geweest.

In die uitspraak van 29 juni 1990 – ook gepubliceerd in RvdW 1990/136; ABV 1990/8.7 en Sociaal Bestek 1990, nr. 10 – is de stelplicht en bewijslast van de gemeente en de betrokkene uitgewerkt.

De stelplicht en bewijslast geven het volgende beeld te zien. Een

gemeente die op grond van het huidige artikel 58 sub a van de Algemene Bijstandswet verhaal zoekt dan wel op grond van artikel 57 sub a en/of d van het wetsvoorstel terugvordert, zal gemotiveerd moeten stellen dat de betrokkene onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt en dat hem, zo de ware stand van zaken bekend zou zijn geweest, niet of minder bijstand zou zijn verleend. Indien de betrokkene een en ander voldoende gemotiveerd ontkent, is het aan de gemeente om te bewijzen dat hij voor het verlenen of voortzetten van de bijstand relevante inlichtingen heeft verstrekt die onjuist of onvolledig waren. Aangenomen moet worden dat de gemeente, als zij in dit bewijs is geslaagd, daarmee in de regel tevens voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de bijstand niet zou zijn verleend als betrokkene deze verplichting zou hebben nageleefd. Het is dan aan betrokkene om daar tegenover feiten te stellen en, zonodig, te bewijzen waaruit kan worden afgeleid dat hem ook als hij zijn verplichting tot het geven van inlichtingen wel naar behoren zou zijn nagekomen, (aanvullende) bijstand zou zijn verleend. Op grond van deze uitspraak kan worden vastgesteld dat een gegrond vermoeden niet volstaat.

De toepassing van de in de uitspraak van de Hoge Raad van 29 juni 1990 ontwikkelde regels met betrekking tot de stelplicht en bewijslast zal nog nadere vorm moeten krijgen in de jurisprudentie van de lagere rechters. De gemeente moet stellen en voldoende aannemelijk maken dat de betrokkene onjuiste en onvolledige inlichtingen heeft verstrekt en daardoor teveel aan bijstand heeft ontvangen. Zo kan de gemeente op grond van de haar ter beschikking staande feiten en omstandigheden stellen dat betrokkene voor haar heeft verzwegen dat hij relevante werkzaamheden heeft verricht en dat hij – gelet op de aard, omvang en regelmaat van die werkzaamheden – geen recht zou hebben gehad op bijstand over de afgelopen drie jaar, omdat hij over die periode niet valt aan te merken als werkloze werknemer in de zin van de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers. De gemeente kan de verzwijging bijvoorbeeld aannemelijk maken door de inhoud van het rapport van de sociale recherche in het geding te brengen (vgl. Kantongerecht Breda, 7 december 1989, Actualiteiten Bijstandsverhaal 1990/5.1). Betrokkene moet dan een en ander voldoende gemotiveerd ontkennen. Zo kan hij aangeven dat hij de inlichtingen wel heeft verstrekt dan wel dat hij helemaal niet heeft gewerkt of gewerkt kan hebben. Hij kan ook aangeven dat zijn werkzaamheden in genen dele die omvang hebben gehad als door de gemeente gesteld. Indien betrokkene hierin slaagt is het aan de gemeente om te bewijzen dat hij voor het verlenen of voortzetten van de bijstand relevante inlichtingen heeft verstrekt die onjuist of onvolledig waren. Bij de op de gemeente rustende bewijslast herhaalt de Hoge Raad niet de passage dat aan betrokkene geen of minder bijstand zou zijn verleend zo de ware stand van zaken bekend zou zijn geweest. De gemeente kan dus volstaan met te bewijzen dat betrokkene onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt. Zij moet dus in het hier gegeven voorbeeld aantonen dat betrokkene werkzaamheden heeft verricht die hij voor de gemeente heeft verzwegen. Zij kan dit onder meer doen aan de hand van de waarnemingen van de sociale recherche en/of verkregen informatie van de belastingdienst en werkgevers. Als de gemeente hierin slaagt geldt in regel dat zij daarmee voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de bijstand niet zou zijn verleend als betrokkene deze verplichting zou hebben nageleefd.

Het is dan aan betrokkene om daar tegenover feiten te stellen en te bewijzen waaruit kan worden afgeleid dat hij, ondanks die onjuiste of onvolledige inlichtingen, toch nog voor (aanvullende) bijstand in aanmerking zou zijn gekomen. Hij moet dan bijvoorbeeld aantonen dat hij slechts in de weekeinden heeft gewerkt en geen volledige werkweken heeft gemaakt. Naar mijn mening zal het voor betrokkene niet eenvoudig

zijn zulks aan te tonen vanwege het veelal oncontroleerbare karakter van de (zwart) verrichte werkzaamheden. Uiteraard ligt een en ander minder gecompliceerd indien betrokkene arbeid heeft verricht waarvoor gewoon premies en belasting zijn afgedragen. De leden van de C.D.A.-fractie hebben gevraagd om binnen deze verdeling van de stelplicht en bewijslast de situatie te betrekken dat de betrokkene geen financiële administratie heeft. In dit verband is van belang de uitspraak van de Hoge Raad van 3 november 1989, JABW 1990/34. De gemeente zocht verhaal op grond van artikel 58 sub a van de Algemene Bijstandswet voor het volledige bedrag van de uitkering welke betrokkene had genoten over de periode van 1 juli 1984 tot 25 maart 1985 ad f 16.479,72, verminderd met een reeds terugbetaald bedrag, of per saldo f 15.253,92. Vaststond dat betrokkene in die periode inkomsten had verzwegen voor de gemeente. Betrokkene stelde dat die inkomsten niet meer hadden bedragen dan f 3.000,- en dat het verhaal tot dat bedrag behoorde te worden beperkt. De rechtbank wees de verhaalsvordering van de gemeente volledig toe overwegende dat nu een overzicht van verdiensten van betrokkene over de periode waarover hij een uitkering heeft ontvangen niet te controleren is, daarmee ook niet voldoende aannemelijk is geworden dat hij slechts een bedrag van f 3.000,- had verdiend.

De Hoge Raad verwierp het door betrokkene ingestelde cassatieberoep. De rechtbank heeft, aldus de Hoge Raad, kennelijk geoordeeld dat aan het verhaal van de gemeente de stelling ten grondslag ligt dat betrokkene in de periode waarover wordt verhaald, zoveel heeft verdiend dat hem over die periode, zo hij zijn verdiensten had opgegeven in stede ze te verzwijgen, geen bijstand - ook geen aanvullende bijstand - zou zijn verleend, weshalve de gemeente gerechtigd was de verleende bijstand ten volle te verhalen. Op de betrokkene, nu hij die stelling betwistte, rustte de last aannemelijk te maken dat hij minder had verdiend dan nodig om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan en daarom over die periode recht zou hebben gehad op aanvullende bijstand, alsmede om aan te geven tot welk bedrag hem deze zou zijn verleend indien hij zijn verdiensten naar behoren zou hebben opgegeven. In het licht van de gedingstukken werd geoordeeld dat betrokkene zich door het door hem overgelegde, oncontroleerbare overzicht van zijn verdiensten in die periode niet van die last had gekweten. De rechtbank kon er dan ook van uitgaan dat, nu betrokkene het tegendeel niet aannemelijk had gemaakt, moest worden aangenomen dat hem over de desbetreffende periode in het geheel geen bijstand zou zijn verleend indien hij zijn verdiensten juist en volledig zou hebben opgegeven.

Met bedoelde stelplicht en bewijslastverdeling bij onjuiste of onvolledige inlichtingen kan ik mij verenigen. Een goede uitvoering van de Algemene Bijstandswet is - zoals naar mijn mening W.P.F. de Bruijn terecht stelt in zijn kanttekeningen bij dit arrest in Sociaal Bestek 1990, nr. 10, bladzijde 29 - in hoge mate afhankelijk van de mededelingen die betrokkene zelf, gevraagd of ongevraagd, over zijn persoonlijke en financiële situatie verschaft en van de gegevens en bescheiden die hij daartoe overlegt. Deze verdeling van de stelplicht en bewijslast strookt met het stelsel van de Algemene Bijstandswet, en met name met de in artikel 30, tweede lid, van de Algemene Bijstandswet op betrokkene gelegde (actieve) verplichting tot het geven van juiste en volledige inlichtingen, zoveel mogelijk onder overlegging van bewijsstukken (opzettelijke schending van deze verplichting levert ingevolge artikel 84e ABW een misdrijf op).

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of het de bedoeling is dat bij de beantwoording door de rechter van de vraag of, en zo ja, in welke omvang, de gemeente verhaal heeft voor verleende kosten van bijstand, de zogenaamde Trema-normen worden gehanteerd. Verder willen zij

weten of ik het voornemen heb deze normen vast te leggen op een voor de gemeente bindende wijze.

Het is de bedoeling dat bij de beoordeling van het bestaan van het verhaalsrecht en de omvang van het te verhalen bedrag rekening wordt gehouden met de maatstaven die gelden en de omstandigheden die van belang zijn in het geval dat de rechter dient te beslissen over de vraag of, en zo ja, tot welk bedrag een uitkering tot levensonderhoud na echtscheiding, scheiding van tafel en bed of ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed zou moeten worden toegekend. De maatstaven voor de uitkering zijn neergelegd in artikel 397 van Boek 1 van het Burgelijk Wetboek, waarin is aangegeven dat bij de bepaling van het verschuldigde bedrag voor levensonderhoud enerzijds rekening wordt gehouden met de behoeften van de tot onderhoud gerechtigde en anderzijds met de draagkracht van de tot uitkering verplichte persoon. In de jurisprudentie zijn daaraan de niet-financiële omstandigheden toegevoegd, zoals de duur van de scheiding en de voorgeschiedenis van de scheiding. Uit artikel 64 van het wetsvoorstel volgt dat de gemeente en de verhaalsrechter bovengenoemde maatstaven en omstandigheden in acht moeten nemen bij verhaal van kosten van bijstand op onderhoudsplichtigen.

Ter bevordering van eenheid in beleid tussen de verschillende rechterlijke colleges, die zich met de vaststelling van alimentaties bezighouden, heeft de werkgroep Alimentatie van de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak alimentatienormen opgesteld. Deze normen zijn gepubliceerd in het Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht – afgekort Trema – en dan ook door het leven als de zogenaamde Trema-normen. In deze Trema-normen zijn de wettelijke maatstaven – behoefte en draagkracht – nader ingevuld. Aan deze normen wordt in de rechtspraak een grote betekenis toegekend. Deze normen worden namelijk vaak als uitgangspunt genomen bij de berekening van de hoogte van de alimentatie. Uit artikel 64 van het wetsvoorstel vloeit dan ook voort dat de gemeenten zich in zijn algemeenheid bij de verhaalsuitoefening moeten richten op deze Trema-normen.

Ik heb echter niet het voornemen om een bepaling op te nemen dat de gemeenten in alle gevallen de Trema-normen moeten toepassen. Zo'n bepaling verdraagt zich niet met het karakter van die normen. Bij de Trema-normen gaat het niet om normen in de zin van een ieder bindende regels. Het zijn richtlijnen aan de hand waarvan het bedrag van de alimentatie in een bepaald geval kan worden berekend, en juist omdat er zich in zo'n geval zo vele bijzondere omstandigheden, zowel van geldelijke als van niet-financiële aard, kunnen voordoen, behoort steeds de mogelijkheid open te blijven om in een concreet geval van de richtlijnen in een of meer opzichten af te wijken (zie de uitspraken van de Hoge Raad van 17 juni 1983, NJ 1984, 35; van 4 oktober 1985, NJ 1986, 51 en van 7 maart 1986, NJ 1986, 545). Ook in het Trema-rapport is opgemerkt dat men niet wenst te tornen aan de rechterlijke vrijheid bij de beoordeling van en de beslissing inzake elk individueel geval. In de praktijk worden de Trema-normen zeer vaak als uitgangspunt genomen bij de bepaling van de hoogte van de alimentatie. In daarvoor in aanmerking komende individuele gevallen wijkt de rechterlijke macht echter van die normen af. Nu de keuze is gemaakt om het verhaalsrecht geheel aan te laten sluiten bij de civielrechtelijke onderhoudsplicht dient de individuele afwijkmogelijkheid van die normen ook te gelden voor de gemeenten.

De leden van de fractie van het C.D.A. merken verder op dat het waarschijnlijk nog geruime tijd zal duren voordat een wettelijke limitering van alimentatie zal zijn ingevoerd, zo dat ooit mocht gebeuren. Zij vragen of ik hierin aanleiding zie om thans zelf regels te stellen of aanwijzingen te geven met betrekking tot de duur van het verhaalsrecht van de gemeenten.

Uit het verslag van de vaste commissie voor Justitie van 9 mei 1989 inzake wetsvoorstel 19 295 blijkt dat er in uw Kamer verschillende belangrijke bezwaren leven tegen onderdelen van dat wetsvoorstel. In ongewijzigde vorm zal dit wetsvoorstel naar het zich laat aanzien niet door uw Kamer worden aanvaard. Dit is voor de staatssecretaris van Justitie aanleiding om met een novelle te komen op het wetsvoorstel 19 295. De politieke besluitvorming over de inhoud van de novelle is nog niet afgerond. Zonder daarop vooruit te lopen merk ik op dat bijvoorbeeld aan de bezwaren tegemoet kan worden gekomen door in de novelle op te nemen dat de limiteringsregeling alleen van toepassing is op uitkeringen tot levensonderhoud die na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel 19 295 door de rechter zijn toegekend of door partijen zijn overeengekomen. De voor die inwerkingtreding toegekende of vastgestelde onderhoudsuitkeringen zouden aldus voor wat betreft de limitering geheel beheerst blijven door de huidige wettelijke regeling en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Een zodanige novelle zou dus met name rekening houden met de positie van de oudere vrouwen, die zich onvoldoende hebben kunnen instellen op het nieuwe, in het wetsvoorstel vervatte limiteringsregime. Verder kan worden gedacht aan een tegemoetkoming aan de bezwaren van de alimentatieveteranen. Dit zou kunnen worden bereikt door tevens op te nemen dat degene die voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel 19 295 op grond van een rechterlijke uitspraak of op grond van een overeenkomst tussen partijen reeds gedurende twintig of meer jaren een uitkering tot levensonderhoud heeft verstrekt zich tot de rechter kan wenden met het verzoek tot intrekking van deze uitkering. De rechter zou dit verzoek moeten toewijzen, tenzij hij van oordeel is dat de beëindiging van de uitkering van zo ingrijpende aard is dat deze naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van degene die tot uitkering gerechtigd is kan worden gevergd. Ten slotte kan worden overwogen om in de novelle het AOW-pensioen als definitieve grens van de limitering van de alimentatieduur te schrappen, alsmede om de limiteringsregelingsregeling inzake kortdurende, kinderloze huwelijken door te halen.

Een en ander vormt voor mij - nog daargelaten het ontbreken van de bevoegdheden daartoe - geen aanleiding om thans zelf regels te stellen of aanwijzingen te geven met betrekking tot de duur van het verhaalsrecht van de gemeenten. Ik blijf van opvatting dat de verhaalswetgeving volgend moet zijn op de civielrechtelijke onderhoudsplicht. Het verhaalsrecht op de gewezen echtgenoot bestaat slechts indien de onderhoudsplicht na scheiding niet wordt nagekomen. Beperking in duur van de onderhoudsplicht brengt dus beperking in duur van het verhaalsrecht mee. Omgekeerd behoren voor het verhaalsrecht, dat zijn grondslag vindt in de burgerrechtelijke onderhoudsplicht geen termijnen te gelden die het onderhoudsrecht niet kent. Daarnaast geldt het bezwaar dat het bestaan van kortere termijnen in het verhaalsrecht een uitnodiging zou zijn om in gevallen waarin de gewezen echtgenote na het verstrijken van die termijnen nog een beroep op bijstand doet, de onderhoudsplicht jegens haar niet na te komen. Een regeling waarbij het verhaal van kosten van bijstand in tijd gelimiteerd zou zijn en de civielrechtelijke onderhoudsplicht niet, zou dus ook uit een oogpunt van gelijkheid van alimentatiebetalers ongewenst zijn.

Verder acht ik het stellen van nadere regels of het geven van een aanwijzing ook uit andere hoofde niet de juiste weg. De inhoud van de novelle kan weer aanleiding geven om te discussiëren over de wenselijkheid om al dan niet te komen tot een wettelijke beperking van de alimentatieduur. Zodoende is het nog onzeker of en zo ja, in welke vorm uiteindelijk de limitering van de alimentatieduur zal worden gerealiseerd. Ook in dat licht acht ik het ongewenst om nadere regels te stellen of aanwijzingen te geven.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of ik van oordeel ben dat onder dringende redenen op grond waarvan van terugvordering kan worden afgezien ook het verloop van een aantal jaren kan worden begrepen, zodat op de enkele grond van het tijdsverloop van (verdere) terugvordering kan worden afgezien.

Ik zie geen aanleiding om het enkele tijdsverloop aan te merken als een dringende reden om van (verdere) terugvordering af te zien. Uiteindelijk heeft de betrokkene teveel bijstand ontvangen. In principe moet daarvoor steeds gelden dat deze volledig wordt terugbetaald. Bovendien zou een andere opvatting ertoe leiden dat categoriaal van terugvordering - na verloop van tijd - wordt afgezien. Zelfs ingeval de gemeente op grond van de (overige) omstandigheden meent dat op dat moment tenuitvoerlegging van de beschikking tot terugvordering niet langer verantwoord is, acht ik het verantwoord dat de vordering toch blijft bestaan. Het buiten vordering stellen van de vordering is ook in bijzondere omstandigheden niet op zijn plaats, omdat betrokkene altijd later nog, bijvoorbeeld als gevolg van een erfenis, in betere omstandigheden kan komen te verkeren. Daarnaast geldt dat een buiten invordering gesteld terugvorderingsbedrag niet meer kan worden betrokken bij verhaal op de nalatenschap.

In dit verband merk ik nog het volgende op. Ingevolge artikel 7a van het Bijstandsbesluit landelijke normering kan voor de kosten van algemene noodzakelijke duurzame gebruiksgoederen slechts bijstand in de vorm van een geldlening worden verleend. In artikel 7d van dit besluit is bepaald dat als gedurende drie jaar volledig is voldaan aan de aflossingsverplichting, het resterende bedrag van de geldlening geacht wordt om niet te zijn verleend. Dit wordt veelal gerealiseerd door de lening buiten invordering te stellen. Er zijn gemeenten die tot nu toe bij de verhaalsuitoefening aansluiting hebben gezocht bij artikel 7d van het Bijstandsbesluit landelijke normering. Zij verhalen niet langer dan drie jaar indien degene op wie verhaal is gezocht zijn aflossingsverplichtingen jegens de gemeente gedurende die termijn volledig is nagekomen. Dit beleid verdraagt zich niet met de terugvorderingsplicht. De drie-jaars-termijn bij aflossing is een karakteristiek element van verstrekte leenbijstand die voortvloeit uit het feit dat ook bij leenbijstand sprake is van bijstandsverlening in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Ook uit de jurisprudentie blijkt dat een beroep van de betrokkene op een analoge toepassing aan artikel 7d van genoemd besluit of een andersoortige duurbepanking wordt afgewezen (zie Rechtbank Arnhem, 2 maart 1989, JABW 1989/215; Rechtbank Groningen, 16 maart 1990, JABW 1990/146 en Kantongerecht Enschede, 21 maart 1990, JABW 1990/151).

Deze leden vragen verder hoe ik sta tegenover de opvatting dat de door een ex-echtgenote te ontvangen alimentatie voor een gedeelte zou moeten worden vrijgelaten in plaats van deze volledig in mindering te brengen op de bijstandsuitkering. Zij stellen dat de vrouw hierdoor een eigen belang heeft bij de uitvoering van het alimentatievonnis, hetgeen op zich weer in het belang van de gemeente zou zijn.

De gedachte van deze leden om vergelijkbaar met de inkomstenvrijlating ook een gedeelte van de alimentatie-inkomsten vrij te laten teneinde de vrouw te stimuleren om alimentatie te vragen, is allereerst in strijd met het minimumbehoeftebeginsel van de Algemene Bijstandswet. Daarnaast geldt dat de vrijlating van inkomsten uit arbeid het oogmerk heeft om de betrokkene te stimuleren alle mogelijkheden te benutten om geheel zelfstandig in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Bij alimentatie is het echter zo dat de hoogte ervan altijd begrensd zal worden door de draagkracht van de alimentatieplichtige. In tegenstelling tot de inkomstenvrijlating kan van een gedeeltelijke vrijlating van de alimentatie-inkomsten dan ook geen stimulerende

werking uitgaan om een hogere alimentatie te vragen. Verder zou een zodanig vrijlatingsregime nadelig zijn voor vrouwen die om wat voor reden dan ook hebben afgezien van het vorderen van alimentatie. Zij zijn aangewezen op de voor hen geldende bijstandsnorm, terwijl de alimentatie-ontvangende vrouw over een ruimer inkomen de beschikking heeft. In dit verband is nog van belang dat de alimentatievrijlating zich eigenlijk niet kan beperken tot een bepaalde termijn, zoals die geldt voor inkomsten uit arbeid. Bij het opnemen van een termijn heeft de vrouw namelijk geen belang meer om verweer te voeren tegen een verzoek van de onderhoudsplichtige na afloop van die termijn strekkende tot vermindering of nihilstelling van de alimentatie. Het laat zich raden dat na afloop van zo'n termijn een grote stroom alimentatieprocedures op gang komt. Bovendien bestaat de kans dat druk ontstaat om ook de overige inkomsten, die nu nog volledig op de bijstandsuitkering in mindering worden gebracht, gedeeltelijk vrij te laten. Zo'n ontwikkeling zou ik onjuist vinden. Een vrijlating van alimentatie-inkomsten, die langs indirecte weg leidt tot een gedeeltelijke overheveling van de onderhoudsverplichting op het Rijk, wijs ik derhalve af.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wijzen op de noodzakelijke aanpassing van deze in de toekomst aan de Algemene wet bestuursrecht en op artikel X van het wetsvoorstel, dat inhoudt dat voor terugvordering voorlopig de huidige procedureregels blijven gelden. Zij vragen wat de diepere achtergrond is van deze constructie waar de wet toch nog een keer gewijzigd moet worden.

Ik merk hierover allereerst op dat aanpassing aan de Algemene wet bestuursrecht in ieder geval moet plaatsvinden. Deze aanpassing zal ook betrekking hebben op dat deel van de wet dat nog niet in werking is getreden. In de memorie van antwoord is daarbij als voorbeeld gegeven de termijnen van bezwaar en beroep, die nu staan in artikel 61b, dat voorlopig nog niet in werking treedt. Daarvan staat los de eventuele wijziging van de beroepsgang in bijstandszaken. De overgangsregeling houdt in dat voor zover het terugvordering betreft, voorlopig de oude procedure gehandhaafd wordt. Omdat voor de in het wetsvoorstel voorgestelde nieuwe procedureregeling in terugvorderingszaken uitgangspunt was dat de beroepsgang inzake bijstandsverlening gelijk moet zijn aan die betreffende terugvordering, zal bij wijziging van het bijstandsberoep de regeling inzake terugvordering daaraan moeten worden aangepast. Voordeel van de voorgestelde oplossing is dat, met behoud voorlopig van de oude procedure in terugvorderingszaken, de Algemene Bijstandswet niet tijdelijk wordt belast met een procedureregeling die op termijn waarschijnlijk toch weer zal moeten worden geschrapt. Zowel de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht als de herziening van het bijstandsberoep zijn thans voorzien per 1 januari 1993.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren nogal teleurgesteld over de beantwoording van de vraag over de financiële onderbouwing. Zij vinden dat op geen enkele wijze aannemelijk is gemaakt dat de begrote opbrengst realistisch is.

Op dit moment kan ik geen andere cijfers overleggen die iets nieuws zouden toevoegen aan de passages over de financiële onderbouwing in de reeds voorhanden zijnde parlementaire stukken. Teneinde te kunnen bezien of de raming realistisch en de geboden tegemoetkoming aan de gemeenten voldoende is, zal er twee jaren na de in werking treding van het wetsvoorstel een evaluatie worden gehouden. Overigens is het onjuist als deze leden veronderstellen dat ik geen contacten heb met de gemeenten. Integendeel zelfs, uit de contacten met de gemeenten is mij gebleken dat veel gemeenten al intensiever gebruik maken van de

bestaande bevoegdheden, omdat zij verwachten dat binnen afzienbare tijd een terugvorderings- en verhaalsplicht zal worden ingevoerd. Dit wordt bevestigd door de informatie die is ingewonnen bij de kantongerechten. Uit de verdubbeling van het aantal verhaalszaken bij sommige kantongerechten moge dit blijken.

Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie stellen de relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel 19 295 aan de orde. Zij vragen zich af waarom er geen tijdelijke regeling in deze wet kan worden opgenomen.

Het opnemen van een tijdelijke regeling in het voorliggende wetsvoorstel kan op een lijn worden gesteld met het opstellen van nadere regels of het geven van een aanwijzing aan de gemeenten. Zoals ik hierboven naar aanleiding van een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie reeds gemotiveerd heb aangegeven sta ik deze lijn niet voor. Bovendien brengt het opnemen van een tijdelijke regeling in de wet met zich mee dat een novelle op het onderhavige wetsvoorstel moet worden opgesteld. Hierdoor zou de verdere afhandeling van het wetsvoorstel 20 598 ernstig worden vertraagd, die alleen al vanwege het voortbestaan van de rechtsongelijkheid en om budgettaire redenen ongewenst is.

Deze leden vinden – onder verwijzing naar het gestelde op bladzijde 4 van de memorie van antwoord – het moeilijk verdedigbaar dat een uitkerende gemeente voorbij zou moeten gaan aan de economische zelfstandigheid van de vrouw of de man en gedwongen zou moeten zijn de gang naar de alimentatierechter te maken. Zij menen dat er minimaal een termijn in acht moet worden genomen waarna deze procedure niet meer mag worden gehanteerd.

De passage waarnaar deze leden verwijzen beoogde niet te stellen dat de gemeente in alle gevallen de alimentatierechter een oordeel moet vragen over het bestaan van een onderhoudsplicht. De gemeente zal integendeel eerst zelf moeten nagaan of er wel een onderhoudsplicht bestaat en, zo ja in welke omvang, alvorens zich tot de rechter te wenden. Indien de gewezen echtgenoten na hun huwelijk economisch zelfstandig zijn geweest, behoort de gemeente zich af te vragen of in zo'n geval bij later intredende behoefte van een gewezen echtgenoot de andere gewezen echtgenoot nog een onderhoudsplicht heeft. Omstandigheden die van belang kunnen zijn, zijn in de memorie van antwoord geschetst. Men zie voorts bij voorbeeld Rechtbank Amsterdam, 9 december 1976, NJ 1977, 573, waar de rechtbank overwoog dat, nadat vier jaar geen alimentatie was betaald, in verband met het tijdsverloop er geen wettelijke onderhoudsverplichting aanwezig was te achten jegens de vrouw die bij tijd en wijle geheel of gedeeltelijk in eigen onderhoud had voorzien; er bestond derhalve ook geen verhaalsrecht. In zijn uitspraak van 13 februari 1987, NJ 1988, 69 (m.nt. E. A. A. Luijten) wees de Hoge Raad erop dat indien de afwijzing van een verzoek om alimentatie gegrond is op omstandigheden waarvan de aard meebrengt dat zij zich niet meer kunnen wijzigen – zoals in casu de omstandigheid dat de vrouw ruim zeven jaar financieel onafhankelijk is geweest van de man – aan de motivering van de beslissing wegens het definitieve karakter ervan hoge eisen moeten worden gesteld. Omdat de wet een gemeente niet verplicht om de rechter in te schakelen, als er geen onderhoudsplicht is, lijkt mij een regeling niet nodig. Zij zou, omdat het beginsel dat het verhaalsrecht aansluit op de civielrechtelijke onderhoudsplicht dan wordt doorbroken, ook ongewenst zijn. De gemeenten en de verhaalsrechter zouden dan worden gebonden aan voorwaarden waaraan de alimentatierechter niet is gebonden. In het Burgerlijk Wetboek is nu eenmaal zo'n causaliteitsregel niet opgenomen. Het voordeel van de afwezigheid van die regel is dat de gemeente en de rechter alle omstandigheden in hun beoordeling kunnen betrekken. Het

opnemen van een dergelijke regel bij verhaal zou in haar uitwerking weer rechtsongelijkheid met zich meebrengen. De consequentie van een en ander is namelijk dat geen verhaal door de gemeente mogelijk is op de man bij bijstandsverlening aan de vrouw ingeval bedoelde causaliteitsregel van toepassing zou zijn. Indien de vrouw alimentatie zou vorderen zou de man in die procedure wel kunnen worden veroordeeld tot alimentatiebetaling.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of de verhaalsprocedure niet op de een of andere wijze centraal kan worden gevoerd ingeval en ten behoeve van vrouwen in blijf-van-mijn-lijf-huizen en vrouwen in vergelijkbare omstandigheden.

Een centrale verhaalsprocedure kan naar mijn mening geen oplossing bieden voor de geschetste problematiek, omdat toch steeds bekend zal moeten worden gemaakt welke gemeente de bijstand verleent aan de vrouw. Ik stel mij op het standpunt dat de voorgestelde regeling voldoende mogelijkheden biedt. De gemeente zal in deze incidentele gevallen een afweging moeten maken tussen het risico dat de vrouw loopt als gevolg van een in te stellen verhaalsprocedure, de onwenselijkheid dat als het ware de mishandeling van de man wordt beloond in de vorm van het afzien van verhaal en de algemene middelen die in het geding zijn. Dat een dergelijke afweging niet eenvoudig is moge duidelijk zijn. Wel doet deze dit recht aan de individuele beoordeling die aan het al dan niet afzien van verhaal wegens dringende redenen ten grondslag moet liggen.

Naar aanleiding van de passage over terugvordering dan wel verhaal in het buitenland constateren deze leden dat de gemeenten vaak een moeizame weg hebben te gaan ingeval de betrokkene of de onderhoudsplichtige in het buitenland woonachtig is. In dit verband geven zij aan dat de kantonrechter te Eindhoven zich niet bevoegd heeft verklaard in alle terugvorderingszaken, waarbij geen adres bekend is. Zij vragen zich af of ik mij gerealiseerd heb wat het betekent als gemeenten verplicht zijn terug te vorderen en te verhalen en de kantonrechter vervolgens een procedure onmogelijk maakt.

In de memorie van antwoord heb ik aangegeven dat terugvordering en verhaal van kosten van bijstand in het buitenland niet eenvoudig is. Om die reden wordt momenteel een onderzoek gehouden naar het vergroten van de mogelijkheden om vonnissen en beschikkingen in het buitenland ten uitvoer te leggen. Voor wat betreft betrokkenen en derden met een onbekend adres is er echter al een oplossing. Artikel 828a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wijst de bevoegde rechter aan. Oproeping van de wederpartij geschiedt door de griffier volgens de regels van het Besluit oproepingen, mededelingen en zendingen verzoekschriftprocedure (Stb. 1986, 578). Indien de woon- of verblijfplaats van de wederpartij onbekend is, heeft de rechter de bevoegdheid de verzokkende gemeente op te dragen de oproeping te laten verrichten met een deurwaardersexploit volgens artikel 4 onder 7 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het is mij bekend dat onder meer de gemeente Amsterdam zeer regelmatig van deze oproeping bij deurwaardersexploit gebruik maakt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie kunnen zich niet verenigen met mijn stellingname, dat het enkele feit dat een gemeente een lange tijd generlei actie heeft ondernomen en dat de gemeente ook nooit aan de onderhoudsplichtige heeft medegedeeld dat zij mogelijk wel zou gaan verhalen, niet voldoende is om bij de onderhoudsplichtige het gerechtsvaardigde vertrouwen te kunnen laten ontstaan dat de gemeente eens en voor altijd van verhaal in rechte afzag. Deze leden zijn van mening dat een behoorlijke overgangperiode in acht moet worden genomen om zo het overheidshandelen in redelijkheid te kunnen verdedigen. Zij vragen

zich tevens af welke ruimte gemeenten wordt gelaten om die redelijkheid te betrachten.

Blijkens de uitspraak van de Hoge Raad van 11 maart 1988, JABW 1988/157 is er geen sprake van rechtsverwerking in bedoelde situaties, indien de gemeente geen verhaal zoekt met betrekking tot reeds gemaakte kosten van bijstand. Zo de gemeente langdurig heeft stilgezeten betekent dit voor de onderhoudsplichtige niet dat hij er gerechtvaardigd op kon vertrouwen dat de gemeente geheel zou afzien van haar verhaalsbevoegdheid. De onderhoudsplichtige behoefde evenwel niet bedacht te zijn op mogelijke verhaalsacties van de gemeente, zodat de ter beschikking staande gelden vrij konden worden aangewend. Bij de bepaling van de draagkracht van de onderhoudsplichtige kan de gemeente dan ook rekening houden met het leef- en uitgavenpatroon dat in de loop der jaren is ontstaan (zie Rechtbank Arnhem, 9 november 1989, JABW 1990/39; Sociaal Bestek 1990, nummer 2, bladzijden 27 en 28).

De leden van de V.V.D.-fractie constateren naar aanleiding van een recente perspublicatie (De Telegraaf, zaterdag 27 oktober 1990) dat een aantal gemeenten reeds vooruitlopen op de invoering van de terugvorderings- en verhaalsplicht als bedoeld in het wetsvoorstel 20 598. Daartegen hebben deze leden geen bezwaar nu zij daarmee reeds bestaande rechten uitoefenen. Bedoelde publicatie doet echter het vermoeden rijzen dat in een aantal gevallen de Trema-normen niet of onjuist worden toegepast bij het bepalen van het te verhalen bedrag.

De inhoud van bedoelde perspublicatie is grotendeels gebaseerd op een interview dat de verslaggeefster heeft gehad met een medewerker van de gemeente Zwolle. Blijkens mededeling van de gemeente Zwolle is het artikel geen juiste weergave van het gesprek en zeer zeker niet van de door hen gehanteerde werkwijze. De gemeente Zwolle heeft besloten van haar bevoegdheid tot verhaal van kosten van bijstand gebruik te maken, ongeacht de werkdruk die dit met zich meebrengt. De gemeente stelt zich op het standpunt dat de werkdruk geen aanleiding mag zijn om af te zien van verhaal. Het artikel in de Telegraaf doet het voorkomen alsof geen toepassing wordt gegeven aan de Trema-normen, alsmede dat de afwijkingen van de Trema-normen in het nadeel zouden zijn van de onderhoudsplichtige op wie verhaal wordt gezocht. Tijdens een onderhoud met de gemeente is echter gebleken dat de gemeente vrijwel volledig de Trema-normen hanteert. Voor zover er sprake is van een afwijking van die normen, is deze ten gunste van de onderhoudsplichtige.

Verder leiden deze leden uit bedoelde perspublicatie af dat degene op wie verhaal wordt genomen niet duidelijk wordt gemaakt dat hij zich dit verhaal niet zonder meer behoeft te laten welgevalen.

Op grond van de huidige verhaalsprocedure kan de gemeente, indien een minnelijke regeling niet kan worden bereikt, verhaal in rechte zoeken door middel van het indienen van een verzoekschrift bij de kantonrechter. Tijdens de kantongerechtsprocedure wordt de onderhoudsplichtige in de gelegenheid gesteld om tegen de verhaalsvordering verweer te voeren. Van alle beschikkingen van de kantonrechter kunnen zowel de gemeente als de onderhoudsplichtige in beroep komen, tenzij deze betreffen verhaal van reeds gemaakte kosten van bijstand van niet meer dan f 2500,-. Van de zijde van de gemeente Zwolle heb ik vernomen dat tijdens het overleg met de onderhoudsplichtige deze procedure aan de orde wordt gesteld. Uit de contacten die ik onderhoud met de gemeenten is mij gebleken dat andere verhalende gemeenten eveneens de verhaalsprocedure ter sprake brengen. Overigens wordt met het oog op het vergevorderde behandlungsstadium van het voorliggende wetsvoorstel binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid thans gewerkt aan voorlichtingsmateriaal over de nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand. In dit

voorlichtingsmateriaal wordt onder meer een uiteenzetting gegeven omtrent de gerechtelijke procedures inzake terugvordering en verhaal van kosten van bijstand.

Verder merkten deze leden op dat de perspublicatie het vermoeden doet rijzen dat gemeenten de verhaalsbevoegdheid niet in de tijd limiteren. Zij achten dit in strijd met de expliciet in de Staten-Generaal geuite wens.

In de huidige verhaalsparagraaf ontbreekt een duurbepanking van de verhaalsbevoegdheid, zodat gemeenten deze ook niet in acht hoeven nemen. In de discussie in de Staten-Generaal inzake de relatie tussen de wetsvoorstellen 19 295 en 20 598 heb ik aangegeven dat voor de duurbepanking van de verhaalsplicht het burgerlijk recht bepalend zal zijn, mede bezien in het licht dat het wetsvoorstel 20 598 een andere opzet heeft dan het wetsvoorstel 18 813. Ook tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is gebleken dat ter zake de rechterlijke praktijk moet worden gevolgd zolang er geen wettelijke regeling van de beperking van de alimentatieduur tot stand is gekomen.

De leden van de D66-fractie verwijzen naar het plenaire debat alwaar – in antwoord op een door de P.v.d.A.-fractie gestelde vraag over het ontbreken van een limitering van de verhaalsduur – heb aangegeven dat dit samenhangt met de aansluiting van dit wetsvoorstel op de onderhoudsplicht. Zij leiden hieruit af dat ik van mening ben dat er eerst een civielrechtelijke limiteringsregeling moet komen alvorens het huidige wetsvoorstel het verhaalsrecht regelt. Zij vragen of ik ook nu nog deze mening ben toegedaan.

Met het woordgebruik «aansluiting» heb ik niets anders bedoeld te zeggen – dit blijkt naar mijn mening uit de gehele context – dan dat het al dan niet aanvaarden van het wetsvoorstel inzake de limitering van de alimentatieduur bepalend is voor het al dan niet beperken van de verhaalsduur. Het is dus niet zo dat er eerst een civielrechtelijke limiteringsregeling moet komen, alvorens het huidige wetsvoorstel het verhaalsrecht regelt. In het voorliggende wetsvoorstel is een verhaalsparagraaf opgenomen die – met inachtneming van de termijn van drie maanden op grond van het bestuursaccord tussen Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten – zo spoedig mogelijk inwerking treedt na aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel door uw Kamer. Er is geen (overgangs)regeling in het wetsvoorstel opgenomen die er voor zorgt dat de verhaalsparagraaf eerst in werking treedt nadat het wetsvoorstel 19 295 is aangenomen.

Deze leden vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel 19 295 en of het niet verstandig is met de verdere behandeling van dit wetsvoorstel te wachten op de behandeling van het civielrechtelijke limiteringsvoorstel.

Het is niet de bedoeling het wetsvoorstel 19 295 in te trekken. Wel is een novelle op dat wetsvoorstel in voorbereiding teneinde het wetsvoorstel op enkele onderdelen aan te passen. Hierdoor is het reëel te veronderstellen dat de afhandeling van het wetsvoorstel 19 295 nog geruime tijd op zich laat wachten. Het aanhouden van het voorliggende wetsvoorstel in afwachting van de behandeling van het wetsvoorstel inzake de duurbepanking van de alimentatie wil ik om meerdere redenen sterk ontraden. Het zou namelijk betekenen dat ook de afhandeling van het voorliggende wetsvoorstel sterkt wordt vertraagd. Dit is zeer ongewenst. Zo is het voor de uitvoering van belang dat de al sedert 1986 bestaande onduidelijkheid wordt weggenomen wanneer het verplichte terugvordering en verhaal wordt ingevoerd. Een toenemend aantal gemeenten is nu reeds aan het vooruitlopen op de verwachte spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel 20 598 door meer en meer gebruik te maken van hun al bestaande terugvorderings- en verhaalsbe-

voegdheden. Ik voorzie een stagnatie in deze positieve ontwikkeling als de afhandeling van de terugvorderings- en verhaalsplicht andermaal wordt vertraagd. Verder blijft de schrijvende rechtsongelijkheid tussen gemeenten langer bestaan. Niet voor niets verzucht regelmatig de verhaalsrechter dat die rechtsongelijkheid zo spoedig mogelijk door de wetgever moet worden weggenomen. In dit verband kan bij voorbeeld worden verwezen naar de uitspraak van de Kantonrechter te Hoorn van 26 juli 1982, Praktijkgids 1982, nr. 1815. De kantonrechter overweegt dat voor wat betreft de door de betrokkene aangevoerde rechtsongelijkheid bij deze en dergelijke verhaalsprocedures het ook de kantonrechter van het hart moet, dat dit een schrijvende zaak is. Laat de ene gemeente een verhaalsprocedure varen, een andere maakt van haar wettelijke recht ten deze wel gebruik. Het is de taak van de wetgevende en uitvoerende macht ten deze – naar te hopen met spoed – orde op zaken te stellen. Stelt een gemeente echter een dergelijke vordering in, dan heeft de rechter deze te behandelen. Daarom kan betrokkene, aldus de kantonrechter in zijn overwegingen, met dit verweer bij de rechter niet veel aanvagen. Daarenboven merk ik op dat deze koppeling eigenlijk geen oplossing biedt. De gemeenten kunnen op basis van de huidige verhaalsparagraaf in de Algemene Bijstandswet gebruik maken van hun verhaalsbevoegdheden, waarbij zij thans niet zijn gebonden aan de wettelijke limiteringstermijn van 12 jaar. Het blijft dus zaak dat het wetsvoorstel 19 295 zo spoedig mogelijk wordt afgehandeld. Ten slotte is een verdere vertraging in de afhandeling om budgettaire redenen ongewenst. Het besparingsverlies dat optreedt als gevolg van een vertraging moet krachtens de regels van de uitgavendisdiscipline sociale zekerheid specifiek worden gecompenseerd.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of het verhaalsrecht via wetgeving binnenkort ook zal gaan gelden voor kinderen ten opzichte van ouders of voor ouders ten opzichte van kinderen.

Het is niet de bedoeling de in het wetsvoorstel opgenomen verhaalsgronden voor wat betreft de burgerrechtelijke onderhoudsrelatie tussen ouders en kinderen uit te breiden. Bijstandsverhaal op onderhoudsplichtigen is beperkter van opzet in vergelijking tot het Burgerlijk Wetboek. Daarin is met dit wetsvoorstel geen wijziging gekomen. Zo kent het Burgerlijk Wetboek inderdaad de wederzijdse onderhoudsplicht tussen ouders en hun meerderjarige kinderen. Voor het ontbreken van een verhaalsrecht van de gemeente in deze gevallen – uitzonderd voor de meerderjarigen van 18 tot 21 jaar – is reeds bij de totstandkoming van de Algemene Bijstandswet bewust gekozen. Het instellen van een vordering in deze gevallen werd toen al niet meer gezien als een gebiedende eis van verantwoordelijkheid. Vandaar dat eveneens een daartoe strekkende verhaalsgrond ontbreekt.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de verhaalsplicht moet worden gezien ten opzichte van samenlevingsvormen waar geen sprake is van een huwelijk, bij voorbeeld van samenwonen van twee mensen van hetzelfde geslacht.

Tussen ongehuwd samenwonenden en gewezen ongehuwd samenwonenden bestaat geen onderhoudsplicht ingevolge het Burgerlijk Wetboek, zodat verhaal van kosten van bijstand niet aan de orde kan zijn. Dit betekent echter niet dat de samenwoning onder alle omstandigheden zonder rechtsgevolgen blijft. Dit is het geval als een van de samenwoners een huwelijk achter de rug heeft. Eerst de situatie dat de alimentatiegerechtigde met een ander samenleeft. Artikel 160 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een verplichting van een gewezen echtgenoot om uit hoofde van echtscheiding levensonderhoud te verschaffen, eindigt wanneer deze (laatste) opnieuw in het huwelijk treedt dan wel is gaan samenleven met een ander als ware zij gehuwd. Bij een concubinaat met een partner van een ander geslacht vervalt de

onderhoudsplicht van de ex-echtgenoot, terwijl daar geen ander alimentatierecht voor in de plaats treedt, omdat het Burgerlijk Wetboek geen onderhoudsplicht kent tussen (ex-)samenwonenden. Vanaf het moment dat zich een concubinaatssituatie voordoet is dus geen verhaal meer mogelijk, omdat de onderhoudsplicht is komen te vervallen. Dit laat uiteraard onverlet dat de gemeente wel verhaal kan zoeken over de periode dat de onderhoudsplicht nog wel bestond. Blijkens de jurisprudentie wordt een homofiele of lesbische relatie niet beschouwd als een samenleving als bedoeld in artikel 160 Boek 1 van Het Burgerlijk Wetboek. Wanneer een alimentatiegerechtigde is gaan samenwonen met een partner van hetzelfde geslacht vervalt de onderhoudsplicht van de gewezen echtgenoot dus niet. Wel kan het zo zijn dat de behoefte van de alimentatiegerechtigde vermindert omdat de kosten van de huishouding kunnen worden gedeeld. Dit kan betekenen dat gedurende de samenleving de uitkering tot levensonderhoud op een lager bedrag of nihil behoort te worden vastgesteld. Een en ander is uiteraard mede bepalend voor de verhaalsmogelijkheden van de gemeente.

Dan de situatie dat er sprake is van samenwoning van de alimentatieplichtige met een ander. Ingeval de nieuwe partner ten minste in zijn eigen levensonderhoud voorziet of kan voorzien, heeft zij geen negatieve invloed op zijn draagkracht c.q. behoort zij deze niet te hebben. In dat geval dient het inkomen van de nieuwe partner geheel buiten beschouwing te blijven. Ingeval de nieuwe partner geheel of gedeeltelijk ten laste van de alimentatieplichtige komt, dient haar inkomen in de beoordeling te worden betrokken. In dit verband verwijs ik voor een verdere uitwerking naar de Trema-normen. Voor zover van de samenleving een draagkrachtbeïnvloedende werking uitgaat, heeft dit uiteraard ook gevolgen voor de hoogte van de verschuldigde verhaalsbijdrage.

Deze leden vragen waarop het gegeven is gebaseerd (Handelingen II 1989/1990, blz. 2993) dat f 500,- per geval als financiële voorziening voldoende zou zijn.

Het is niet de bedoeling om de totale apparaatskosten te vergoeden, doch slechts de meerkosten van het onderhavige wetsvoorstel. De additionele kosten kunnen voor de gezamenlijke gemeenten redelijkerwijs worden gesteld op een bedrag van f 15 miljoen. Dit bedrag voor gestegen uitvoeringskosten komt ten goede aan de gemeenten door toevoeging aan het gemeentefonds. Bij de vaststelling van het bedrag van f 15 miljoen is uitgegaan van een toename in de opstartfase van circa 30 000 verhaalsgevallen, waarvoor de capaciteit bij de gemeenten zal moeten worden geschapen. Een bijdrage van f 500 per geval is in mijn opvatting redelijk.

De leden van de fractie van D66 vragen of de druk op de alimentatierechter om alimentatie op te leggen, door deze wet kan toenemen.

Ik merk hierover op dat de nieuwe regeling mede wil bevorderen dat partijen zelf, hetzij met een convenant, hetzij door een alimentatieverzoek in te dienen, rechten op onderhoud verwezenlijken. Die onderhoudsplicht kan men ook geheel of gedeeltelijk nakomen door een bepaalde verdeling van de boedel. Dat de wijze van regeling voor de verdeling van de boedel door de verhaalsplicht wordt beïnvloed is niet uitgesloten. Denkbaar is dat men in plaats van een bepaalde boedelverdeling aan periodieke alimentatie de voorkeur geeft, denkbaar is ook dat men door een zekere overbedeling de desbetreffende partij voldoende mogelijkheden geeft een zelfstandig bestaan op te bouwen en aldus alimentatie overbodig maakt. Rekening is gehouden met de omstandigheid dat de verhaalsplicht leidt tot een zwaarder beroep op de rechter en op de gefinancierde rechtshulp.

Deze leden is het – onder verwijzing naar pagina 4 van het voorlopig verslag – niet duidelijk wat ik bedoel met de term «preventieve werking».

Naar ik aanneem doelen deze leden op de passage op bladzijde 5 van

de memorie van antwoord, waarin ik stel dat er een preventieve werking uitgaat van het consequent instellen van terugvordering en verhaal. De term aldaar is gebruikt in de context van het afzien van terugvordering of verhaal wegens dringende redenen en heeft derhalve niet het oog op een preventieve werking in de sfeer van de echtscheiding. Bedoeld is dat door het consequent instellen van terugvorderings- en verhaalsacties degene van wie wordt teruggevorderd en degene op wie wordt verhaald door dit beleid zonder meer aan zijn verplichtingen zal voldoen, zodat terugvordering of verhaal in rechte veelal achterwege kan blijven. De preventieve werking ziet derhalve op de medewerking van de betrokkene of derde bij de betaling van het verschuldigde bedrag.

In de memorie van antwoord is bij het afzien van verhaal wegens dringende redenen gesteld dat de gemeente moet nagaan of de mishandeling niet gefingeerd is of eerst is begonnen als gevolg van de verhaalsactiviteiten van de gemeente. Zij vragen hoe de gemeente moet kijken of die dreigende mishandeling voldoende aannemelijk is gemaakt. Tevens vragen zij of ik het met hun stelling eens ben dat de gemeente daarmee het terrein van de pathologie betreedt.

Gelet op de contacten die de gemeente onderhoudt met instanties die vaak bij dit soort aangelegenheden zijn betrokken, zoals instellingen van maatschappelijk werk, kan de gemeente zonder zich op het terrein van de pathologie te begeven er achter komen of en zo ja wanneer de mishandeling zich heeft voorgedaan. Ook uit eigen waarneming tijdens de contacten met de cliënte zelf, bijvoorbeeld bij het periodieke heronderzoek, kan de gemeente het nodige te weten komen. Verder geldt dat de vrouw bepaalde handelingen, zoals een aangifte bij de politie, kan hebben verricht die het totaalbeeld kunnen completeren.

Deze leden verzoeken ten slotte in te gaan op de psycho-hygiënische redenen, die volgens hen een goede reden kunnen zijn om van alimentatie af te zien. Deze leden menen dat een wederzijdse wens van partijen om een post-maritale nasleep te voorkomen een geldige reden kan zijn om van alimentatie af te zien. Zij verzoeken mij hierop in te gaan.

Partijen zullen vaak vinden dat, omdat hun huwelijk voorbij is, zij formeel niets meer met elkaar te maken (willen) hebben. Dit kan voor partijen aanleiding zijn om een nihilbeding te sluiten dan wel zonder beding af te zien van het instellen van een alimentatievordering. Ik ben van mening dat ingeval een van de partijen op bijstand is aangewezen de wens om aan een post-maritale nasleep te ontkomen geen derdenwerking mag hebben jegens de gemeente. In dit verband verwijs ik deze leden naar de parlementaire behandeling van de Wet van 12 december 1984, Stb. 631, houdende regelen omtrent het effect van een overeenkomst als bedoeld in de artikelen 158 en 159, Boek 1, Burgerlijk Wetboek, op het verhaalsrecht van gemeenten in verband met verleende bijstand. Deze wet is in werking getreden op 16 januari 1985 en voorkomt dat degenen die op grond van hun inkomen in staat moeten worden geacht een bepaald bedrag aan alimentatie te betalen, op eenvoudige wijze op kosten van de gemeenschap onder deze verplichtingen kunnen uitkomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld