

Vergaderjaar 1991–1992 Nr. 213a

**20 598**

## **Nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand**

**22 379**

## **Wijziging van het voorstel van wet houdende een nieuwe regeling voor de terugvordering en verhaal van kosten van bijstand**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 18 februari 1992

Van de opmerkingen en vragen van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, neergelegd in het verslag, heb ik met belangstelling kennisgenomen. Ik ga daarop als volgt in.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of de mogelijkheid is overwogen om én de bijstandsverlening aan vrouwen in «Blijf-van-mijn-lijf»-huizen én de eventuele verhaalsprocedure te centraliseren bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Hoewel ik deze mogelijkheid wel heb overwogen, ben ik geen voorstander van centralisering van de bijstandsverlening aan bewoners van genoemde huizen. De verantwoordelijkheid voor de bijstandsverlening is juist opgedragen aan de gemeenten, omdat zij bij uitstek de mogelijkheid hebben de bijstandsverlening en het verhaal van bijstand op de individuele omstandigheden af te stemmen. Bovendien gaan zich afbakeningsmoeilijkheden voordoen indien de centrale bijstandsverlening en verhaalsprocedure alleen plaatsvinden in die gevallen dat de vrouw in een «Blijf-van-mijn-lijf»-huis verblijft. Het Rijk dient zijn centrale taak dan weer af te staan ingeval de vrouw het bedoelde huis heeft verlaten. Ook na het vertrek van betrokkene uit het «Blijf-van-mijn-lijf»-huis zal er echter in het merendeel van de gevallen nog steeds reden zijn om de kosten van bijstand op de onderhoudsplichtige echtgenoot te verhalen. In die gevallen zou de gemeente weer een verhaalsprocedure moeten starten. Deze handelwijze is niet efficiënt en leidt tot extra verhaalsprocedures. Verder moet niet uit het oog worden verloren dat dezelfde bedreigende situatie zich kan voordoen bij vrouwen die naar familie of vrienden zijn gegaan in plaats van haar toevlucht te hebben gezocht bij een «Blijf-van-mijn-lijf»-huis. Ik zie geen reden waarom voor die vrouwen dan niet eenzelfde centrale procedure zou moeten worden gevolgd. Ook daar zou dan gelden dat het Rijk de bijstandsverlening en de verhaalsprocedure moet afstaan op het moment dat er zich geen bedreigende situatie meer voordoet. Als het Rijk en de gemeenten vervolgens van mening verschillen of een bedreigende situatie zich nog steeds voordoet, kunnen zich weer allerlei problemen gaan voordoen over het orgaan dat tot verhaal is gehouden. Tenslotte staat de centralisatie haaks op de

principiële beleidskeuze waar mogelijk taken van het Rijk te decentraliseren.

Deze leden merken voorts op dat zij ten principale geen bezwaar hebben tegen het nieuwe artikel 67 ABW, waarin het verhaal is geregeld op degene die zich garant heeft gesteld voor de toelating in Nederland van een vreemdeling. Wel willen zij weten wat dit artikel betekent voor thans reeds lopende gevallen van garantstelling in gemeenten waarin thans bij garantstelling niet wordt verhaald.

In artikel VIII is een overgangsbepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat de algemene verplichting tot terugvordering en verhaal zich niet uitstrekt tot kosten van bijstand gemaakt voor de datum van inwerkingtreding van de nieuwe verhaalswetgeving. Voor het overige zullen na de inwerkingtreding van de wet in beginsel voor alle gevallen de nieuwe procedureregels voor terugvordering en verhaal gelden, ook indien hiertoe alsnog zou worden overgegaan ten aanzien van kosten die voor dat tijdstip zijn gemaakt.

Voor verhaal van kosten van bijstand op garanten geldt dat er een nieuwe verhaalsgrond in de verhaalsparagraaf van de Algemene Bijstandswet wordt opgenomen. Er is dus bij verhaal op garanten nog geen sprake van een verhaalsbevoegdheid op grond van de huidige verhaalsparagraaf. Thans kunnen de gemeenten die kosten van bijstand ook op de garanten verhalen, zij het dat dat nu nog moet door middel van een civiele procedure. Deze procedure neemt een aanvang met een dagvaarding, waarbij de gemeente verplicht is een procureur in te schakelen. Door de nieuwe verhaalsgrond in de Algemene Bijstandswet gaat in deze gevallen een verzoekschriftprocedure gelden en hoeven de gemeenten de verhaalszaak niet in handen te geven van een procureur. Wanneer een gemeente besluit om na de inwerkingtreding van de wet verhaal te zoeken op een garant kan dat teruggaan tot aan de datum van inwerkingtreding van de nieuwe verhaalswetgeving. De kosten van bijstand die voor die datum zijn gemaakt kan de gemeente alleen verhalen door middel van de oude dagvaardingsprocedure.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van het artikel «De garantstelling in het vreemdelingenrecht, nu en volgens het NBW» van mr. L. Jordens-Cotran in *Migrantenrecht*, 1991 nr. 7, naar de huidige regeling van garantstellingen en naar de consequenties die de regeling van borgtocht in het NBW kan hebben voor de garantstelling. Zij geven aan dat de auteur erop wijst, dat de sociale dienst uit het verblijfsdocument niet kan opmaken dat een derde zich garant heeft gesteld voor het onderhoud van de vreemdeling. Deze leden vragen voorts of het niet wenselijk is de garantstelling eenduidiger en inzichtelijker te regelen, zodat de consequenties ervan duidelijk zijn voor de garant, de vreemdeling en de sociale dienst.

Met betrekking tot de garantstelling bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet kan onderscheid gemaakt worden tussen de positie van de bijstandsvragende vreemdeling en de positie van de garant. De garantverklaring doet geen rechtstreekse onderhoudsplicht ontstaan tussen de garant en de vreemdeling. Het bestaan van een garantverklaring is op zichzelf onvoldoende reden om bijstand te weigeren. Dit houdt overigens niet in dat de gemeente verplicht is tot bijstandsverlening, doch dat voor de toepassing van de Algemene Bijstandswet moet worden nagegaan of er, gelet op de feitelijke omstandigheden, aanleiding is voor bijstandsverlening (zie bijvoorbeeld Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, 27 juni 1989, JABW 1989, 257). Daarbij zal de gemeente onder meer na moeten gaan of de garant al dan niet in de bestaanskosten van de vreemdeling voorziet. Wanneer dat niet het geval is, kan aan de vreemdeling bijstand worden verleend. Voor de vreemdeling kan dit beroep op de openbare kas echter gevolgen hebben voor het voortduren van zijn verblijfsrecht. De garant, die door zijn garantverklaring de

toegang van de vreemdeling tot Nederland mogelijk heeft gemaakt, heeft zich daarmee verplicht de kosten voor zijn rekening te nemen die voor de staat of andere openbare lichamen uit het verblijf van de vreemdeling kunnen voortvloeien, alsmede voor de kosten van zijn reis naar een plaats buiten Nederland. De garantverklaring wordt door Justitie verlangd in het kader van het door haar gevoerde vreemdelingenbeleid.

Indien de gemeente aan de vreemdeling bijstand heeft verleend, kan zij die kosten door middel van een civiele vordering op de garant verhalen. Hiervoor dient een dagvaardingsprocedure te worden gevolgd. Bij verhaal op grond van de nieuwe verhaalswetgeving geldt de eenvoudiger verzoekschriftprocedure. Uit het oogpunt van bijstandsverlening bestaat voldoende duidelijkheid over de gevolgen van de garantverklaring. Inderdaad is het zo dat de gemeente aan het verblijfsdocument niet kan zien dat er een garant is. Daar staat tegenover dat de vreemdelingendienst daarvan wel mededeling kan doen op het standaardformulier dat bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet wordt gebruikt voor de gegevensuitwisseling tussen sociale diensten en de vreemdelingendiensten. Daarnaast is aan de sociale diensten bij circulaire van 28 mei 1991 (SZ/BV/UKB/MZM/5518) informatie verstrekt over de gevallen waarin er doorgaans van kan worden uitgegaan, dat aan een vergunning tot verblijf het voorschrift van de garantstelling is verbonden. In een dergelijke geval kan informatie worden gevraagd aan de vreemdelingendienst. Met ingang van 1 januari 1992 is boek 7 van het (nieuw) Burgerlijk Wetboek in werking getreden. Daarin is onder meer een wijziging van de regeling omtrent de borgtocht opgenomen. Deze wijziging heeft gevolgen voor de garantstelling. In de nieuwe regeling omtrent de borgtocht is dwingend voorgeschreven dat een in geld uitgedrukt maximumbedrag moet zijn overeengekomen, indien niet van tevoren duidelijk is hoe groot het bedrag zal zijn waarvoor de verbintenis van de hoofdschuldenaar is aangegaan. Verder kan een borgtocht die voor een toekomstige verbintenis is aangegaan te allen tijde worden opgezegd, indien zij niet voor een bepaalde tijd geldt. Borgtochten voor een bepaalde tijd aangegaan kunnen na vijf jaar worden opgezegd. Voorts geldt thans dat een overeenkomst waarbij een echtgenoot zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, met toestemming van de andere echtgenoot dient te worden gesloten. Indien dit wordt nagelaten kan een dergelijke overeenkomst door de andere echtgenoot worden vernietigd, binnen drie jaar nadat deze van de overeenkomst kennis kreeg. In verband hiermee is in de circulaire van het Ministerie van Justitie van 16 januari 1992 (kenmerk: 175100/92/DVZ) opgenomen dat met ingang van 1 januari 1992:

- de garantstelling dient te zijn overeengekomen voor een bepaalde duur. Deze termijn bedraagt maximaal vijf jaar of zoveel korter als het verblijf van de vreemdeling hier te lande duurt;
- de garantstelling dient een in geld uitgedrukt maximumbedrag te omvatten. Dit maximumbedrag bedraagt op jaarbasis f 10 000 voor niet-bijstandskosten en f 21 106,08 per jaar voor de kosten van bijstand (= 12 x maandelijkse bijstandsnorm van f 1 758,84);
- ingeval de garantsteller een wettig gehuwd persoon betreft, de garantverklaring dient te worden ondertekend door beide echtgenoten.

In deze circulaire is voorts een wijziging van de huidige vreemdelingenvoorschriften en het vreemdelingenbeleid, alsmede nadere richtlijnen omtrent het solvabiliteitsonderzoek in het vooruitzicht gesteld. Bedoelde richtlijnen zullen in nauw overleg tussen de ministeries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden ontwikkeld. Daarnaast is in de genoemde circulaire aan de vreemdelingendiensten verzocht de betrokken vreemdelingen en de potentiële garanten voor te lichten. Door het voorgaande wordt de samenhang van het bijstandsbeleid en het vreemdelingenbeleid bij de garantstelling versterkt en beter tot

uitdrukking gebracht, zodat de gevolgen voor de betrokken partijen duidelijker worden. De reeds getroffen en voorgenomen maatregelen zullen bevorderen dat in gevallen waarin garantstelling als toelatingseis wordt gesteld, ook daadwerkelijk kan worden voorkomen dat uit de toelating van de vreemdeling tot Nederland desondanks kosten voor de staat voortvloeien.

De leden van de D66-fractie vragen of ik het met ze eens ben dat de rechtsgrond van de alimentatie tevens de basis is van de verhaalsplicht.

Ik ben het met deze leden eens. In zijn arrest van 2 april 1982, NJ 1982, 374, heeft de Hoge Raad de rechtsgrond voor alimentatie na ontbinding van het huwelijk als volgt geformuleerd: «dat de alimentatieplicht jegens een gewezen echtgenoot berust op de levensgemeenschap zoals die door het huwelijk is geschapen, welke gemeenschap in de alimentatieplicht haar werking behoudt ook al wordt de huwelijksband geslaakt». Als er geen alimentatieplicht bestaat, kan de gemeente ook niet verhalen. Als er wel een alimentatieplicht bestaat, kan verhaal slechts aan de orde zijn ingeval de onderhoudsplichtige zijn of haar onderhoudsplicht niet of behoorlijk nakomt.

Verder willen deze leden weten of ik het met hun eens ben dat de rechtsgrond van de alimentatie gelegen is in door het huwelijk ontstane factoren die er oorzaak van zijn dat een van de partners bij de beëindiging van het huwelijk nog niet in staat is geheel of gedeeltelijk in eigen inkomen te voorzien.

Met deze opvatting kan ik mij in die zin verenigen dat bij het vaststellen van een alimentatieplicht na het huwelijk bezien zal kunnen worden of de behoefte het gevolg is van de beëindiging daarvan. Als dat niet het geval is, bijvoorbeeld omdat de betrokkene reeds tijdens het huwelijk in zijn eigen levensonderhoud kon voorzien en de behoefte pas naderhand optreedt, zal in het algemeen geen alimentatieplicht worden opgelegd. Ook kan het voorkomen dat betrokkene tijdens het huwelijk nog niet in eigen levensonderhoud kon voorzien, maar dat de behoefte na het huwelijk toch geen relatie heeft met de echtscheiding. Een voorbeeld daarvan is te vinden in de uitspraak van de Kantonrechter te Leeuwarden van 6 december 1990, JABW 1991, 178. Verhaal werd gezocht op de vrouw wegens het niet nakomen van de op haar rustende onderhoudsplicht. De volgende feiten deden zich voor. Toen de man en de vrouw trouwden, studeerden zij allebei. Zij kregen een dochter, die ten tijde van het verhaalsverzoek van de gemeente 9 jaar oud was. Toen de man was afgestudeerd kon hij een baan krijgen voor één jaar. Dat contract werd niet verlengd, omdat zijn werkgever hem niet geschikt vond. Toen de vrouw zelf was afgestudeerd, zijn de man en de vrouw allebei gaan solliciteren. Zij vond toen een baan. De man is blijven solliciteren, echter zonder succes. Tevens zorgde de vrouw voor hun dochter. Op grond van deze feiten is de kantonrechter van oordeel, dat de vrouw niet onderhoudsplichtig is, omdat er kennelijk geen causaal verband bestaat tussen de huidige werkloosheid van de man en zijn door echtscheiding ontbonden huwelijk met de vrouw. Het verhaalsverzoek van de gemeente wordt vervolgens afgewezen.

De leden van de D66-fractie maakten uit de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel 22 379 op dat voor oude gevallen, indien de alimentatieduur niet is beperkt, de verhaalsplicht wordt gelimiteerd tot maximaal 12 jaar. Voor nieuwe gevallen constateerden zij dat de verhaalsplicht wel de maximale termijn van 12 jaar kan overschrijden ingeval van bijzondere omstandigheden. Zij vragen welke bijzondere omstandigheden mij daarbij voor ogen staan.

Het is inderdaad zo dat voor de gevallen die onder de overgangsregel van het wetsvoorstel 22 379 vallen de alimentatieplicht eindigt na uiterlijk 12 jaar ondanks dat er op grond van het burgerlijk recht nog wel

een onderhoudsplicht kan bestaan. Voor de nieuwe gevallen blijft nadrukkelijk de aansluiting bestaan op de inhoud van het in behandeling zijnde wetsvoorstel tot limitering van de alimentatie-duur na scheiding. Op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 157 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt voorgesteld de toekenning van levensonderhoud aan een maximum te verbinden. Hoofdfregel is dat de verplichting tot levensonderhoud van rechtswege na 12 jaar eindigt. Verlenging is slechts mogelijk onder bijzondere omstandigheden, namelijk indien de beëindiging van de uitkering ten gevolge van het verstrijken van de termijn van 12 jaar van zo ingrijpende aard is dat van de verzoeker naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde handhaving van die termijn niet kan worden gevegd. Hierbij is aansluiting gezocht bij de formulering van lid 3 van artikel 159 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Dit lid regelt de mogelijkheid van wijziging van een alimentatieovereenkomst indien partijen het beding van niet-wijziging hebben gemaakt. Wijziging van een dergelijke overeenkomst is slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk, namelijk indien het in hoge mate onbillijk zou zijn de wederpartij aan het beding te houden. Hetzelfde geldt voor het vaststellen van een nieuwe termijn na het verstrijken van de wettelijke termijn van 12 jaar. De gevolgen van de beëindiging van de uitkering moeten van ingrijpende aard zijn. Bij de beantwoording van de vraag of hiervan sprake is, zal zowel op de belangrijke financiële achteruitgang als op de bijzondere omstandigheden van het geval acht moeten worden geslagen.

Nu het criterium voor de verlenging van een eenmaal vastgestelde alimentatietermijn overeenkomt met het criterium voor wijziging in artikel 159, derde lid, kan voor de bijzondere gevallen te rade worden gegaan bij de jurisprudentie die is gevormd over artikel 159, derde lid. Gedacht kan worden aan de situatie dat de vrouw, waarvan verwacht mag worden dat zij bij het groter worden van de door haar verzorgde kinderen (weer) aan het arbeidsproces kan gaan deelnemen, plotseling invalide wordt, waardoor zij bij het wegvallen van de alimentatie een behoorlijke inkomstenterugval niet kan compenseren met inkomsten uit arbeid (vgl. Rechtbank Leeuwarden, 9 december 1982, NJ 1983, 274). Over de verlengingsmogelijkheid in relatie tot de Algemene Bijstandswet, merk ik het volgende op. Naar mijn mening zal een verlengingsverzoek geen kans van slagen hebben ingeval de onderhoudsgerechtigde al (geruime tijd) op bijstand is aangewezen. Het vervallen van de alimentatie na 12 jaar resulteert voor de onderhoudsgerechtigde immers niet in een belangrijke financiële achteruitgang. Indien de betrokken een zo hoge alimentatie ontvangt, dat er geen sprake is van bijstand, zal het feit dat hij zonder verlenging op bijstand zou zijn aangewezen voor de alimentatierechter op zich geen voldoende reden behoeven te zijn om het verlengingsverzoek toe te wijzen. Indien het verlengingsverzoek wordt toegewezen zal de onderhoudsgerechtigde ook na die periode uit de bijstand blijven, waardoor verhaal van kosten van bijstand niet aan de orde kan zijn.

Deze leden vragen zich vervolgens af wat de zin is van de limitering als deze toch weer overschreden kan worden.

De zin van de limitering is dat de thans in beginsel nog ongelimiteerde onderhoudsplicht na scheiding in vrijwel alle gevallen wordt teruggebracht tot maximaal 12 jaar. Een algemene regel kan echter in uitzonderlijke gevallen onredelijk en onbillijk uitvallen. Voor die gevallen is de verlengingsmogelijkheid in het leven geroepen.

Deze leden vragen of de verlengingsmogelijkheid niet zal leiden tot allerlei nieuwe procedures en met daaraan gepaard gaande kosten.

Hierboven heb ik al aangegeven dat het aantal verhaalsprocedures als gevolg van de verlengingsmogelijkheid te verwaarlozen is.

De leden van de fractie D66 stellen verder de vraag of – indien bij een uitspraak een kortere alimentatieplicht is opgelegd dan 12 jaar – deze kortere termijn ook de verhaalstermijn is voor de gemeente.

De rechterlijke uitspraak op grond van artikel 157 Boek 1 Burgerlijk Wetboek is in beginsel bindend voor het verhalend orgaan. Indien de rechter een termijn bepaalt, is ook de verhalende gemeente daaraan gebonden. Het gemeentelijke verhaalsrecht gaat niet verder dan tot de grens van de civielrechtelijke onderhoudsplicht. In zijn arresten van 10 mei 1974, NJ 1975, 3 en 30 november 1979, NJ 1980, 134 merkt de Hoge Raad op dat blijkens de artikelen 401, leden 1 en 2, een rechterlijke uitspraak betreffende levensonderhoud bij latere rechterlijke uitspraak kan worden gewijzigd. Deze latere rechterlijke uitspraak kan ook worden gegeven door de verhaalsrechter op vordering van het verhalend lichaam. Dit betekent in de eerste plaats dat de verhaalsrechter, zo hem blijkt dat de onderhoudsrechter is uitgegaan van onjuiste of onvolledige gegevens, de onderhoudsbeslissing terzijde dient te laten en zijn eigen oordeel moet geven uitgaande van de, zijns inziens, juiste gegevens. Indien de in de tijd gelimiteerde alimentatie dus gebaseerd is op onjuiste of onvolledige gegevens, kan de verhalende gemeente verzoeken om de vastgestelde termijn te verlengen of deze te laten vervallen, waardoor de maximale termijn van 12 jaar van toepassing zou worden. Er is ook nog een andere mogelijkheid dat deze situatie zich kan voordoen. Een alimentatiebeschikking geeft noodzakelijkerwijze een tijdgebonden uitspraak. Een rechterlijke uitspraak betreffende levensonderhoud kan bij latere rechterlijke uitspraak worden gewijzigd, wanneer zij nadien door wijziging van omstandigheden ophoudt aan de wettelijke maatstaven te voldoen (zie artikelen 401, lid 1, Boek 1 BW en 64c van het wetsvoorstel). Het is mogelijk dat de rechter zich bij de gelimiteerde alimentatieduur van bijvoorbeeld 3 jaar heeft gebaseerd op bepaalde toekomstige ontwikkelingen, die zich naderhand niet blijken voor te doen. Dit kan voor de gemeente aanleiding zijn – als de vrouw geen verzoek richt tot de alimentatierechter – om bij de verhaalsrechter een verzoek in te dienen om over een langere periode een verhaalsbijdrage toe te staan wegens een voortgezette onderhoudsplicht.

De leden van de fractie van D66 willen weten of de f 200 miljoen niet een veel te rooskleurig ingeschatte bezuiniging is in verhouding tot het begrote bedrag dat gebaseerd was op een ongelimiteerde verhaals-termijn.

De ingeschatte opbrengst van f 200 miljoen aan verhaalsbaten is gebaseerd op een ongelimiteerde verhaalsduur. In de memorie van antwoord bij het onderhavige wetsvoorstel aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1991–1992, 22 379, nr. 5, blz. 2) heb ik aangegeven, dat naar mijn mening de gevolgen van de limitering tot 12 jaar voortvloeiend uit de verhaalsnovelle beperkt kunnen worden geacht. Wellicht zou er een zeer gering besparingsverlies kunnen optreden, maar een raming van de omvang hiervan zou uitermate tentatief zijn. Om die reden heb ik gemeend af te moeten zien van een bijstelling van de geraamde financiële effecten.

Tenslotte willen deze leden weten of het in de bedoeling ligt de gemeente via hun doeluitkering met het bedrag van de verminderde verhaalsopbrengst te korten of dat er sprake zal zijn van een nacalculatie.

Voor de intensivering van de verhaalsactiviteiten en de daarmee gemoeide uitvoeringskosten zal f 15 miljoen worden toegevoegd aan het gemeentefonds. Daarnaast geldt, in afwijking van de algemene regel in het bestuursaccoord Rijk/VNG om de directe gevolgen van het rijksbeleid te compenseren dan wel te decompenseren, dat voor elke gemeente het eigen aandeel van 10% in de feitelijke besparing beschikbaar blijft om mogelijke nadelige herverdeeleffecten van de aan het gemeentefonds toegevoegde middelen op te vangen. Gelet op het voorgaand is er geen aanleiding tot korting of nacalculatie.

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