

Vergaderjaar 1994–1995

23 938

Regeling van de organisatie belast met de inning van onderhoudsbijdragen voor kinderen en met de vaststelling en inning van ouderbijdragen voor jeugdhulpverlening (Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 december 1994

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen. Deze leden kunnen in principe instemmen met deze verzelfstandiging. Zoals bekend, zijn zij van mening dat de inning van de kinderalimentatie een verantwoordelijkheid van het Rijk moet blijven. Zij kunnen instemmen met de constructie waarbij het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (het Landelijk Bureau) deze publieke taak behartigt. Terecht is het Landelijk Bureau met openbaar gezag bekleed en kan het dwangbevelen uitvaardigen.

De leden van de CDA-fractie stellen dat per maart 1994 circa 40% van de ouders de onderhoudsbijdragen zelf regelt zonder tussenkomst van het Landelijk Bureau. Een groot aantal ouders is dus nog steeds afhankelijk van enige vorm van bemiddeling, wat mede geleid heeft tot aanloopproblemen voor het startende Landelijk Bureau. Achterstanden zijn opgetreden. Wil het Landelijk Bureau alleen een vangnetfunctie uitoefenen, dan zal dat percentage van zelfregelende ouders moeten stijgen. Dit roept twee vragen op. In de eerste plaats naar de instrumenten voor het bureau om het daarheen te leiden. Heeft het Landelijk Bureau mogelijkheden daartoe? De tweede vraag heeft betrekking op de mogelijkheden voor het Landelijk Bureau in de overgangsfase. Is er voorzien in extra personele ondersteuning gedurende de eerste aanloopfase, waarin enerzijds nog een groot deel van de ouders een beroep blijft doen op het Landelijk Bureau en anderzijds het Landelijk Bureau wordt geconfronteerd met de overdracht van dossiers? In de memorie van toelichting wordt gesproken over een evaluatie na vijf jaar. Is het nu reeds mogelijk aan te geven of er een dalende lijn zit in het aantal inningen van onderhoudsbijdragen krachtens het eerste boek van

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Groenman (D66), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD).

Piv. leden:

Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Vliet (D66), Dees (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Hirsch Ballin (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Vreeman (PvdA), Vliegthart (PvdA), Van Heemst (PvdA), Boogaard (AOV), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Te Velthuis (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD).

het Burgerlijk Wetboek? Is het mogelijk jaarlijks daarvan aan de Kamer een cijfermatig overzicht te doen toe komen? Dat lijkt zeker wenselijk, gezien de huidige aanloop en achterstandenproblematiek. Mocht namelijk uit bedoelde overzicht blijken dat de problemen blijven, dan vinden deze leden het wenselijk tussentijds over bijstellingen te kunnen overleggen.

In aansluiting hierop het volgende. De Raad van State heeft geadviseerd in het wetsvoorstel op te nemen een voorschrift over de evaluatie. Het antwoord van de regering hierop is voor de leden van de CDA-fractie niet bevredigend. Het antwoord dat een toezegging, in de memorie van toelichting van een evaluatie voldoende is om aan regering en parlement het noodzakelijke inzicht geven in het functioneren, geeft niet aan wat het bezwaar is tegen een wettelijke bepaling terzake. De leden van de CDA-fractie zien graag een bepaling over de evaluatie in het wetsvoorstel, conform het door de Raad van State aangehaalde regeringsstandpunt over functionele decentralisatie.

In de toelichting wordt uiteengezet dat ook na de verzelfstandiging de mogelijkheid blijft bestaan om bij klachten over het optreden van (ambtenaren van) het Landelijk Bureau de Nationale ombudsman in de schakelen. Bij algemene maatregel van bestuur zal dit worden verzekerd. Dat roept de vraag op bij de leden van de CDA-fractie naar de zelfstandige betekenis van de beklagregeling, zoals die thans bestaat voor raden voor de kindbescherming. Blijft die bestaan en op welke gronden kan dan in de toekomst beklag worden aangetekend? Bovendien hebben deze leden behoefte aan een nadere uiteenzetting over de toepasselijkheid bij de vaststelling van de ouderbijdragen van de Algemene Wet Bestuursrecht en de eventuele samenloop met de andere beroeps- en beklagregelingen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de evaluatie van de kostenopslag reeds is afgerond en wanneer het verslag hiervan aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden.

De uitvoerende werkzaamheden van het Landelijk Bureau zijn, volgens de memorie van toelichting, wettelijk nauwkeurig genormeerd in en op basis van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de Jeugdhulpverlening en dat er derhalve weinig beleidsvrijheid is. Kan de regering aangeven welke verantwoordelijkheden vervallen na verzelfstandiging van het Landelijk Bureau en bij wie die verantwoordelijkheden dan komen te liggen? Kan de regering aangeven welke de voor- en nadelen zijn van de verzelfstandiging van het Landelijk Bureau in het licht van het onlangs gereed gekomen het rapport-Sint?

Is de schatting van de opbrengsten voortvloeiend uit de kostenopslag bij inning van kinderalimentaties voor 1994 inderdaad 2 miljoen?

Hoe verhoudt zich de verzelfstandiging van het Landelijk Bureau en de bedrijfsvoering op basis van een batenlastenstelsel met de comptabele voorschriften?

In samenhang met dit wetsvoorstel willen de leden van de VVD-fractie nog enige aanvullende vragen stellen naar aanleiding van de beantwoording van de schriftelijke vragen van het lid J. M. de Vries van 12 oktober 1994. Bij de beantwoording van de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor het Landelijk Bureau wordt gesteld dat klachten thans nog formeel door de directeur van de raad voor de kindbescherming te Den Haag worden behandeld. In de praktijk zou dat betekenen dat de directeur van het Landelijk Bureau de klachten in eerste instantie behandelt. Indien de behandeling in ogen van de cliënt onbevredigend is, kan deze zich wenden tot de directeur van de raad voor de kindbescherming te Den Haag en vervolgens tot de onafhankelijke klachtencommissie. Kan de regering aangeven hoe de procedure ten aanzien van klachten in de toekomst zal zijn na verzelfstandiging van het Landelijk Bureau? In verband met de achterstand in aanvragen willen deze leden weten welke de criteria gehanteerd worden bij het opsporen van alimentatieplichtigen en/of hun geldbronnen. Op welke gronden wordt

bepaald verder onderzoek (voorlopig) te staken? Wat is thans de stand van zaken met betrekking tot de achterstanden?

Met voldoening hebben de leden van de D66-fractie kennisgenomen van het voorstel van wet Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen. Zij zijn wat minder gecharmeerd van de naamgeving van het Landelijk Bureau. Indien de titel was beperkt tot bijvoorbeeld «Inning Ouderbijdragen» zou een lelijke en op het eerste gehoor onbegrijpelijke afkorting als het L BIO niet nodig zijn, terwijl wel de functie direct duidelijk is. Deze leden kunnen zich wel voorstellen dat in het begin de term «Landelijk Bureau» van belang was tegenover de voorafgaande situatie waarin de inning door de raden voor kinderbescherming gedaan werd. Nu hoeft die centrale functie niet meer zozeer benadrukt te worden. Wil de regering daar nog eens de gedachten over laten gaan?

2. Interne organisatie van het Landelijk Bureau

In de memorie wordt een helder overzicht gegeven van de verantwoordelijkheden van de directie, de raad van toezicht en de minister(s) en de verhouding ten opzichte van elkaar. Het is de leden van de CDA-fractie niet zonder meer duidelijk waarom voor de directie afzonderlijk aangegeven moet worden, dat een lidmaatschap van de raad van toezicht onverenigbaar is met de directiefunctie, waar dit in artikel 9 geregeld is voor «een persoon in dienst van het Bureau». Moet hieruit afgeleid worden dat de directie in dienst is van de raad van toezicht en het overige personeel in dienst van het Bureau dan wel de directie?

De leden van de D66-fractie vragen waarom er gekozen is voor de constructie dat de raad voor ieder te vervullen plaats een aanbeveling van één persoon doet, weliswaar met redenen omkleed. Waarom is er niet gekozen voor een dubbele voordracht, waaruit de bewindspersonen tenminste kunnen kiezen?

Wat is de bedoeling van de bepaling dat de raad in zijn reglement in ieder geval de openbaarheid van zijn vergaderingen regelt? Is dat een openbaarheid in principe, tenzij het om personen gaat? Welke doelstellingen worden hiermee precies beoogd? Welke voorzieningen moeten worden getroffen om de openbare toegankelijkheid voor bijvoorbeeld cliënten van het Landelijk Bureau of voor de pers te verzekeren?

Is de inhoud van het begrip «belangrijke reorganisaties», die aan de goedkeuring van de raad zijn onderworpen, voldoende gedekt door de omschrijving dat ze gevolgen zullen hebben voor het reglement en dus hoe dan ook bij de raad terecht zullen komen, alleen nu bij de start van de beoogde reorganisatie?

Zijn er geen belangrijke reorganisaties mogelijk zonder dat het reglement gewijzigd behoeft te worden?

3. Ministeriële verantwoordelijkheid na de verzelfstandiging

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de klachtenregeling verzekerd zal worden bij de algemene maatregel van bestuur krachtens de Wet Nationale ombudsman. De leden van de PvdA-fractie vragen op welk moment deze algemene maatregel van bestuur rechtskracht zal krijgen. Mocht dit niet sporen met het moment van verzelfstandiging, dan willen zij graag vernemen hoe in de tussenperiode deze leemte wordt opgevuld. Overigens vragen deze leden waarom niet gekozen is voor het opnemen van een eigen klachtenregeling in het wetsvoorstel.

De leden vinden het juist dat een evaluatie van het functioneren van het bureau plaatsvindt. Gelet op de problemen op dit moment, die hopelijk het karakter hebben van «kinderziekte», pleiten deze leden voor

een eerder moment van evaluatie. Het lijkt het aantrekkelijk om deze te doen plaatsvinden vóór het tijdstip van de financiële verzelfstandiging.

De aan het woord zijnde leden willen graag vernemen aan welke voorzieningen wordt gedacht indien het bureau zijn taken verwaarloost.

De ministeriële verantwoordelijkheid komt vooral tot uiting in de wettelijke taken van het Landelijk Bureau, het financiële toezicht en in de goedkeuringseisen. De leden van de CDA-fractie zien op voorhand niet in waarom vervolgens ook nog een speciale goedkeuring vereist is voor het gaan verrichten van andere werkzaamheden. Immers, het verrichten van andere werkzaamheden is alleen mogelijk, indien dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald en aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Bij een overheid op afstand lijkt een dergelijke (dubbele) goedkeuringseis niet helemaal te passen.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de mogelijkheden tot ingrijpen zijn, indien de bedrijfsvoering van het Landelijk Bureau leidt tot overschrijdingen? Welke kunnen de gevolgen zijn voor de diensten?

De leden van de D66-fractie constateren dat in de memorie van toelichting verhoudingsgewijs veel aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid dat het Landelijk Bureau andere taken zal kunnen gaan verrichten. Aan welke taken denkt de regering? Temeer daar er enerzijds sprake is van een monopoliepositie en er anderzijds geen sprake mag zijn van oneerlijke concurrentie. Het is deze leden overigens duidelijk dat ingevolge artikel 2, vijfde lid, geen andere werkzaamheden door het Landelijk Bureau verricht kunnen worden, dan nadat een algemene maatregel van bestuur tot stand is gebracht.

4. Rechtspositie van het personeel na de verzelfstandiging

De mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur van het Algemene Rijksambtenarenreglement (ARAR) af te wijken, mag dan niet bedoeld zijn als het maken van een generieke bijzondere rechtspositieregeling. Zo op het oog gebeurt het in de waarneming van de leden van de CDA-fractie in feite wel. Is hieromtrent nog geen ervaring opgedaan met andere verzelfstandigde overheidsinstanties? Een zo algemene open afwijkmogelijkheid verdient een nadere onderbouwing, zo vinden de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie stellen dat bij diverse verzelfstandigingen van rijksdiensten is gebleken dat verhoudingsgewijs voor de lagere schalen de ambtelijke rechtspositie voordelig is, doch dat dit niet het geval is voor de hoogste schalen, met als gevolg dat deze opwaarts worden bijgesteld. Nu wordt voor de rechtspositie van het personeel in artikel 14 verwezen naar het ARAR, doch de directie lijkt daar niet onder begrepen te zijn. Is deze interpretatie van artikel 14 juist? Zo ja, hoe wordt voorkomen dat opwaartse bijstelling boven de bestaande ambtelijke schalen zal plaatsvinden? Zo nee, waarom wordt dan in artikel 14 het onderscheid tussen directie en personeel gemaakt in het eerste lid en wordt in het tweede lid niet gesproken over de rechtspositie «van de directie en het personeel», maar uitsluitend over «het personeel»?

5. Financiën

De regeling met betrekking tot de financiering van het Landelijk Bureau achten de leden van de PvdA-fractie van groot belang in verband met de continuïteit daarvan. Deze leden hebben op dit terrein een aantal vragen.

Jaarlijks worden, naast de opslag die voor rekening komt van de nalatige ouders, door het Rijk aan het Landelijk Bureau financiële

middelen ter beschikking gesteld voor de vaststelling en inning van de ouderbijdragen en verder voor de kosten van inning van kinderalimentatie krachtens verdragstaken. Bovendien zal de eerste jaren nog sprake zijn van een extra bijdrage voor de inning van kinderalimentatie. De leden van de PvdA-fractie menen in de memorie van toelichting te vernemen dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een ander moment voor de toekenning hanteert dan het Ministerie van Justitie. Waarom zijn deze data niet gelijkgeschakeld, bijvoorbeeld beide voor 1 september, zo vragen deze leden. Hierbij zouden zij graag willen zien dat het tijdstip zodanig wordt bepaald, dat de Kamer van de vaststelling van de hoogte van de bijdragen op de hoogte wordt gesteld vóór de behandeling van de begroting van de Ministeries van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ook wensen deze leden geïnformeerd te worden over de wijzigingsvoorstellen van de kostenopslag, zoals in artikel 19 beschreven.

Het doel om het Landelijk Bureau op den duur financieel zelfstandig te kunnen laten functioneren voor wat betreft de kinderalimentatie is een streven dat de leden van de PvdA-fractie kunnen onderschrijven. Deze leden stellen echter nadrukkelijk dat het voortbestaan van het Landelijk Bureau hierdoor niet in gevaar mag komen. Zij wensen dan ook inzicht te krijgen in de termijn die bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald. Het vastleggen van een zogenoemde voorhangprocedure achten zij een goede mogelijkheid.

De leden van de D66-fractie stellen dat de financiële bijdragen van het Rijk kunnen worden onderscheiden in voortdurende en tijdelijke bijdragen. Voortdurend voor de vaststelling en inning van de ouderbijdragen jeugdhulpverlening (vrijwillig en justitieel) en tijdelijk voor de kinderalimentatie (uitgezonderd voor de gevallen die betrekking hebben op het Verdrag van New York).

Kan nu reeds worden aangegeven met welk ritme in de afbouw van deze kosten in de algemene maatregel van bestuur wordt voorzien?

6. Artikelen

Artikel 2

In de memorie van toelichting is vermeld dat nog geen werkzaamheden zijn verricht in het kader van het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers. De leden van de CDA-fractie vragen of hiervoor een verklaring is te geven.

Artikel 15

Het is de leden van de D66-fractie niet helemaal duidelijk hoe de tijdschema voor de begroting is geregeld. Immers, de begroting zal toch ruimschoots voor Prinsjesdag bij de Ministeries van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport moeten binnenkomen om daarmee een onderdeel van het begrotingswetsvoorstel te kunnen zijn. Anderzijds wordt vermeld dat de financiële begroting tijdig dient te worden goedgekeurd door de raad van toezicht en met tijdig wordt dan bedoeld in de maand september, opdat de goedgekeurde begroting voor 1 oktober gezonden kan worden naar bovenbedoelde ministeries. Is de datum van 1 oktober niet te laat zijn voor opname in de Rijksbegroting? Of is de constructie in feite andersom? Bepalen de ministers voor 1 september wat de begrotingsruimte is en moet het Landelijk Bureau daarop zijn begroting inrichten? In zekere zin kan dit ook gelden voor het meerjarenbeleidsplan dat richtinggevend is voor de financiële begroting. De meerjarenbegroting van de desbetreffende ministeries zullen daardoor toch ook beïnvloed worden? Dan is toch ook inzending ruimschoots voor Prinsjesdag noodzakelijk?

Artikel 24

Het tiende lid van dit artikel geeft de prioriteit aan: ingekomen betalingen dienen achtereenvolgens voor de opslag, de rente van de opslag, de onderhoudsbetaling en tenslotte de rente van de onderhoudsbetaling te worden aangewend. Dit zal betekenen dat als de onderhoudsplichtige de opslagkosten niet betaalt, dit ten koste zal gaan van de onderhoudsgerechtigde. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het Landelijk Bureau nog gemotiveerd zal zijn om de opslagkosten alsnog op te eisen, ook buiten het middel van vereenvoudigd loonbeslag.

Artikel 35

Dit artikel voorziet in een overgangsregeling om reglementen, bedoeld in de artikelen 13 en 14, tweede lid, en 16, tweede lid, op te stellen en de raad van toezicht gelegenheid te geven die reglementen goed te keuren. Echter, de raad van toezicht heeft geen goedkeuringsrecht over de regels die de rechtspositie van de ambtenaren bepalen. Het komt de leden van de CDA-fractie dan ook voor dat artikel 14 uit het wetsvoorstel verwijderd dient te worden. Overigens missen deze leden een toelichting op dit artikel.

Artikel 36

De overgangsregeling in het derde lid voorziet niet in een regeling voor na de verzelfstandiging ingediende verzoeken die betrekking hebben op een gedraging van vóór de verzelfstandiging. De leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 vragen de regering waarom hierin niet is voorzien. Het ligt voor de hand dat voor beide situaties dezelfde gedragslijn wordt gevolgd. Deze lacune moet als een reëel gemis worden gezien, aangezien, ingevolge artikel 12, eerste en tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, tot ten minste één jaar nadat een gedraging heeft plaatsgevonden daarover een klacht kan worden ingediend bij de Nationale ombudsman.

De leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 vragen of het wel juist is het Landelijk Bureau als een bestuursorgaan in de zin van de Wet Nationale ombudsman aan te merken (artikel 36, derde lid). De Nationale ombudsman is namelijk van oordeel dat dit niet het geval is: het Landelijk Bureau is een rechtspersoon met twee bestuursorganen, te weten de directie en de raad van toezicht. De Nationale ombudsman heeft aangekondigd een gedraging van het Landelijk Bureau na de verzelfstandiging dan ook aan te merken als een gedraging van één van deze beide bestuursorganen, al naar gelang de desbetreffende gedraging tot de verantwoordelijkheid van de directie of de raad van toezicht behoort. In plaats van «treedt het Bureau» zou daarom moeten worden gelezen: treden de directie, onderscheidenlijk de raad van toezicht van het Bureau. De leden van de VVD-fractie zouden graag zien dat dit artikel in deze zin wordt aangepast, terwijl de leden van de D66-fractie vragen of een nota van wijziging zinvol is en zo nee, waarom niet.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier voor dit verslag,
Nava