Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1988–1989

20 598 Nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 5 juni 1989

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

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie kunnen zich verenigen met mijn opvatting dat bij dringende redenen als bedoeld in het tweede lid van de artikelen 55 en 62 niet primair of uitsluitend hoeft te worden gedacht aan financiële factoren, maar dat ook immateriële factoren mee kunnen wegen in de beslissing om al dan niet over te gaan tot verhaal of terugvordering. Deze leden willen in dit verband nog slechts de vraag beantwoord zien of die omstandigheden zich alleen kunnen voordoen aan de kant van degenen waarop wordt verhaald of dat ook omstandigheden aan de zijde van de bijstandsgerechtigde verhaal van kosten van bijstand ongewenst kunnen maken.

Dit is inderdaad het geval. In het artikelsgewijze gedeelte van de memorie van antwoord ben ik hierop bij artikel 62 reeds ingegaan. De leden van de PvdA-fractie achten de redactie van het voorgestelde artikel 62, tweede lid, niet geheel duidelijk, doch meenden ervan te mogen uitgaan dat ook in het belang van de bijstandsontvangende van verhaal kan worden afgezien. Ik heb daarop aangegeven dat deze leden zulks terecht veronderstelden. Met betrokken persoon in artikel 62 is niet uitsluitend gedoeld op de onderhoudsplichtige. Om eventuele onduidelijkheden op dit punt weg te nemen is in de bij de memorie van antwoord behorende nota van wijziging onder punt XIII, artikel 62, tweede lid, redactioneel aangepast.

De leden van de CDA-fractie stellen dat het inderdaad niet zo hoeft te zijn dat door een verhaalsactie een direct contact tot stand wordt gebracht tussen de (ex-)echtgenoten. Hier staat echter tegenover, aldus deze leden, dat het niet ondenkbaar is dat de (ex-)echtgenoot door de verhaalsactie van de gemeente op het spoor komt van de verblijfplaats van de vrouw, die bijvoorbeeld een onderkomen heeft gezocht in een blijf-van-mijn-lijf-huis. Onder bepaalde omstandigheden kan het ongewenst zijn dat de ex-echtgenoot achter de gemeente komt waar zijn

913617 F
ISSN 0921 - 7371
SDU uitgeverij 's-Gravenhage 1989

ex-echtgenote verblijft. Hiervoor moet de wettelijke regeling een oplossing bieden. Zij verzoeken voorts nog in heroverweging te nemen de suggestie om verhaal te laten uitoefenen door de woongemeente van de onderhoudsplichtige.

Ik zou er in antwoord op deze vraag allereerst op willen wijzen dat in de verhaalsactie die de gemeente tegen de onderhoudsplichtige man instelt het adres of de verblijfplaats van de vrouw niet bekend hoeft te worden gemaakt. De gemeente zal uiteraard moeten stellen dat zij bijstand heeft verleend aan de gewezen echtgenote, maar dat hoeft er geenszins toe te leiden dat het adres van die gewezen echtgenote bekend wordt gemaakt. Dat pleit ertegen de door de leden gedane suggestie, die inbreuk maakt op het belangrijke beginsel dat men weet tegen wie men procedeert, te volgen. Bovendien biedt artikel 62, tweede lid, welke bepaling bij nota van wijziging nog een ruimere strekking heeft gekregen, de mogelijkheid om van verhaal af te zien indien de omstandigheden van de bijstandsontvangende daartoe aanleiding geven. Die bepaling is juist opgenomen met het oog op de situaties die deze leden schetsen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat de nieuwe verhaalsopzet een werklastverzwaring voor de rechtbanken met zich mee zal brengen die wordt geraamd op 22 formatieplaatsen en dat de verwachte vergroting van het beroep op de rechtshulp op f 8.3 miljoen wordt geraamd. Deze leden vragen met ingang van welke datum deze verruimingen op de begroting van het Ministerie van Justitie zullen staan.

Hierop deel ik deze leden mede dat een en ander reeds is verwerkt in de begroting van genoemd ministerie.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of het feit dat de gemeenten in rechte kunnen optreden zonder procureur en geen griffierecht verschuldigd zijn de toets met het beginsel van gelijke behandeling kan doorstaan. Voor de vrijstelling van het griffierecht kunnen zij geen objectieve rechtvaardigingsgrond bedenken. De leden van de PvdA-fractie menen eveneens dat ook de onderhoudsplichtige moet worden vrijgesteld van de verplichte en kostbare procesvertegenwoordiging.

Overweging om de gemeenten vrij te stellen van het betalen van griffierechten was allereerst dat er geen goede reden leek te zijn om na de overheveling van de verhaalsprocedure van de kantonrechter naar de rechtbanken de gemeenten tot het betalen van griffierecht te verplichten, welke verplichting thans niet op de gemeente rust. Bij de compensatie voor de extra kosten voor de rechterlijke macht is met de vrijstelling van griffierecht rekening gehouden. Die opstelling lijkt mij niet in strijd met de gelijke behandeling van partijen. Ervan uitgaande dat een kostenveroordeling plaatsvindt, zullen de kosten van het griffierecht uiteindelijk moeten worden gedragen door de in de kosten veroordeelde partij. Dit betekent dat de onderhoudsplichtige alleen voor die kosten hoeft op te komen als hij in het ongelijk wordt gesteld. Voor de vrijstelling van de verplichting tot procesvertegenwoordiging heeft de positie van de Raad voor de Kinderbescherming in alimentatiezaken model gestaan. De gemeente kan in verhaalszaken de vereiste deskundigheid verwerven en daar zonodig speciale ambtenaren voor aanstellen. De noodzaak om de gemeente te verplichten om telkens een procureur in te schakelen is dan niet aanwezig. Vrijstelling van de verplichte procesvertegenwoordiging van degene op wie verhaal wordt uitgeoefend, zou anderzijds niet sporen met de verplichting tot procesvertegenwoordiging die overigens in alimentatiezaken bestaat. Daarbij komt dat ook hier geldt dat de vrijstelling van de gemeente, waarmee deze kosten bespaart, meebrengt dat een in de kosten veroordeelde wederpartij niet voor deze extra kosten wordt gesteld.

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat de betrokkene wel degelijk behoefte kan hebben aan het aanspannen van een kort geding-procedure bij de burgerlijke rechter. Zij verwijzen naar een uitspraak van het Hof 's-Gravenhage van 14 september 1988 in het tijdschrift Kort Geding (jaargang 1988, nr. 459).

Ik merk hierover het volgende op. Uit de aangehaalde uitspraak van het Hof 's-Gravenhage blijkt dat een president van een rechtbank bevoegd is om kennis te nemen van een verzoek om een gemeente te gelasten zich te onthouden van iedere maatregel tot verhaal – in de nieuwe terminologie: terugvordering – op de aan de eiser uit te betalen ABW-uitkering. De bevoegdheid om van de vordering kennis te nemen stoelt op het feit dat geen andere spoedprocedures, zoals geregeld in artikel 45 van de Algemene Bijstandswet en artikel 117, eerste lid van de Wet op de Raad van State, voor de betrokkene openstaan om het gewenste doel te bereiken. In de memorie van antwoord is niet ontkend dat een kort geding-procedure op zich tot de mogelijkheden behoort om snel een reactie te krijgen op een verzoek om herziening van de terugvordering van bijstand. Iets anders is of de kort geding-procedure een redelijke kans van slagen heeft om het beoogde doel te bereiken. Ik blijf van opvatting dat zo'n procedure slechts tot een zeer beperkt aantal toewijzingsbeslissingen zal leiden, omdat de betrokkene op grond van het gestelde in artikel 61c blijft beschikken over ten minste 90 procent van de voor hem geldende bijstandsnorm. In veel gevallen zal dus een spoedeisend belang ontbreken. Wat daarvan ook zij, de aangehaalde uitspraak heeft mij niet van het tegendeel kunnen overtuigen nu de president van de rechtbank – na zich bevoegd te hebben verklaard – de vordering heeft afgewezen.

De leden van de PvdA-fractie hechten aan een evaluatie van de wet, onder meer om na te gaan of 22 nieuwe formatieplaatsen bij de rechtbanken voldoende zullen zijn.

Ik zal naar aanleiding van deze suggestie nagaan op welke wijze zo'n evaluatie van de wet zou kunnen worden uitgevoerd.

In verband met het flankerend beleid ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van gescheiden vrouwen menen de leden van de PvdA dat veel meer zou moeten worden gedaan aan arbeidsmarktgerichte scholing, werkervaring en verruiming van kinderopvangmogelijkheden, met name buitenschoolse opvang en vrijlatingsbepalingen. Zij doen enkele voorstellen ten aanzien van het drempelbedrag dat geldt bij de bijzondere bijstandsverlening en het aanbieden van kinderopvang bij Centra voor Vakopleiding en Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopleiding.

Ik ben met deze leden van opvatting dat een intensivering van de toegeleiding van alleenstaande ouders met bijstand naar de arbeidsmarkt noodzakelijk is. Mogelijkheden hiertoe zijn op dit moment in studie op het departement. Met name wordt onderzocht of deelname aan de heroriënteringsgesprekken bevorderd kan worden. Om deelname aan scholing of het opdoen van werkervaring voor de betrokkenen mogelijk te maken, wordt nagegaan of, indien nodig, kinderopvang aangeboden kan worden en op welke wijze zulks kan worden gefinancierd (zie de brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 800, nr. 42). In een aantal gevallen beschikken voornoemde centra reeds over een interne kinderopvang. Dit is dan het resultaat van plaatselijke inspanningen en niet het gevolg van een structurele aanpak binnen de organisatie. Het is de vraag of een structurele aanpak ook direct noodzakelijk is gezien de afhankelijkheid van de plaatselijke situatie en de omvang van de behoefte. Verruiming van de vrijlatingsbepalingen wordt niet overwogen. Het voorstel om het drempelbedrag van het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria buiten toepassing te laten voor kosten van kinderopvang en andere kosten die nodig zijn om zelfstandige bestaansvoor-

ziening opnieuw mogelijk te maken en waarin niet op andere wijze kan worden voorzien, is opgenomen in de adviesaanvrage over de herinrichting van de Algemene Bijstandswet. Deze ligt op dit moment voor advisering bij de Commissie Sociale Voorzieningen van de Sociaal-Economische Raad.

De leden van de PvdA-fractie willen vernemen hoe de onderhoudsplicht van de ex-echtgenoot moet worden gezien, indien de alimentatieontvangende is gaan samenleven met een persoon van hetzelfde geslacht. Naar hun mening heeft de Hoge Raad tot nu toe lesbische en homofiele relaties uitgezonderd van het begrip «samenleven als waren zij gehuwd», terwijl dit sinds 1 januari 1987 niet meer geldt voor de Algemene Bijstandswet als gevolg van invoeging van artikel 5a. Zij verzoeken verder de onderhoudsplicht in bedoelde situatie uit te werken aan de hand van een gegeven casus.

Het begrip «samenleven als waren zij gehuwd» is opgenomen in artikel 1:160 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 1:160 bepaalt dat een verplichting van een gewezen echtgenoot om uit hoofde van echtscheiding levensonderhoud te verschaffen aan de wederpartij, eindigt wanneer deze opnieuw in het huwelijk treedt dan wel is gaan samenleven met een ander als waren zij gehuwd. Uit de jurisprudentie blijkt inderdaad dat een homofiele of lesbische relatie niet wordt beschouwd als een samenleving als bedoeld in artikel 1:160. Uit de jurisprudentie blijkt voorts dat voor analoge wetstoepassing geen plaats is. Een samenleving die niet kan worden aangemerkt als een relatie als bedoeld in artikel 1:160 kan niettemin invloed hebben op de aanspraak op alimentatie indien de rechter oordeelt dat zij, doordat zij voor de alimentatiegerechtigde tot kostenbesparing leidt of redelijkerwijs zou kunnen leiden, invloed heeft op diens behoeftigheid. Het stelsel van de wet zoals neergelegd in artikel 1:401 van het Burgerlijk Wetboek brengt echter mee dat de rechterlijke uitspraak, waarbij met het bestaan van een dergelijke relatie rekening is gehouden, in beginsel vatbaar is voor wijziging indien zich een wijziging van omstandigheden heeft voorgedaan, bijvoorbeeld doordat die relatie is beëindigd. Een samenleving die niet kan worden aangemerkt als een relatie als bedoeld in artikel 1:160 doet derhalve de aanspraak van de alimentatiegerechtigde niet vervallen.

De leden van de PvdA-fractie schetsen de situatie dat de ex-echtgenote is gaan samenleven met een andere vrouw die inkomsten uit arbeid heeft. De ex-echtgenote heeft in dit voorbeeld slechts gedurende de aanvangsfase van de samenlevingsrelatie alimentatie gevraagd. Zij heeft dus uit eigen beweging de alimentatieduur beperkt. Ervan uitgaande dat de alimentatie is toegewezen, zal de rechter rekening hebben gehouden met het feit dat de samenlevingsrelatie met een andere vrouw voor de alimentatiegerechtigde de behoeftigheid heeft verminderd. De andere vrouw wordt vervolgens na enige tijd werkloos en de samenlevenden raken kort daarop aangewezen op een bijstandsuitkering naar de norm voor een echtpaar. De vraag rijst of de gemeente verhaal dient te zoeken op de ex-echtgenoot uit hoofde van diens onderhoudsplicht.

Ik merk hierover het volgende op. Voor het antwoord op de vraag of de gemeente verhaal dient te zoeken, is het allereerst van belang of er een onderhoudsplicht voor de gewezen echtgenoot bestaat. In het onderhavige geval is de alimentatie niet in duur beperkt op grond van bijvoorbeeld een kortstondig huwelijk en/of de voorgeschiedenis van de echtscheiding, maar op basis van de inhoud van de alimentatievordering. Het ligt in de rede te veronderstellen dat de alimentatie niet zou zijn gelimiteerd in het geval dat de vrouw haar alimentatie-eis niet bij voorbaat had beperkt. Verhaal op de ex-echtgenoot door de gemeente is dan ook op zijn plaats. De gemeente kan in het kader van haar verhaals-

activiteiten bij het alimentatiebedrag aansluiten dat de rechter voor beperkte tijd heeft vastgesteld. Verhaal van bijstand vindt dan plaats vanaf het tijdstip dat de rechterlijke uitspraak betreffende levensonderhoud is uitgewerkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het bovenstaande ook zou gelden indien de ex-echtgenote is gaan samenleven met een andere man als waren zij gehuwd. Dit is niet het geval, omdat in laatstgenoemde situatie de alimentatieplicht van rechtswege vervalt. De gemeente heeft dan geen verhaalsgrond.

De leden van de VVD-fractie blijven hun bedenkingen houden tegen het schrappen van de bepaling dat aan de bijstandsverlening niet de voorwaarde mag worden verbonden strekkende tot het instellen van een vordering tot levensonderhoud als bedoeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Zij willen hierover een nadere uiteenzetting, waarbij tevens dient te worden ingegaan op het punt van het risico van de privacyschending. Ik verwijs deze leden naar het gestelde onder 2, alwaar een reactie op hun opmerkingen is meegenomen in mijn antwoorden op de vragen van de leden van het CDA en van de PvdA.

De leden van de VVD-fractie achten het op zich voldoende bevredigend dat ik heb aangegeven niet de vooropgezette bedoeling te hebben om nadere regels te stellen, waartoe de mogelijkheid wordt geboden in artikel 61h. Op hun verzoek bevestig ik hierbij dat van deze mogelijkheid uiterst terughoudend gebruik zal worden gemaakt.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nadere toelichting op het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat er een onderhoudsplicht bestaat tussen gewezen echtgenoten. Deze leden concludeerden uit het aangehaalde arrest van de Hoge Raad van 10 mei 1974, NJ 1975, 1, dat de vraag of en in hoeverre tussen gewezen echtgenoten een onderhoudsplicht bestaat, steeds aan het oordeel van de rechter wordt overgelaten.

Uit de aangehaalde uitspraak valt af te leiden dat zowel de alimentatierechter als de verhaalsrechter bevoegd zijn de vraag te beantwoorden of na echtscheiding aan de echtgenoot die niet voldoende inkomsten tot zijn levensonderhoud heeft, noch zich in redelijkheid kan verwerven, ten laste van de andere echtgenoot een uitkering tot levensonderhoud toekomt. Hierbij moet echter niet worden vergeten dat de alimentatierechter er eerst aan te pas komt als één of beide (ex-)echtgenoten het nodig vinden dat de rechter zich daarover uitlaat. De wet sluit immers de mogelijkheid niet uit dat tussen de (ex-)echtgenoten een minnelijke regeling tot stand komt, al dan niet neergelegd in een echtscheidingsconvenant, en dat deze buiten het gezichtsveld van de rechter blijft. Deze lijn is ook terug te vinden in het wetsvoorstel en wel op de volgende wijze.

Voor wat betreft de rechterlijke betrokkenheid merk ik op dat deze in het wetsvoorstel is gewaarborgd. Artikel 64a regelt het verhaal bij aanwezigheid van een rechterlijke uitspraak betreffende levensonderhoud als bedoeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Indien de rechter na de (echt)scheiding een uitkering tot levensonderhoud heeft toegekend en hieraan niet wordt voldaan, is de gemeente bij het verhaal in beginsel aan deze uitspraak gebonden, zowel wat de hoogte als de duur van de onderhoudsbijdrage betreft. Niet altijd is een uitspraak gedaan met betrekking tot de op artikel 157 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek gebaseerde onderhoudsplicht tussen gewezen echtgenoten. De gemeente kan dan een verhaalsbijdrage berekenen en de onderhoudsplichtige daarvan schriftelijk in kennis stellen. In de praktijk zal het herhaaldelijk voorkomen dat de onderhoudsplichtige zich kan verenigen met de wijze waarop de gemeente rekening heeft

gehouden met de maatstaven die gelden en met de omstandigheden die van belang zijn in het geval dat de alimentatierechter zelf een beslissing zou moeten geven over een verzoek om een uitkering tot levensonderhoud. Bij zulk een minnelijke regeling wordt de zaak dus niet ter toetsing voorgelegd aan de verhaalsrechter. Ook bij afwezigheid van een rechterlijke alimentatie-uitspraak is rechterlijke tussenkomst voor de onderhoudsplichtige verzekerd in het geval hij zich niet kan verenigen met de gemeente, aangezien de gemeente de vastgestelde verhaalsbijdrage dan ter toetsing aan de rechter moet voorleggen.

De leden van de D66-fractie begrijpen uit de memorie van antwoord dat dringende redenen als bedoeld in de voorgestelde artikelen 55, tweede lid en 62, tweede lid, zowel zien op financiële als niet-financiële redenen. Toch wordt gesteld, aldus deze leden, dat emotionele factoren in hun algemeenheid moeilijk een reden kunnen vormen om van verhaal af te zien. Bovendien zou het niet zo zijn, dat door het uitoefenen van het verhaalsrecht de ex-echtgenoten weer met elkaar in contact zouden komen. Hiertegen brengen deze leden in dat alleen al de wetenschap dat de ex-echtgenoot als gevolg van het uitoefenen van bijstandsverhaal bijdraagt aan het levensonderhoud van de vrouw, voor haar een zware emotionele belasting kan zijn in het geval zij bijvoorbeeld in het verleden door hem is misbruikt of mishandeld. Deze leden menen dan ook dat emotionele factoren van dergelijke aard de dringende redenen kunnen vormen op grond waarvan van verhaal geheel kan worden afgezien.

Ik heb met de passage uit de memorie van antwoord waarop deze leden het oog hebben het volgende bedoeld. Partijen zullen vaak vinden dat omdat hun huwelijk voorbij is, zij formeel niets meer met elkaar te maken hebben. Daarom willen zij ook financieel geen aanspraak meer maken op elkaar. Als om die reden een alimentatievordering achterwege blijft, vormt dit naar mijn mening geen aanleiding om van verhaal wegens dringende redenen af te zien. Aangezien het merendeel van de emotionele factoren betrekking heeft op deze situatie, heb ik aangegeven dat die factoren moeilijk een reden kunnen vormen om van verhaal af te zien. Dit betekent echter niet dat emotionele factoren nooit tot het afzien van verhaal wegens dringende redenen kunnen of mogen leiden. De door deze leden genoemde emotionele factoren veroorzaakt door in het verleden plaatsgevonden mishandeling en misbruik, kunnen een dringende reden vormen als bedoeld in artikel 62, tweede lid, om van verhaal op de onderhoudsplichtige af te zien.

De leden van de fractie van de S.G.P. plaatsen een kanttekening bij de memorie van antwoord, waar gesteld wordt dat bij terugvordering dezelfde beoordelingsmaatstaven moeten worden aangelegd als bij de verlening van bijstand. Zij stellen dat er naast overeenkomsten toch duidelijke verschillen zijn. Bij terugvordering komen vragen aan de orde als door wiens toedoen een te hoog bedrag aan bijstand is uitbetaald en of de desbetreffende persoon dat wist of redelijkerwijs had kunnen weten. Zijn dit geen vragen, aldus deze leden, die specifiek door een onafhankelijke administratieve of burgerrechterlijke instantie dienen te worden beoordeeld.

Ik wijs er op dat op basis van het wetsvoorstel het uiteindelijk de op grond van de Tijdelijke wet Kroongeschillen zelfstandig recht sprekende Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State is die de rechtmatigheid van de terugvordering beoordeelt. Overigens wijs ik in dit verband nog op de voorgenomen overheveling van de beroepsprocedure naar de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep.

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

De leden van de fractie van het CDA merken op dat in de memorie van antwoord is aangegeven dat er met opzet geen termijn in het wetsvoorstel is opgenomen waarbinnen de gemeente tot verhaal moet overgaan en dat er geen bezwaar bestaat tegen een in eerste instantie afwachtende houding van de gemeente. Nu van de gemeenten wordt verwacht dat zij de bijstand verhalen vanaf de datum dat aan de ex-echtgenoot een uitkering is toegekend, vragen deze leden zich af of een en ander voor de duidelijkheid en de rechtszekerheid niet beter bij wet geregeld zou kunnen worden.

Een wettelijke vastlegging van een termijn waarbinnen tot verhaal dient te worden overgegaan acht ik niet wenselijk. Uitgangspunt is dat verhaal van bijstand een aanvang neemt zo spoedig mogelijk nadat de bijstandsverlening is begonnen en blijkt dat een onderhoudsplicht niet wordt nagekomen. Wanneer dit echter precies is, laat zich – nu de praktijk op dit punt zeer gevarieerd is – moeilijk in een algemeen geldende termijn vertalen, nog afgezien van de vraag hoe deze termijn gehandhaafd moet worden.

Voor wat betreft het gegeven dat de gemeente de bijstand dient te verhalen vanaf de ingangsdatum van de bijstandsverlening merk ik op dat dit voortvloeit uit het karakter van de verhaalsbepalingen die verband houden met de onderhoudsplicht tussen (ex)-echtgenoten. De onderhoudsplicht ontstaat door het huwelijk en behoudt zijn werking, ook nadat de huwelijksband is gestaakt. De onderhoudsplicht is dus een doorlopend proces. Nu de gemeenten verplicht zijn verhaal te zoeken op de onderhoudsplichtige voor de verleende bijstand aan de (ex-)echtgenote kan tot geen andere conclusie worden gekomen dan dat verhaal wegens onderhoudsplicht dient te worden gerealiseerd vanaf de ingangsdatum van de bijstandsverlening. Een wettelijke regeling is naar mijn mening dan ook niet nodig.

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij mijn redenering met betrekking tot de taakverlichtende werking die uitgaat van de mogelijkheid om aan de bijstandsverlening de voorwaarde te verbinden dat de betrokkene een alimentatievordering instelt samen met een verzoek om echtscheiding, scheiding van tafel en bed of ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed. Hoewel de gemeente een afwachtende houding mag aannemen wanneer zij weet dat een op bijstand aangewezen partij een alimentatievordering heeft ingesteld, betekent dit volgens de leden echter geenszins dat door de gemeente geen onderzoek hoeft te worden ingesteld naar de bijdragemogelijkheden van de onderhoudsplichtige. Immers, de gemeente wordt geacht te toetsen of de rechter rekening heeft gehouden met alle relevante omstandigheden. Het is ook in het belang van de onderhoudsplichtige dat de gemeente vroegtijdig de omvang van de verhaalsvordering bekend maakt, zodat voorkomen kan worden dat er voor de betrokkene een niet voorziene betalingsachterstand ontstaat, hetgeen tot oninbaarheid van de vordering kan leiden.

Van de gemeenten wordt verwacht dat zij rechterlijke uitspraken betreffende levensonderhoud toetsen ter beantwoording van de vraag of de rechter rekening heeft gehouden met alle relevante omstandigheden. In het geval echter dat een alimentatievoorwaarde wordt opgelegd en nagekomen zullen de toetsingswerkzaamheden voor de gemeenten vaak tot een minimumniveau zijn teruggebracht. Ervan uitgaande dat de gemeente haar verhaalspositie duidelijk maakt aan de betrokken partijen, weten zij namelijk onder meer dat wanneer het verzochte alimentatiebedrag (kennelijk) niet voldoet aan de wettelijke maatstaven een rechterlijke uitspraak de onderhoudsplichtige niet vrijwaart van een verhaals-

actie. Nu van het stellen van de alimentatievoorwaarde een gedragsbeinvloedende werking uitgaat resulteert dit in veel gevallen tot een alimentatievonnis dat bij voorbaat al voldoet aan de wettelijke maatstaven, waar de gemeente zich eigenlijk zonder meer bij kan aansluiten. Hiervan gaat een voor de gemeente taakverlichtende werking uit, die nog wordt versterkt doordat een afzonderlijke verhaalsprocedure, waaraan is gekoppeld het opstellen van een verzoekschrift en de procesvertegenwoordiging, niet behoeft te worden ingesteld.

Met betrekking tot de niet voorziene betalingsachterstand merk ik het volgende op. Naar mijn mening zal een onvoorzienbare verhaalsvordering zich niet snel voordoen. De gemeente kan een afwachtende houding aannemen als zij weet dat er een gecombineerde echtscheidings- en alimentatievordering aanhangig is bij de rechter. Gedurende de duur van het geding zullen veelal voorlopige voorzieningen gelden, waardoor – als de onderhoudsplichtige daaraan voldoet – reeds bij voorbaat een al te grote betalingsachterstand wordt uitgesloten. Bovendien kan de gemeente voor wat betreft de betalingsachterstand betaling in termijnen toestaan. Voorts geldt dat de onderhoudsplichtige weet dat van hem een onderhoudsbijdrage wordt verlangd vanaf de ingangsdatum van de bijstandsverlening, zodat hij daar tijdig rekening mee kan houden. Het vermoedelijk te betalen periodieke bedrag kan hem worden medegedeeld door zijn advocaat/procureur van wie hij zich moet bedienen vanwege het feit dat in het kader van de echtscheidings- en alimentatieprocedure een verplichte procesvertegenwoordiging geldt.

De leden van de CDA-fractie stellen zich op het standpunt dat het opleggen van de alimentatievoorwaarde in bijzondere gevallen achterwege moet kunnen blijven. Deze leden achten zulks op zijn plaats wanneer er sprake is van mishandeling of van andere omstandigheden die het ongewenst maken dat de vrouw nog langer met de man wordt geconfronteerd. Deze leden missen een dergelijke opening in het wetsvoorstel.

De door deze leden bedoelde opening in het wetsvoorstel is naar mijn mening wel degelijk gerealiseerd, aangezien er sprake is van een bevoegdheid voor de gemeente – en dus niet van een verplichting – om de alimentatievoorwaarde aan de bijstandsverlening te verbinden.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op een passage uit de memorie van antwoord waarin is aangegeven dat een verhaalsvordering slechts aan de orde is in die gevallen waarin de onderhoudsgerechtigde partij geen optimaal gebruik maakt van de door het civiele recht geboden mogelijkheden. Zij stellen dat in deze situatie het publiekrecht prevaleert boven het privaatrecht in die zin dat de onderhoudsgerechtigde partij slechts bezien vanuit het standpunt van de overheid geen optimaal gebruik maakt van haar rechten, maar juist wel bezien vanuit haar eigen standpunt. Deze leden kunnen op zich instemmen met een dergelijk prevaleren, waar immers het overheidsbelang mede in het geding is. Zij vinden het echter van belang voor de verhoudingen tussen de in een echtscheidingsprocedure gewikkelde partijen dat de alimentatievordering herkenbaar blijft als een stap die zijn grondslag vindt in het publiekrecht. Instelling van de vordering door de gemeente vormt daartoe het voor de hand liggende middel, zodat duidelijk is dat de bijstandsbehoevende echtgenoot niet aansprakelijk is voor deze vordering.

Uit het hiervoor gegeven antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie moge blijken dat de mogelijkheid om aan de bijstandsverlening de voorwaarde te verbinden dat in een scheidingsprocedure alimentatie wordt gevraagd, niet in de plaats treedt van het verhaalsrecht of de verhaalsplicht van de gemeenten. Uitgangspunt blijft dat de gemeente verhaal uitoefent voor bijstandskosten indien een onderhoudsplicht niet wordt nagekomen. Dat laat onverlet dat het onder omstandig-

heden – bijvoorbeeld om een dubbele procedure te voorkomen – de voorkeur verdient dat wordt bevorderd dat niet op de verhaalsrechter een beroep moet worden gedaan, maar dat reeds in een eerder stadium de alimentatierechter de burgerrechtelijke onderhoudsplicht vaststelt. De mogelijkheid aan de bijstandsverlening voorwaarden te verbinden, waardoor eigen aanspraken worden verwezenlijkt, is niet ongewoon en past ook zeer goed in het complementaire karakter van de algemene bijstandswet. Ik acht het daardoor niet bezwaarlijk dat de mogelijkheid van het stellen van deze voorwaarde in de wet wordt opgenomen, omdat daarmee de hiervoor genoemde voordelen kunnen worden gerealiseerd, terwijl anderzijds onder omstandigheden van het stellen van de voorwaarde kan worden afgezien. Aan de herkenbaarheid van de vordering als afgeleide van het publiekrechtelijke karakter van het verhaal, wordt juist door het feit dat deze bevoegdheid bij de gemeente wordt gelegd geen afbreuk gedaan.

3. Causaliteit

De leden van de fracties van de PvdA en van D66 zijn van mening dat in het onderhavige wetsvoorstel nog steeds ruimte kan en zou moeten zijn voor een regeling, zoals neergelegd in het amendement Nijhuis/Groenman bij het wetsvoorstel 18 813. Dit amendement beoogde een gescheiden echtgenoot te vrijwaren van bijstandsverhaal wegens onderhoudsplicht indien de bijstandsverlening geen relatie heeft met de echtscheiding, maar uitsluitend het gevolg is van het verliezen van de economische zelfstandigheid door het naderhand wegvallen van de inkomsten waarop die zelfstandigheid was gebaseerd. Ook de leden van de VVD-fractie menen dat bij mijn motivering voor het niet opnemen van het amendement in het wetsvoorstel voorbij wordt gegaan aan de essentie daarvan.

Gelet op het feit dat in het wetsvoorstel, anders dan in de opzet van wetsvoorstel 18 813, het recht op verhaal zonodig door de rechter wordt vastgesteld, die daarbij geroepen kan worden te oordelen over het bestaan van een onderhoudsplicht, zal ook de vraag of het ontbreken van causaliteit het verhaalsrecht doorkruist aan de rechter ter beantwoording kunnen worden voorgelegd. Het zou dan niet logisch zijn om in het kader van het verhaal van bijstand voorwaarden op te nemen die de mogelijkheid tot verhaal inperken, terwijl de alimentatierechter niet aan zulke voorwaarden is gebonden. Verder kan van het neerleggen in de wet van een regeling, zoals in het amendement Nijhuis/Groenman, de suggestie uitgaan dat met andere bijzondere omstandigheden geen rekening mag worden gehouden bij de vaststelling van het verhaalsrecht of van het verhaalsbedrag. Ook om deze reden vind ik de gedachte van deze leden niet voor de hand liggen. Om dezelfde reden geldt deze conclusie naar mijn mening ook voor de door de leden van de PvdA-fractie wenselijk geachte beperking van de verhaalsduur overeenkomstig de voorstellen in het wetsvoorstel 19 295 tot beperking van de alimentatieduur.

4. Toepassing Trema-normen

De leden van de PvdA-fractie hadden gezien de conclusies van het rapport «Kinderalimentatie» van de Nederlandse Gezinsraad, grote twijfel of aan het uitgangspunt bij verhaal op onderhoudsplichtigen – gelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld – door gemeentebesturen kan worden voldaan.

Naar mijn mening kan het niet zo zijn dat de gemeentebesturen bij het nemen van een beslissing tot verhaal zich aan meer gedetailleerde uitgangspunten zouden dienen te houden dan de alimentatierechter. Dit

zou in strijd zijn met een van de uitgangspunten van dit wetsontwerp, namelijk dat het verhaal dient aan te sluiten bij de wijze waarop de alimentatierechter een onderhoudsbijdrage vaststelt. Naar mijn mening is er dan ook geen alternatief voor de thans voorgestelde werkwijze. Ik wijs er verder nog op dat bij het wetsontwerp 18 813 het stellen van nadere regels, waarmee een nog grotere rechtsgelijkheid zou zijn bereikt, uiteindelijk door een meerderheid van de Eerste Kamer als onjuist werd beschouwd.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken voorts te reageren op de aanbevelingen die de Nederlandse Gezinsraad in voornoemd rapport doet. Op bladzijde 40 spreekt de Raad zich uit voor het instellen van een commissie welke de onvolledige, opengelaten en multi-interpretabele normen in het Trema-model nader en concreter zou moeten formuleren. Tevens dient, aldus de Raad, een verankering van een normenstelsel in de wet te worden gerealiseerd. Op bladzijde 41 pleit de Raad voor richtlijnen met betrekking tot de executie van kinderalimentatie. Voorts acht de raad het van belang dat zowel de inningstaak als de adviserende taak van de Raden voor de Kinderbescherming behouden blijft.

Over de inhoud en de toepassing van de Trema-normen pleegt de rechterlijke macht regelmatig overleg. In dat overleg zal uiteraard ook zonodig aandacht kunnen worden besteed aan de toepassing en hanteerbaarheid van deze normen in de verhaalspraktijk.

Verder merk ik op dat weliswaar aan de mogelijkheid wordt gedacht om de sociale diensten zelf de alimentatie te laten innen in de gevallen waarin de alimentatiegerechtigde bijstand ontvangt, maar dat deze inningsoverheveling nog in studie is, waarbij uiteraard de inhoud van het rapport van de Raad zal kunnen worden betrokken. Gelet hierop is het vraagstuk van een afwenteling van personeelskosten van het rijk naar de gemeente thans niet aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de bijzondere inningsmaatregelen zonder en met een gerechtelijke procedure, waarover de Raden voor de Kinderbescherming kunnen beschikken. Zij verzoeken aan te geven of deze inningsmaatregelen ook de gemeenten ten dienste staan.

De bijzondere inningsmaatregelen zonder een gerechtelijke procedure, zoals aangegeven in het rapport van de Raad op de bladzijden 26-28, staan de gemeenten eveneens ten dienste. Hetzelfde geldt voor de bijzondere inningsmaatregelen met een gerechtelijke procedure die zijn vermeld op de pagina's 28-31, met dien verstande dat het Verdrag van New York van 1956 op de gemeenten niet van toepassing is vanwege de omstandigheid dat zij niet zijn aangewezen als verzendende of ontvangende instelling als bedoeld in artikel 2 van dit Verdrag. De raden voor de kinderbescherming worden wel als zodanig genoemd in de bij deze wet behorende Uitvoeringswet van 27 september 1961. Vooralsnog zie ik geen aanleiding om een verandering in die richting te bewerkstelligen.

De leden van de fractie van de PvdA willen vernemen of zij het goed zien dat er sprake is van Trema-normen, Bln- en Bld-normen, normen die de gemeentelijke kredietbanken hanteren en normen in het kader van het beslag op loon en uitkering. Zij verzoeken aan te geven in hoeverre deze normen qua uitgangspunt verschillen, dan wel gelijk zijn.

De door deze leden aangehaalde normen hebben duidelijk betrekking op verschillende situaties en beogen ook verschillende zaken te bereiken. Het lijkt mij bijvoorbeeld duidelijk dat de mate waarin iemand aan een onderhoudsverplichting kan voldoen jegens de ex-partner of de kinderen anders wordt bepaald dan de ruimte in het inkomen voor het aflossen van een lening of voor het blokkeren van een gedeelte van het inkomen bij een beslaglegging. Dat het verhaalswerk door het gebruik van de Trema-normen geen eenvoudige taak is en niet zal worden, ben ik met deze leden eens. Wel moet worden bedacht dat vroeger ook verhaal werd uitgeoefend met inachtneming van algemene verhaalsnormen op

basis waarvan later de Trema-normen zijn ontwikkeld. Overigens ben ik van mening dat het gebruik van de Trema-normen zal leiden tot een duidelijker en minder ongelijke verhaalspraktijk. Dit zal ook voor de gemeenten meer werkbaar zijn dan het in elke verhaalszaak volledig moeten opereren volgens eigen inzichten en zelf opgestelde richtlijnen.

5. Extra uitvoeringskosten

Zowel de leden van de CDA- als van de PvdA-fractie vragen om een nadere uiteenzetting met betrekking tot het door mij genoemde gerezen misverstand bij de Raad voor de Gemeentefinanciën ten aanzien van de hoogte van de meerkosten van het wetsvoorstel. Ik zal daar hieronder op ingaan.

Wellicht heeft de redactie van de adviesaanvrage van 1983 geleid tot het bij de Raad voor de Gemeentefinanciën gerezen misverstand, dat de meerkosten van onderhavig wetsontwerp totaal f 30 miljoen zouden bedragen. In de adviesaanvrage van 1987 is hierop niet ingegaan omdat mijns inziens de tekst in de memorie van antwoord behorende bij het vorige wetsontwerp (TK 1984-1985, 18 813, nr. 5 pag. 15) voldoende duidelijk was, waarmee het gerezen misverstand uit de wereld zou zijn. Helaas is deze verwachting mijnerzijds niet bewaarheid. Ik zal daarom hieronder pogen alsnog de nodige klaarheid te verschaffen. In de meerkosten als gevolg van dit wetsvoorstel worden de gemeenten gecompenseerd door een toevoeging ad f 15 miljoen aan het gemeentefonds. De voor de gemeente optredende besparingen als gevolg van dit wetsvoorstel van f 15 miljoen – inmiddels bijgesteld tot f 20 miljoen – zullen in tegenstelling met de in het bestuursakkoord vastgelegde afspraak met de Vereniging van Nederlandse gemeenten niet uit het gemeentefonds worden genomen, maar ten goede blijven van de gemeenten. Zoals de leden van de PvdA terecht opmerken is het inherent aan de compensatiesystematiek van het gemeentefonds dat er herverdeelaspecten optreden, zodat er naast voordeelgemeenten ook nadeelgemeenten zijn. Deze nadeelgemeenten worden dan geacht de financiële gevolgen van de betreffende operatie binnen hun eigen begroting op te vangen door bijvoorbeeld herschikking of verlegging van prioriteiten binnen de begroting. Dit is een autonome gemeentelijke aangelegenheid. De f 20 miljoen besparingsopbrengst die de gemeenten dus behouden conform dit wetsvoorstel, behoren ook tot de eigen middelen van de gemeenten.

Wat ik met de zinsnede: «Voor elke gemeente geldt daarnaast dat het 10% aandeel in de feitelijke besparingen beschikbaar is om mogelijk nadelige herverdeeleffecten op te vangen» uit de memorie van toelichting bedoeld heb, is niet meer dan individuele nadeelgemeenten de suggestie te doen om de optredende besparingen in de uitkeringslasten als gevolg van dit wetsvoorstel aan te wenden om hun negatieve herverdeeleffect te compenseren. Uiteraard staat het de gemeenten geheel vrij om deze suggestie al dan niet op te volgen.

Ik merk overigens op dat door mij niet is geconcludeerd dat het advies van de Raad gebaseerd is op de totaalkosten van het verhaal. Naar mijn mening spreekt ook de Raad slechts over de meer of extra kosten, verbonden aan de invoering van de onderhavige voorstellen.

De meerkosten vloeien niet voort uit een aanzienlijke taakverzwaring voor de gemeenten als gevolg van jaarlijkse heronderzoeken bij onderhoudsplichtigen, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen. De jaarlijkse heronderzoeken gelden slechts voor de bijstandscliënten. Bij dat onderzoek dient wel beoordeeld te worden of de eventuele indexeringen van de alimentatie of andere afspraken zijn doorgevoerd of nagekomen.

De leden van beide fracties vragen zich tevens af of de f 15 miljoen

toereikend zou zijn. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven gaat het vooral om een bijdrage in de opstartfase van de activiteiten en de creatie van capaciteit. Een bijdrage van f 500 per dossier is naar mijn mening een redelijk bedrag. Bij een verwachte toename van 30.000 dossiers per jaar tot het bereiken van de evenwichtsituatie van ca. 85.000 dossiers is daarvoor derhalve f 15 miljoen per jaar nodig. Na 2 à 3 jaar is deze opstartfase voorbij en wordt door het structurele karakter van de bijdrage tevens voorzien in de gemiddelde kosten van de extra verhaalsactiviteiten. Mijn oordeel is dat hiermee van een toereikende bijdrage gesproken kan worden.

De leden van de fractie van de PvdA zagen het verband niet tussen de bedragen ad f 200 miljoen op bladzijde 8 van de memorie van antwoord en de f 130 miljoen op bladzijde 10, in samenhang met de 30.000 gevallen, waarbij per geval gemiddeld f 3.000 extra wordt binnengehaald.

De samenhang tussen deze bedragen is als volgt. Bij de indiening van het wetsvoorstel was de opbrengst begroot op f 150 miljoen, waarvan f 130 miljoen wegens opbrengst van de onderhoudsplicht (genoemd op bladzijde 10) en f 20 miljoen wegens terugvordering op de bijstandscliënt zelf. Dit bedrag van f 150 miljoen is inmiddels bijgesteld tot f 200 miljoen op grond van de op bladzijde 8 van de memorie van antwoord gegeven toelichting. Dit is de structurele opbrengst gegenereerd door een toename in de eerste jaren van 30.000 verhaalsdossiers. Ook in de meerjarenraming is in de eerste jaren rekening gehouden met een toenemende opbrengst tot structureel f 200 miljoen.

Dat volgens de leden van de fractie van de PvdA, de conclusie van een teruglopende rechtstreekse alimentatie voorbarig lijkt kan ik niet onderschrijven. Het is niet meer dan een feitelijk gegeven op macro niveau. Voor individuele gemeenten kan de situatie inderdaad anders zijn. Of de terugloop te maken kan hebben met de verdergaande verarming onderaan de ladder is mij niet bekend. Zoals ik in de memorie van antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de PPR-fractie heb geantwoord, ben ik van mening dat het aantal gemeenten dat een actief verhaalsbeleid voert van invloed is. Overigens heb ik geen indicaties dat de inkomens van onderhoudsplichtigen zich anders zouden ontwikkelen dan overige inkomens.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar het totaal bedrag voor verhaal dat door de gemeenten wordt uitgegeven gezien de f 1050 die via het gemeentefonds wordt betaald voor de apparaatskosten en de toevoeging van de f 500 als bijdrage in de verhaalskosten. Naar hun opvatting is voor het verhaalswerk een hogere vergoeding vereist omdat dit intensiever is dan de bijstandsverlening.

De apparaatskosten voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet worden de gemeenten geacht te betalen uit de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Gezien de forse stijging in het begin van de jaren tachtig van de bijstandslasten is besloten een compensatieregeling voor de autonome stijging van die lasten in te stellen. Deze regeling werkt sinds 1984 en heeft betrekking op zowel de autonome stijging van de uitkeringslasten als op de autonome stijging van de apparaatskosten. Op grond van het Bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is er nu ook een decompensatieregeling in geval van dalende autonome bijstandslasten alsmede een compensatieregeling voor de financiële gevolgen bij gemeenten als gevolg van door het Rijk geïniteerd beleid. In het kader van deze compensatieregelingen wordt het bedrag ad f 1050,- als rekeneenheid gebruikt voor de gemiddelde uitvoeringskosten per bijstandcliënt van de gemeenten.

Een van de kostencomponenten uit dit bedrag is de verhaalspost. Ik acht nu, zoals ik hiervoor ook al uiteengezet heb, de raming van de meerkosten in de uitvoering als gevolg van dit wetsvoorstel ad f 500,-

per cliënt adequaat. Conform het Bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten worden dan ook deze meerkosten als gevolg van de beleidsintensivering voor het onderdeel verhaal aan het Gemeentefonds toegevoegd. Overigens deel ik de opvatting niet dat het verhaalswerk in zijn algemeenheid intensiever is dan de gewone bijstandsverlening.

De leden van de fractie van de PvdA trekken voorts een vergelijking tussen de verhaalsopbrengst van een gemeente en de geraamde landelijke extra opbrengst op grond van een procentueel aandeel van die gemeente in landelijke totalen. Als resultaat van die vergelijking zou de landelijke opbrengst veel te hoog geraamd zijn.

Bij de vertaling van gemeentelijke cijfers naar landelijke totalen is van belang welke gegevens worden gebruikt. De totale uitgaven op grond van de Algemene Bijstandswet zijn voor groepen van gemeenten en – maar minder betrouwbaar – voor grote afzonderlijke gemeenten vrij stabiel als percentage van de landelijke uitgaven, maar ook hier geldt min of meer de wet van de grote getallen. Bij het beoordelen van onderdelen van uitgaven of ontvangsten bij individuele gemeenten blijkt de verhouding aan vrij grote schommelingen onderhevig en afwijkend van de gemiddelde verhouding. Juist bij de landelijk zo onevenwichtig uitgevoerde verhaalspraktijk gelden de verhoudingsgetallen van de uitgaven van de totale bijstand niet meer en is het beeld nog gevarieerder.

In het onderhavige voorbeeld blijkt, zonder een oordeel te geven over de hoogte van het bedrag, het verhaalde bedrag maar 0,16% uit te maken van het landelijk verhaalde bedrag. Dit staat derhalve in geen verhouding met de genoemde 2,5%. Daarom is bij de berekening van de f 200 miljoen opbrengst, zoals reeds is uiteengezet in de memorie van antwoord, uitgegaan van een macro benadering. Ik heb aan dat antwoord dan ook niets toe te voegen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de ontwikkeling van het aantal verhaalszaken bij de andere kantongerechten dan Utrecht, deel ik het volgende mee. Uit navraag bij een aantal andere kantongerechten blijkt ook dat daar in het algemeen van een stijging van het aantal verhaalszaken sprake is. Ik merk daarbij echter op dat er bij deze gegevens geen onderscheid is tussen verhaal op onderhoudsplichtigen en terugvordering van ten onrechte verleende bijstand. Bovendien is er op enig tijdstip geen verband tussen het aantal door de kantonrechter behandelde verhaalszaken en het aantal verhaals- en terugvorderingsbeslissingen van de gemeente.

De gegevens op bladzijde 8 van de memorie van antwoord kunnen als volgt worden geactualiseerd:

Overzicht van het aantal gescheiden en verlaten bijstandspartijen per 31-12

	1987	1988
onvolledig gezin	96 000	95 000
alleenstaande vrouw	53 000	58 000
alleenstaande man	35 000	34 000
	184 000	187 000

Van het gemiddelde bedrag aan alimentatie dat in 1988 is betaald heb ik nog geen gegevens.

Naar aanleiding van de suggestie van de leden van de fractie van de PvdA om regionale verhaalsambtenaren aan te stellen, die mede ten behoeve van kleine gemeenten verhaalswerkzaamheden kunnen doen, wil ik het volgende opmerken. Het staat gemeenten vrij om, gegeven de eigen verantwoordelijkheid, oplossingen te zoeken in de technische sfeer van verhaalsactiviteiten. Hoe dat in de praktijk wordt gerealiseerd, is aan

de gemeenten zelf over te laten. Naar mijn mening heeft het rijk hierin geen eigen initiërende rol.

Ten aanzien van de wens van deze leden om voor de invoeringsperiode een termijn van bijvoorbeeld 6 maanden te nemen blijf ik van mening dat de invoeringstermijn conform het bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, voldoende is. Ik verwijs deze leden voorts naar mijn opmerking onder artikel VII in deze nota.

6. Artikelen

Artikel I, onderdeel A

Artikel 57

In artikel 57, onderdeel e, is geregeld dat de kosten van bijstand van de betrokkene worden teruggevorderd indien bijstand tot een te hoog bedrag of geheel ten onrechte is verleend en de betrokkene dit redelijkerwijs had kunnen begrijpen. In de memorie van antwoord is aangegeven dat onder betrokkene slechts dient te worden verstaan degene aan wie de bijstand is toegekend, met andere woorden degene aan wie bij beschikking is medegedeeld dat hij voor bijstand in aanmerking komt. Een willekeurige derde, die abusievelijk een bedrag van de gemeente ontvangt, doch verder geen enkele bijstandsrelatie met die gemeente heeft, valt daar dus niet onder. In die gevallen is de gemeente aangewezen op een procedure op grond van een onverschuldigde betaling als bedoeld in artikel 1395 van het Burgerlijk Wetboek. Zowel de leden van de CDA- als van de PvdA-fractie vinden dat hiermede onvoldoende wordt tegemoetgekomen aan de uitvoeringspraktijk. Zij stellen dat aldus voorbij wordt gezien aan het feit dat de terugvorderingsprocedure eenvoudiger is en minder kosten met zich meebrengt dan de onverschuldigde betalingsprocedure. Voorts is het deze leden onvoldoende duidelijk dat het hele bijstandsregime van toepassing wordt verklaard als tegemoet wordt gekomen aan hun suggestie.

Hetgeen deze leden wensen gaat het kader van de Algemene Bijstandswet te buiten. Naar mijn mening is reeds voldoende tegemoetgekomen aan de uitvoeringspraktijk door administratieve vergissingen ten gunste van de bijstandsontvangenden onder de terugvorderingsparagraaf te brengen. De ver verwijderde relatie tussen een gemeente en een willekeurige derde die toevallig een bedrag ontvangt overstijgt mijns inziens de strekking van de terugvorderingsparagraaf, alwaar een bijstandsrelatie de basis vormt voor terugvordering van te veel of ten onrechte verstrekte bijstand. Ook in andere sociale zekerheidswetten is deze door deze leden beoogde uitbreiding niet opgenomen. Het voorgestelde artikel 57, onderdeel e, is bijvoorbeeld vergelijkbaar met artikel 36, eerste lid, onderdeel b, van de Werkloosheidswet. Daarin is de terugvordering beperkt tot de werknemer. Willekeurige derden vallen daar niet onder. Een voor de gemeenten ingewikkelder en meer kosten met zich meebrengende onverschuldigde betalingsprocedure doet naar mijn mening aan het bovenstaande niet af. Overigens is met het van toepassing zijn van het hele bijstandsregime gedoeld op het bepaalde in de terugvorderingsparagraaf, zoals de inhoud van de beschikking, de beroepsprocedures en de eventuele kantonrechterlijke bemoeienis.

Artikel 58

De leden van de fracties van de CDA en de PvdA constateren dat zich in de praktijk herhaaldelijk de situatie voordoet dat een verleend voorschot niet kan worden verrekend, omdat geen definitief recht wordt toegekend. In de memorie van antwoord is aangegeven dat zulke

voorschotten, nu daar geen formele bijstandsbeslissing van burgemeester en wethouders aan ten grondslag ligt, geen bijstandsverlening zijn en dus niet behoren tot het terrein van de Algemene Bijstandswet. Deze materie zou worden geregeerd door het gewone burgerlijke recht. Deze leden achten deze zienswijze beslist niet in overeenstemming met de uitvoeringspraktijk en wijzen andermaal op de terugvorderingsprocedure die eenvoudiger en minder kostbaar is. Bovendien kan het standpunt van de regering leiden tot het afzien van het verstrekken van voorschotten. Dit zou maatschappelijk gezien zeer ongunstig zijn, aldus deze leden.

Ik merk op dat voorschotten op te verwachten toe te kennen bijstand door elke gemeente op structurele wijze worden verstrekt. In het geval dat de aanvraag om bijstand wordt afgewezen, komt de vraag op wat de juridische status is van het voorschot, aangezien deze voorschotten niet naderhand met een bijstandstitel worden gelegitimeerd. Tot heden werd het standpunt ingenomen dat – nu deze voorschotten geen bijstandsuitkering betreffen – declaratie van de met die voorschotten gemoeide bedragen bij het ministerie niet mogelijk was. Hoewel ik niet de indruk heb dat dit standpunt de voorschotverlening onder druk heeft gezet, ben ik bereid te bezien of het mogelijk is het verlenen van voorschotten gedurende de periode dat de gemeente nog geen definitief besluit heeft genomen over de aanvraag om bijstand in de wet aan te merken als een vorm van bijstandsverlening die dan ook voor vergoeding in aanmerking komt. Een dergelijke bepaling vereist onder meer een zorgvuldig overleg met de uitvoerders van de Algemene Bijstandswet. Het is daarom niet mogelijk een desbetreffende wetswijziging nog aan dit wetsvoorstel toe te voegen.

Artikel 58, lid 2

De leden van de PvdA-fractie vragen om een oplossing voor het door hen gesignaleerde probleem dat de verhaalsplichtige het risico loopt zowel op basis van het inkomen te worden aangeslagen als op basis van het vermogen een gedeelte van de bij de ex-echtgenoot teruggevorderde bijstand te moeten terugbetalen.

Ik wijs er nog eens op dat in het genoemde voorbeeld het ten laste van het vermogen terugbetalen van de aan de ex-echtgenoot verleende bijstand het gevolg is van het feit dat met bijstandsverlening is begonnen vóórdat de huwelijksgoederengemeenschap is verdeeld. Indien eerst de gemeenschap zou zijn verdeeld en pas daarna bijstand zou zijn verleend zou uiteindelijk op precies dezelfde manier de verhaalsplichtige vanwege het verdelen van de gemeenschap een deel van het vermogen naar de ex-echtgenoot hebben zien gaan. Dit staat inderdaad los van het feit dat de onderhoudsplichtige op basis van zijn inkomen via alimentatie of verhaal een bijdrage dient te leveren in de kosten van levensonderhoud van zijn behoeftige ex-echtgenoot. Deze samenloop is derhalve onvermijdelijk.

Artikel 59a

Nu door de nota van wijziging niet langer alleen niet-gehuwden onder de werkingssfeer van dit artikel vallen willen de leden van de CDA-fractie aangegeven zien welke invloed het huwelijksvermogensregime op het terugvorderingsrecht kan hebben.

Zoals ik reeds eerder in de memories van toelichting en antwoord heb opgemerkt is de terugvordering van bijstand het spiegelbeeld van de verlening van bijstand. Bij de terugvordering spelen in beginsel dezelfde factoren een rol als bij de verlening van bijstand: het beoordelen van de omstandigheden en het in aanmerking nemen van de middelen van

persoon en gezin. Uit de jurisprudentie volgt dat een krachtens het huwelijksgoederenrecht voor het vermogen getroffen regeling er niet aan afdoet dat de echtgenoten ingevolge artikel 5 van de Algemene Bijstandswet als gezinseenheid worden beschouwd. Dit heeft tot consequentie dat indien een bepaalde verdeling van aanspraken of vermogen heeft plaatsgevonden door het opmaken van huwelijkse voorwaarden, bij de vaststelling van het recht op bijstand toch het gehele vermogen in aanmerking moet worden genomen. Eenzelfde opvatting brengt met zich mee dat ook op basis van huwelijkse voorwaarden gescheiden inkomsten volgens het beginsel van gezinsbijstand in aanmerking moeten worden genomen. Nu huwelijkse voorwaarden onverlet laten dat de echtelieden ingevolge artikel 5 van de Algemene Bijstandswet als gezinseenheid dienen te worden beschouwd, gaat er naar mijn mening van het huwelijksgoederenregime geen terugvorderingsbeperkende werking uit.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat artikel 59a nu ook voor samenwonenden gaat gelden. Zij plaatsen hierbij de nodige kanttekeningen. Zo is het begrip duurzame gezamenlijke huishouding nog niet geheel uitgekristalliseerd en heeft de niet-bijstandsontvangende partij geen informatieplicht. Bij de vaststelling van de woon- en leefsituatie wordt meestal uitgegaan van de verklaring van de aanvrager bij het verzoek om uitkering. Bij terugvordering van bijstand kan niet van deze verklaring worden uitgegaan. Bovendien vragen zij zich af – nu tussen samenwonenden geen onderhoudsplicht bestaat – hoe dan achteraf wel verrekening kan volgen. Met betrekking tot de bewijslast zou men, aldus deze leden, kunnen spreken van een soort omgekeerde bewijslast. De samenwonende, niet bijstandsontvangende partner moet maar aantonen dat hij of zij niet wist dat de partner de beschikking had over een bijstandsuitkering. Ook al heeft men afspraken gemaakt over de gezamenlijke kosten van de gemeenschappelijke huishouding dan wil dat, aldus deze leden, nog niet zeggen dat men onder andere elkaars giro- of bankrekening inspecteert.

Uit de jurisprudentie blijkt dat onder betrokkene in de zin van het huidige artikel 58 en dus van het voorgestelde artikel 59a slechts dient te worden verstaan degene die de bijstand heeft aangevraagd en verkregen en degene met wiens aanwezigheid bij de vaststelling van de hoogte van de bijstand rekening is gehouden. Aan geen van deze kwalificaties voldoet de verzwegen partner. Het wordt in de uitvoeringspraktijk echter terecht zonder meer als onredelijk ervaren dat de verzwegen partner de terugvorderingsdans ontspringt, terwijl hij wel heeft meegeprofiteerd van de ten onrechte verstrekte bijstand. Aangezien het oprekken van het begrip betrokkene door de rechterlijke macht in het merendeel van de gevallen niet werd geaccepteerd, hebben de gemeenten andere wegen gezocht om de verzwegen partner uit de economische eenheid alsnog mede tot terugbetalen te dwingen van het ten onrechte verleende bedrag aan bijstand. Dit gebeurt ook omdat de niet-bijstandsontvangende partner vaak meer terugvorderingsmogelijkheden biedt dan de frauderende bijstandsontvanger, die na de geconstateerde fraude veelal toch op bijstand blijft aangewezen in het geval dat de economische eenheid met directe ingang wordt opgeheven om opnieuw bijstandsaanspraken geldend te kunnen maken. Zo zijn met succes toegepast een actie tegen de verzwegen partner op grond van een onrechtmatige daad (artikel 1401 BW), alsmede via het strafrechtelijke circuit door het laten vervolgen van de betreffende persoon wegens (opzet)heling, of voor medeplichtigheid aan valsheid in geschrifte. Teneinde aan de in de uitvoeringspraktijk levende behoefte tegemoet te komen is het bepaalde in artikel 59a, tweede lid, van het wetsvoorstel opgenomen. Van dit artikellid is door DIVOSA met instemming kennisgenomen. DIVOSA heeft zelfs nog gepleit voor uitbreiding van de werkingssfeer van dit artikellid tot gehuwden, waaraan – mede op basis van opmerkingen in

het voorlopig verslag – is voldaan door in de nota van wijziging onder punt II artikel 59a, tweede lid, aan te passen.

Het opnemen van artikel 59a, tweede lid, in het wetsvoorstel houdt echter nog niet in dat terugvordering mede van de verzwegen partner in alle gevallen op zijn plaats is. Zonder meer moet duidelijk zijn dat de verzwegen partner kennis droeg van de bijstandsverlening. Anders gezegd, aannemelijk moet zijn dat de niet-bijstandsontvangende partij, al dan niet op aktieve wijze, zijn medewerking heeft verleend aan het verkrijgen van een hogere uitkering door de bijstandsaanvragende partij het door te accepteren dat bij de aanvraag om bijstand geen mededeling is gedaan van zijn aanwezigheid. Het feit dat men in sommige gevallen elkaars financiële bescheiden niet controleert dan wel, meer algemeen geformuleerd, de wens heeft om financieel onafhankelijk van elkaar te zijn behoeft uiteraard niet uit te sluiten dat de niet op bijstand aangewezen partner kennis draagt van de bijstandsverlening. Enerzijds zal dit vaak expliciet het geval zijn doordat de verzwegen partner bepaalde handelingen dient te verrichten of na te laten om buiten het gezichtsveld van de sociale dienst te blijven, anderzijds kan de verzwegen partner uit een combinatie van factoren wetenschap hebben of geacht worden redelijkerwijs te hebben van de bijstandsverlening, zoals poststukken die regelmatig van de sociale dienst worden ontvangen, een ontmoeting die plaatsvindt met de bijstandsmaatschappelijk werker tijdens een huisbezoek etc.

Alvorens de bekendheid met de bijstandsverlening relevant wordt moet aannemelijk zijn dat er sprake is van een duurzame gezamenlijke huishouding als bedoeld in artikel 5a van de Algemene Bijstandswet. Dat het begrip duurzame gezamenlijke huishouding nog niet voldoende is uitgekristalliseerd acht ik geen argument om artikel 59a, tweede lid, te schrappen. Ik merk op dat er reeds jurisprudentie, ook van de hoogste beroepsinstantie, aanwezig is, waarop de gemeenten zich kunnen richten (zie bijvoorbeeld Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State, 18 november 1988, JABW 1989, nr. 70). Voorts vind ik het niet consistent dat een bijstandsuitkering op zich, ook tegen de wil van de bijstandsontvangende, kan worden beëindigd op grond van het bepaalde in artikel 5a van de Algemene Bijstandswet en bovendien nog zou mogen leiden tot terugvordering op de bijstandsaanvrager zelf, terwijl het feit dat het begrip duurzame gezamenlijke huishouding nog niet geheel is uitgekristalliseerd, dan opeens wordt opgeworpen om de terugvordering op de verzwegen partner buiten de bijstandsterugvorderingsparagraaf te houden. Verder geldt dat de gemeenten dan weer hun toevlucht moeten nemen tot afzonderlijke procedures tegen de meeprofiterende partner. Ik vind handhaving van artikel 59a, tweede lid, van het wetsvoorstel dan ook zonder meer gerechtvaardigd. Ik onderschrijf wel de opmerking van de leden van de fractie van de PvdA dat het niet altijd eenvoudig is voor de gemeenten om het bestaan van een duurzame gezamenlijke huishouding te bewijzen. Als de gemeente daarin slaagt zie ik echter niet in dat dan weer een barrière voor diezelfde gemeente dient te worden opgeworpen door de verzwegen partner buiten de terugvorderingsmogelijkheden op grond van de Algemene Bijstandswet te houden.

Voorts merk ik nog op dat ik de term omgekeerde bewijslast in dit verband te sterk vind. Er is namelijk sprake van een bewijslastverdeling. De gemeente zal namelijk over de gehele periode waarover wordt teruggevorderd aannemelijk moeten maken dat er sprake is geweest van een duurzame gezamenlijke huishouding. Eerst als de gemeente daarin is geslaagd, hoeft de persoon met wiens middelen rekening had moeten worden gehouden het tegendeel te bewijzen in die zin dat hij dan de onbekendheid met de bijstandsverlening dient te bewijzen. Zulk een bewijslastverdeling is niet ongebruikelijk in het recht.

Met betrekking tot de ontbrekende onderhoudsplicht tussen samenwo-

nenden merk ik nog het volgende op. De Algemene Bijstandswet kent het beginsel van de gezinsbijstand: bij het beoordelen van het recht op bijstand worden de middelen van persoon en gezin in aanmerking genomen. Terugvordering op de verzwegen partner vindt plaats omdat met zijn middelen ten onrechte geen rekening is gehouden. Er vindt dus geen verhaal van bijstand plaats op de partner wegens het niet nakomen van een onderhoudsplicht .

De leden van de PvdA merken op dat in een nieuw toegevoegd derde lid van artikel 59a een hoofdelijke aansprakelijkheid wordt gecreëerd. De redactie van dit lid veroorzaakt, aldus deze leden, echter een nieuwe onduidelijkheid. Het suggereert dat er een verschil bestaat tussen de op grond van artikel 5 of artikel 5a van de Algemene Bijstandswet tot het gezin behorende personen en degenen van wie terugvordering mogelijk is, in casu degene die onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt en degene met wiens middelen rekening had moeten worden gehouden. Zij verzoeken hierop in te gaan.

Met deze opmerking kan ik mij verenigen. Door in de nota van wijziging te regelen dat in artikel 59a, derde lid, wordt verwezen naar de in het eerste en tweede lid bedoelde personen, wordt dit onderscheid weggenomen.

Artikel 61

De leden van de CDA-fractie wensen een nadere uiteenzetting over de schijnbare tegenstelling tussen de antwoorden dat enerzijds bij terugvordering geen reden aanwezig wordt geacht het bescheiden vermogen vrij te laten en anderzijds bij terugvordering dezelfde beoordelingsmaatstaven moeten worden aangelegd als bij de verlening van bijstand.

Juist het feit dat de terugvordering van bijstand het spiegelbeeld is van de verlening van bijstand houdt in dat ten onrechte verleende bijstand – waarbij dus zo nodig al rekening is gehouden met het bescheiden vermogen – volledig moet terugkomen. Dit houdt dus in dat dan niet opnieuw met dit bescheiden vermogen rekening kan worden gehouden.

De leden van de PvdA-fractie willen vernemen of er gegevens bekend zijn met betrekking tot de afhandeling van de bij de verschillende gedeputeerde staten ingestelde bijstandsberoepen. Uit de praktijk is hen gemeld dat deze procedures veel tijd vergen. Voorkomen dient te worden, aldus deze leden, dat niet wordt voldaan aan de door artikel 6 EVRM gestelde eis dat een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn.

Navraag bij verschillende colleges van gedeputeerde staten heeft uitgewezen dat de tijd die is gemoeid met de volledige afhandeling van beroepszaken op grond van artikel 41 van de Algemene Bijstandswet gemiddeld ligt op 4 à 5 maanden. Ik acht dit een redelijke termijn, nog daar gelaten of dit artikel op bijstandsgeschillen wel van toepassing is.

Artikel 61a

De leden van de fracties van het CDA en van de PvdA constateren dat wordt beoogd de beoordelingsruimte van de kantonrechter beperkt in omvang te laten zijn. Zij vragen zich af op grond waarvan de kantonrechter deze beperking in zijn beoordelingsbevoegdheid zal aannnemen. Een daartoe strekkende passage in de memorie van antwoord lijkt daarvoor een onvoldoende basis te vormen. Naar hun oordeel kan een en ander beter in de wetstekst zelf worden vastgelegd. Dit vooral om het aanhouden van zaken bij de kantonrechter te voorkomen indien wordt doorgeprocedeerd over een bezwaarschrift.

Het komt mij voor dat het niet nodig is nader in de wet te omschrijven

wat de aard van de tussenkomst van de kantonrechter is. Uit de wetstekst blijkt reeds dat het hier gaat om een beslissing die ertoe strekt dat een bestaande verplichting tot terugbetaling ten uitvoer kan worden gelegd. Uit de samenhang met de bepalingen waarin de beroepsprocedure is geregeld, volgt dat de kantonrechter niet inhoudelijk de verschuldigdheid van het terug te betalen bedrag toetst. Uit het feit dat artikel 61b, vierde lid, regelt dat het beroep geen schorsende werking heeft, kan worden afgeleid dat het niet in de rede ligt dat de kantonrechter automatisch zijn beslissing aanhoudt tot de gehele beroepsprocedure is doorlopen.

De leden van de fracties van de PvdA en van de SGP wijzen op de mogelijke samenloop van administratieve en civiele procedures bij terugvordering. Zij vragen zich af of de beoogde rechtsbescherming niet binnen het administratieve recht verkregen kan worden, door namelijk aan de beschikking van de gemeente executoriale kracht te verlenen met de mogelijkheid van schorsing door middel van een artikel 45-procedure.

Overneming van deze suggestie komt mij niet gewenst voor. Feit blijft dat in dit voorstel toch weer het recht van parate executie van gemeentelijke beschikkingen tot terugvordering van stal wordt gehaald, iets waar de Eerste Kamer bij het vorige wetsvoorstel (18 813) principiële bezwaren tegen had. Invoering van de artikel 45-procedure komt niet aan deze bezwaren tegemoet, aangezien met deze procedure op zich niet wordt bereikt dat het geschil aan een onafhankelijke rechterlijke instantie wordt voorgelegd. Nu de gedachte die in dat wetsvoorstel was neergelegd, is verworpen, is inschakeling van de burgerlijke rechter de enige mogelijkheid om executoriale kracht aan de gemeentelijke terugvorderingsbeschikking verleend te krijgen. Dat daarbij een samenloop van procedures op kan treden is onvermijdelijk, maar niet onoverkomelijk.

Artikel 61c

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat bij aanvaarding van de thans voorliggende tekst van artikel 61c een algemeen gebruikelijke wijze van verrekening van inkomsten niet meer mogelijk zou zijn. Dit is vanzelfsprekend een niet beoogd gevolg. Dit bezwaar is te ondervangen door te bepalen dat het in aanmerking nemen van over de voorafgaande maand opgegeven middelen niet als terugvordering wordt beschouwd. In een tweede nota van wijziging is deze aanpassing geregeld en is de bepaling daar om wetstechnische redenen opgenomen onder artikel 55, tweede lid. Tevens is daarin opgenomen dat artikel 61c, derde lid, van het wetsvoorstel vervalt.

Artikel 61g

De leden van de CDA-fractie vragen of een effectieve oplossing van het bruto/netto-terugvorderingsprobleem niet gevonden zou kunnen worden door eenvoudigweg te bepalen dat de terugbetalingen van de netto teruggevorderde bijstand niet worden aangemerkt als negatief inkomen. Ook de leden van de PvdA-fractie opperden deze suggestie. Deze leden wezen verder op het bezwarengenererende effect van brutoterugvordering en op de in hun ogen misleidende uiteenzetting in de memorie van antwoord over de werking van de fiscale aftrekbaarheid.

De suggestie om te bepalen dat alleen de netto verleende bijstand wordt teruggevorderd en dat deze terugbetaling dan niet meer wordt aangemerkt als negatief inkomen, acht ik bezwaarlijk. Naar mijn mening valt niet in te zien waarom bij het terugbetalen van de teveel verstrekte bijstand – of bij het verrekenen van bijstand met ander inkomen – andere regels zouden moeten gelden dan bij terugbetaling van ander teveel

genoten inkomen. Dit betekent niet alleen dat binnen de bijstand een verschil wordt gemaakt tussen wat als kosten van bijstand wordt beschouwd naar gelang sprake is van verhaal en verrekening enerzijds en terugvordering anderzijds, maar ook dat binnen de verschillende sociale zekerheidsregelingen een andere benadering van de terugvordering wordt gehanteerd. Tevens heeft de daaruit voortvloeiende noodzaak van het uitzonderen van de bijstand als negatief inkomen tot gevolg dat in de fiscale sfeer daarbij onderscheid wordt gemaakt naar de aard van het terugbetaalde inkomen. Waar bij de belasting- en premieheffing naar grotere eenvoud en doorzichtigheid wordt gestreefd, zou dit juist een onnodig complicerend element zijn. Bovendien zou dit ertoe leiden dat de gemeente blijft zitten met over de bijstand afgedragen loonbelasting en premies volksverzekeringen ook al komt dit per saldo maar in beperkte mate voor verrekening van de gemeente. In het voorstel van deze leden is het immers niet mogelijk dat deze afdracht aan de gemeente wordt gerestitueerd. Verder wijs ik erop dat de gevolgen van de bruto-terugvordering niet zo ingrijpend zijn als door de leden van deze fracties wordt gesuggereerd. Terugbetaling vindt altijd plaats in overeenstemming met de draagkracht van de betrokkene. Bovendien vindt bij bruto-terugvordering na enige tijd restitutie plaats van belasting en premies waardoor alsdan het verschil tussen bruto- en netto-terugvordering feitelijk wordt opgeheven.

Het gegeven dat door de teruggave van belasting en premies het verschil tussen de bruto- en netto-terugvordering feitelijk wordt opgeheven, blijkt uit het volgende voorbeeld, waarbij is uitgegaan van het systeem van belasting- en premieheffing zoals dat vanaf 1 januari 1990 geldt. Door ontvangen inkomsten wordt van een echtpaar de bijstandsuitkering van één maand teruggevorderd. Ten tijde van de terugvordering ontvangt het echtpaar inkomsten uit arbeid ter hoogte van het minimumloon.

De netto ontvangen bijstand is f 1630, bestaande uit de maandnorm van f 1540 en de aanspraak op vakantiebijslag van f 90. De belasting en sociale verzekeringspremies die de betrokkene over de bijstand verschuldigd is en ten laste van de gemeente zijn gekomen, bedragen totaal f 670, zodat totaal aan bijstand wordt teruggevorderd een bedrag van f 2300. Op jaarbasis bezien wordt op het arbeidsinkomen (minimumloon) een bedrag van f 6455 aan belastingen en premies volksverzekeringen ingehouden. Door de terugbetaling van een bedrag van f 2300 aan bijstand, dat als negatief inkomen wordt aangemerkt, wordt op grond van het ingediende T-biljet of het aangiftebiljet inkomstenbelasting de verschuldigde belasting en premies vastgesteld op f 5645 er resulteert derhalve een teruggave van f 810. Door deze teruggave van belasting en premies komen de uiteindelijke lasten van terugbetaling van de bijstand voor de betrokkene uit op f 1490. De teruggave van belasting en premies compenseert derhalve ruimschoots de bruto-terugvordering van de bijstand.

Ten aanzien van de teruggavedrempel bij het indienen van een T-biljet merk ik op dat deze na 1 januari 1990 reeds wordt bereikt bij een teruggave van f 860 per jaar zodat een terugbetaling van f 75 per maand, wat toch een zeer beperkt bedrag is, al tot een teruggave leidt.

Artikel 62

De leden van de PvdA-fractie menen dat het niet realistisch is te veronderstellen dat de nieuwe wetgeving de gemeenten voldoende beleidsvrijheid laat om te beoordelen of er dringende redenen zijn om van verhaal af te zien. Of zulke ruimte er is zou volgens deze leden meer afhankelijk zijn van de wijze waarop en de mate waarin het ministerie

controle zal uitoefenen op de toepassing van de nieuwe verhaalswetgeving.

Deze opmerking heeft mij enigszins verbaasd. De wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend volgt vanzelfsprekend uit hetgeen in de wet en de nadere regelgeving is vastgelegd. In de wet is nu uitdrukkelijk voorzien in een bevoegdheid van de gemeente om in dringende redenen van verhaal af te zien. Vanzelfsprekend zal dit begrip in de uitvoeringspraktijk nader vorm krijgen en zal daarover ongetwijfeld beleidsoverleg plaatsvinden tussen de gemeente en vertegenwoordigers van het ministerie. Het is echter onjuist dat, waar de mogelijkheid tot een eigen afweging uitdrukkelijk in de wet wordt genoemd, gesproken zou moeten worden van strikte regelgeving die zulke mogelijkheden zou frustreren.

Ten aanzien van de kosten-baten analyse merk ik op dat inderdaad het bedrijfseconomisch rendement van een verhaalsactie niet de maatstaf kan zijn om al dan niet tot verhaal over te gaan. Dit volgt, evenals voor zoveel andere vormen van overheidshandelen, uit de bij de wet verleende opdracht om dit verhaal uit te oefenen. Kostencalculatie bij verhaal speelt dan ook in beginsel geen rol. Wel is het zo dat het verantwoord kan zijn af te zien van het realiseren van een uiterst beperkte verhaalsvordering, omdat in zo'n situatie het effect van een verhaalsactie op zich zo beperkt is dat de te maken kosten van dat verhaal daarmee in geen enkele verhouding zouden staan.

Artikel 63

De leden van de fracties van het CDA en van de PvdA menen een onduidelijkheid in de memorie van antwoord te constateren. Deze onduidelijkheid vermag ik echter niet in te zien. Bij de vaststelling van de onderhoudsbijdrage houdt de rechter rekening met het feit dat het gedeelte dat voor de vrouw bestemd is, fiscaal aftrekbaar is. In het kader van de Trema-normen gelden voor de berekening van dit fiscale voordeel rekenregels; de gemeente kan daar dus bij aansluiten. Er bestaat echter geen relatie tussen de vaststelling van de onderhouds- of de verhaalsbijdrage en het feit dat door de gemeente verstrekte bijstand voor de algemene bestaanskosten voor de ontvanger altijd belastbaar inkomen vormt en in het geval van bijstandsverlening aan gehuwden of daarmee gelijk te stellen partners voor elk van hen belastbaar inkomen vormt voor de helft van de totaal verleende bijstand.

De leden van de fracties van het CDA en van de PvdA achten de bij dit artikel in de memorie van antwoord uitgewerkte voorbeelden onbevredigend. Zij zijn van mening dat de mogelijkheid dat een ex-echtgenoot alsnog geconfronteerd wordt met een schuld van 60 maanden draagkracht strijdig is met artikel VII, lid 1 en/of artikel 69, lid 1. Ingevolge algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou een verhaalsbijdrage niet met terugwerkende kracht kunnen ingaan.

In het overgangsartikel VII wordt in het eerste lid geregeld dat ten aanzien van het verhaal van kosten van bijstand gemaakt voor de inwerkingtreding van deze wet, in de bevoegdheid als zodanig geen wijziging optreedt. Net zo goed als de gemeente in de huidige situatie kosten van bijstand tot een periode van 5 jaar kan verhalen, kan dat op grond van het overgangsartikel. Met dit artikel is slechts aangegeven dat het imperatieve karakter van dit wetsvoorstel zich niet naar het verleden uitstrekt. Ten opzichte van het verleden blijft dus een verhaalsbevoegdheid - in tegenstelling tot een verhaalsplicht - gelden. Wanneer een gemeente gebruik maakt van haar verhaalsbevoegdheid in dezen is er niet snel sprake van strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, aangezien de betrokkene weet of kan weten dat ingevolge het bepaalde in artikel 70 van de huidige wet de rechtsvordering tot verhaal eerst vervalt na verloop van vijf jaar nadat de kosten

zijn gemaakt. Zoals ik echter ook in de memorie van antwoord heb aangegeven is de kans reëel dat de rechter het te verhalen bedrag zal matigen wegens het langdurig stilzitten van de gemeente.

Voorts achten de leden van de fractie van de PvdA de beantwoording van de vraag betreffende het «omslaan» van de onderhoudsplicht onbevredigend. Zij zijn van oordeel dat hiervoor een rechtsgrond in het alimentatierecht ontbreekt. Zij vragen zich af of de rechtsgrond voor alimentatie niet is gelegen in het compenseren van de achterstand die (meestal) de ex-vrouw heeft opgelopen op de arbeidsmarkt door de duur van haar huwelijk en/of de zorg voor de kinderen.

Ik merk hieromtrent het volgende op. De rechtsgrond voor alimentatie is aanmerkelijk ruimer dan het compenseren van de achterstand die een van beide ex-partners ten gevolge van het huwelijk heeft opgelopen. Zoals ik bij mijn beantwoording in de memorie van antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66 heb aangegeven berust de alimentatieplicht jegens een gewezen echtgenoot op de levensgemeenschap zoals die door het huwelijk is geschapen, welke gemeenschap in de alimentatieplicht haar werking behoudt ook al wordt de huwelijksband beëindigd (H.R. 2 april 1982, NJ, 1982, 374, waarbij deze alimentatieplicht mede dient tot een billijke van de door het huwelijk verbonden nadelen). Dit houdt in dat de ex-partners – tot op bepaalde hoogte en mogelijk voor een bepaalde tijd – financieel verantwoordelijk voor elkaar blijven. Aangezien de alimentatie bepaald wordt door de behoefte van de ene partij en de draagkracht van de andere partij en omdat deze verhoudingen zich zodanig kunnen wijzigen dat de aanvankelijk behoeftige partij draagkrachtig wordt en de draagkrachtige partij behoeftig, is het dus mogelijk dat de onderhoudsplicht omslaat.

Artikel 63a

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar artikel 160 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 160 bepaalt dat een verplichting van een gewezen echtgenoot om uit hoofde van echtscheiding levensonderhoud te verschaffen aan de wederpartij, eindigt wanneer deze opnieuw in het huwelijk treedt dan wel is gaan samenleven met een ander als waren zij gehuwd. Zij sluiten niet uit dat als nieuwe grote leugen gaat ontstaan een gefingeerd concubinaat, waardoor de onderhoudsplicht definitief vervalt en de verhaalsmogelijkheid van de gemeente wordt gefrustreerd. Zij verzoeken een reactie hierop.

Hoewel ik een gefingeerd concubinaat met het daaraan verbonden – hierboven aangegeven – gevolg voor de gemeenten niet uitgesloten acht, meen ik dat de omvang van dit probleem om diverse redenen beperkt zal zijn. Allereerst zal in veel gevallen de verhouding tussen de gewezen echtgenoten dusdanig verstoord zijn dat de vrouw niet mee zal werken aan een plan om de haar toekomende alimentatie teniet te doen. Daarnaast geldt dat door een concubinaat de onderhoudsplicht van de man ten opzichte van de vrouw weliswaar vervalt, maar niet die ten opzichte van zijn kinderen. Vaak zal het zo zijn dat de alimentatieruimte geheel wordt aangewend voor het betalen van de alimentatie voor de kinderen. Een andere reden waarom ik niet bevreesd ben voor een vlucht in het schijnconcubinaat is dat de vrouw zelf nog belang heeft bij het handhaven van de onderhoudsplicht ten opzichte van haarzelf. Dit is het geval wanneer zij niet meer op bijstand is aangewezen en de alimentatie dus niet meer in mindering wordt gebracht op haar bijstandsuitkering. Veelal zal namelijk de alimentatie worden gehandhaafd als zij bijvoorbeeld als gevolg van werkaanvaarding een minimum inkomen of iets daarboven verdient. De alimentatie ontvangt zij dan bovenop dit inkomen. Het meewerken aan een schijnconcubinaat kan dus een nadelige invloed voor haar hebben. Tenslotte acht ik een voldoende

remedie tegen een gefingeerd concubinaat het bepaalde in artikel 64c, tweede lid, van het wetsvoorstel. De alimentatierechter toetst nu eenmaal niet waar de betrokken partijen geen geschil over hebben. De gemeente dient dan aan te voeren dat de beslissing van de alimentatierechter al vanaf de aanvang niet aan de wettelijke maatstaven heeft beantwoord op grond van onjuiste of onvolledige gegevens wegens het ontbreken van het verweer van de vrouw, zodat de verhaalsrechter hieraan niet is gebonden.

Artikel 64a

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA wijzen op de mogelijkheid dat een alimentatie-uitspraak niet meer wordt nagekomen, omdat die uitspraak is achterhaald door de feitelijke situatie. In deze gevallen zal vaak geen wijziging van de alimentatie-uitspraak worden verzocht, omdat het financiële belang daartoe niet aanwezig is, terwijl daar wel aanzienlijke proceskosten tegenover staan. Als de gemeente in deze situatie een dus onjuiste onderhoudsbijdrage oplegt, kan geen inhoudelijk verweer volgen. De verhaalsrechter zou volgens deze leden verplicht zijn een onjuist bedrag vast te stellen. Vervolgens moet de onderhoudsplichtige een nieuwe procedure starten om het alimentatievonnis gewijzigd te krijgen. Zij menen dat zulks leidt tot een zinloze dubbele procedure, welke voorkomen kan worden door de verzetsmogelijkheden niet bij voorbaat in de wet te beperken.

Artikel 1:401 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een rechterlijke uitspraak betreffende levensonderhoud bij latere rechterlijke uitspraak kan worden gewijzigd of ingetrokken, wanneer zij nadien door wijziging van omstandigheden ophoudt aan de wettelijke maatstaven te voldoen. In tegenstelling tot hetgeen deze leden aannemen heeft de onderhoudsplichtige er wel degelijk een financieel belang bij dat hij bij gewijzigde (draagkrachtverminderende) omstandigheden een op artikel 1:401 van het Burgerlijk Wetboek gebaseerd verzoek indient bij de alimentatierechter. Zolang namelijk het achterhaalde alimentatievonnis rechtskracht heeft, blijft de alimentatiegerechtigde – behoudens tijdens de verhaalsperiode, zie artikel 64a, vierde lid, van het wetsvoorstel – bevoegd deze oorspronkelijke rechterlijke uitspraak te (laten) executeren, bijvoorbeeld door het leggen van loonbeslag. Zou worden geregeld dat – na een inhoudelijke toetsing in de verzetsprocedure – een gewijzigde onderhoudsbijdrage door de verhaalsrechter in plaats treedt van de eerdere uitspraak van de alimentatierechter, dan wordt de lagere onderhoudsbijdrage gerealiseerd in een procedure waarbij de alimentatiegerechtigde geen partij is geweest. Dit acht ik een niet gerechtvaardigde aantasting van de autonomie van de alimentatiegerechtigde. Beperking van de verzetsprocedure is mitsdien op zijn plaats. Een procedure van artikel 1:401 van het Burgerlijk Wetboek is namelijk in deze gevallen de aangewezen weg. Nu de onderhoudsplichtige bij voorbaat weet dat voor wijziging van de onderhoudsbijdrage op grond van gewijzigde omstandigheden de verzetsprocedure geen uitkomst biedt, zal hij deze procedure achterwege laten. Een dubbele procedure is dan niet aan de orde.

Voorts houdt de leden van genoemde fracties nog bezig dat de gemeente in haar verhaalsbeschikking een op de rechterlijke alimentatieuitspraak gebaseerd verhaalsbedrag dient op te nemen, welke uitspraak niet meer in overeenstemming is met de wettelijke maatstaven. Hierna zou de verhaalsrechter verplicht zijn een achterhaald bedrag vast te stellen. Zoals ik reeds heb opgemerkt is het uitgangspunt dat de onderhoudsplichtige zelf verantwoordelijk is en blijft om bij wijziging in zijn omstandigheden een aangepast alimentatiebedrag te bewerkstelligen. Wanneer de onderhoudsplichtige de wijziging in zijn omstandigheden

voldoende relevant acht, dient hij een verzoek tot wijziging van de alimentatie-uitspraak in te dienen. Uit contact tussen de onderhoudsplichtige en de gemeente kan de laatste op de hoogte raken van het feit dat de onderhoudsplichtige een alimentatiewijzigingsprocedure aanhangig wil maken of heeft gemaakt bij de rechtbank. In dit geval is er geen bezwaar tegen dat de gemeente een afwachtende houding aanneemt in die zin dat zij de verhaalsrechter nog niet inschakelt gedurende de periode die is gemoeid met de afhandeling van het wijzigingsverzoek. Hiermede wordt een dubbele procedure voorkomen. De suggestie om niet bij voorbaat in de wet de verzetsmogelijkheden te beperken, neem ik derhalve niet over.

De leden van de fractie van D66 achten de toevoeging «overeenkomstig het eerste lid» in artikel 64a, tweede lid, overbodig.

Ik ben van mening dat de bedoelde zinsnede hier wel degelijk een functie vervult. Het schrappen daarvan zou namelijk verwarring kunnen opleveren met de overige verhaalsbeschikkingen, te weten in artikel 68. Verhaalsbeschikkingen als bedoeld in het tweede lid van artikel 64a zien slechts op het verhaal in overeenstemming met een rechterlijke alimentatie-uitspraak.

Artikel 64b

De leden van de PvdA-fractie willen de vraag beantwoord zien of de financiële situatie van de onderhoudsplichtige eigenlijk wel gerekend kan worden tot het geheel van de financiële omstandigheden van de betrokkene als bedoeld in artikel 5 van het Besluit verantwoording en vergoeding uitkeringskosten van 29 september 1987 (Stcrt. 1987, 188). Zij leiden namelijk uit de memorie van antwoord af dat zulks het geval is en dat om die reden jaarlijks een heronderzoek dient plaats te vinden naar de financiële omstandigheden van de onderhoudsplichtige.

Ik merk op dat artikel 5 van het Besluit verantwoording en vergoeding uitkeringskosten ABW, IOAW en IOAZ bepaalt dat telkens na een periode van ten hoogste 12 maanden burgemeester en wethouders een beslissing nemen omtrent het handhaven dan wel wijzigen van de opgelegde betalings- en aflossingsverplichtingen, na de financiële omstandigheden van de betrokkene te hebben onderzocht. Artikel 5 is met de artikelen 3 en 4 opgenomen onder de paragraaf «Onderzoeken ter zake van uitkeringen en vorderingen». Uit het onderling verband tussen deze artikelen volgt dat onder betrokkene uitsluitend dient te worden verstaan degene die bijstand ontvangt of heeft ontvangen. De onderhoudsplichtige is dus geen betrokkene in de zin van artikel 5 van het genoemde besluit. Dit betekent dat de gemeente niet verplicht is om jaarlijks een heronderzoek in te stellen naar de financiële omstandigheden van de onderhoudsplichtige. Een en ander laat evenwel onverlet dat de gemeenten wel bevoegd zijn tot het instellen van een, al dan niet jaarlijks, heronderzoek.

Artikel 64c

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat ook na invoering van het nieuwe verhaalsrecht ongelijkheid tussen gemeenten kan blijven bestaan, aangezien het niet duidelijk is of gemeenten ook daadwerkelijk overgaan tot het nagaan van de materiële juistheid van een rechterlijk alimentatievonnis, teneinde een verzoek in te dienen om een verhaalsbedrag in afwijking van de oorspronkelijke uitspraak vast te stellen.

Hoewel ik het niet uitgesloten acht dat ook na invoering van het nieuwe verhaalsrecht op dit onderdeel er verschillen kunnen ontstaan in de wijze waarop de gemeenten hun verhaalsplicht invullen ben ik toch

van oordeel dat de kans hierop gering is. Invoering van een verhaalsplicht houdt namelijk voor de gemeenten tevens de verplichting in om na te gaan of rechterlijke alimentatie-uitspraken ook vanuit verhaalsoogpunt acceptabel zijn. Wanneer daarvan geen sprake is zal de gemeente zich met een verzoek op grond van artikel 64c, tweede lid, tot de rechter dienen te wenden. Mocht de indruk bestaan dat een bepaalde gemeente deze taak stelselmatig veronachtzaamt, dan zal hier in eerste instantie een taak voor het rijksconsulentschap liggen om in goed overleg deze gemeente tot een meer adequate vervulling van haar verhaalstaak te bewegen. Levert dit overleg niet het beoogde resultaat op, dan zal in laatste instantie met toepassing van het nieuw in te voeren artikel 47c een sanctie in de vergoeding ten aanzien van deze gemeente worden getroffen.

Verder verzoeken de leden van de PvdA hen te informeren of de gemeente wel altijd voldoende informatie kan putten uit het openbare vonnis om na te gaan welke overwegingen de rechter aan zijn vonnis ten grondslag heeft gelegd.

De gemeente kan een afschrift van het echtscheidings- en alimentatievonnis opvragen bij de griffie van de rechtbank. Daarnaast blijkt in de praktijk dat de gemeente reeds in het eerste contact de bijstandsaanvrager verzoekt de processtukken dienaangaande over te leggen, waaraan in het algemeen wordt voldaan. Voorts kunnen deze stukken worden opgevraagd bij de advocaat van de bijstandsontvangende partij. De gemeente dient namelijk ook over deze stukken te beschikken om te verifiëren of de door de bijstandsontvangende verstrekte informatie op juiste gronden berust. De gemeente kan zich hierbij beroepen op de op de bijstandscliënt rustende verplichting als opgenomen in artikel 30, tweede lid, van de Algemene Bijstandswet. Tenslotte merk ik op dat het in de praktijk ook geregeld zal voorkomen dat de onderhoudsplichtige aan de gemeente bepaalde stukken zal overleggen, omdat de onderhoudsplichtige daarbij belang heeft. Uit al deze bescheiden kan de gemeente het procesverloop volgen: waar partijen al dan niet een geschil over hebben en wat over en weer wordt gevorderd. Die inhoud van die processtukken vormen de grondslag van de rechterlijke uitspraak. Naar mijn mening kan de gemeente hierdoor beschikken over de overwegingen die de rechter aan zijn vonnis ten grondslag heeft gelegd.

Artikel 66

De leden van de PvdA-fractie merken op dat, indien kortere of langere tijd na het overlijden de gemeente tot de ontdekking komt dat er door de overledene inkomsten verzwegen zijn, deze inkomsten alsnog door de gemeente op de nalatenschap moeten worden verhaald. Deze leden constateren vervolgens dat als erfgenamen ontbreken er in de huidige wetgeving een manco is. Deze leemte wordt, aldus deze leden, ook in het wetsvoorstel niet weggenomen.

Artikel 1172 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat wanneer, bij het openvallen van een nalatenschap, zich niemand opdoet die daarop aanspraak maakt, of wanneer de bekende erfgenamen dezelve verwerpen, de nalatenschap als onbeheerd wordt beschouwd. In artikel 1173, eerste lid, wordt vervolgens aangegeven dat op verzoek van de belanghebbenden of op voordracht van het openbaar ministerie de rechtbank binnen wier ressort het sterfhuis is gelegen een curator benoemt. Belanghebbenden zijn uiteraard in de eerste plaats de crediteuren, zoals een gemeente met een verhaalsvordering.

Een aantal taken van de curator wordt met name genoemd in de wet. Zo legt artikel 1174, derde lid, hem de taak op in rechte op te treden ten aanzien van de rechtsvorderingen, die tegen de nalatenschap zijn aangevangen, en alle rechten die de overledene toebehoorden uit te oefenen

en voort te zetten. Uit de literatuur blijkt dat al naar de omstandigheden dit medebrengen de curator ook zelfstandig nieuwe acties moet instellen en op acties, na de dood van de erflater tegen de nalatenschap aangevangen, het antwoord geven. De curator kan in rechte optreden ten aanzien van de rechtsvorderingen, die door of tegen de nalatenschap worden ingesteld en hij kan de procedures, door of tegen de erflater aangevangen, voortzetten. Het geheel van taken komt hierop neer, dat de curator tot taak heeft wat onder andere omstandigheden de erfgenamen of de erfgenamen met de executeur-testamentair verrichten. Hij beheert en vereffent. Hij betaalt de schulden en int de vorderingen.

De gemeente dient derhalve - voor zover dit nog niet is geschied - te zorgen dat er een curator over de onbeheerde nalatenschap wordt benoemd. Vervolgens de verhaalsvordering aan te melden bij de curator voor betaling en zo nodig, wanneer een minnelijke regeling niet valt te realiseren, de curator in rechte te betrekken. De curator heeft om in rechte te kunnen optreden geen rechterlijke machtiging nodig. Na de vaststelling van het bedrag dat door de gemeente op de nalatenschap kan worden verhaald, dient de gemeente te bewerkstelligen dat de curator tot betaling overgaat. Gelet op het vorenstaande zie ik vooralsnog niet in dat de huidige en de voorgestelde wetgeving een leemte vertonen bij verhaal op een onbeheerde nalatenschap.

Artikel 67

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de verhaalsmogelijkheid op de garant alleen bestaat zolang de garantstelling niet is komen te vervallen. Zij vinden dat dit zou moeten leiden tot redactionele wijziging van artikel 67 in die zin dat degene die zich garant heeft gesteld wordt vervangen door degene die garant staat.

Naar mijn mening is het voldoende duidelijk dat artikel 67 ziet op het tijdvak dat de garantstelling nog rechtskracht heeft en dat de gemeente dus niet kan verhalen over de periode dat de garantverklaring niet meer geldt. Daarnaast merk ik op dat wijziging in de door deze leden beoogde zin mogelijk weer zou kunnen leiden tot de misvatting dat als iemand niet meer garant staat bijstandsverhaal niet meer mogelijk is over de periode dat de garantverklaring nog van kracht was.

Op de vraag van het lid van RPF-fractie of wordt nagegaan of de garant voldoende draagkrachtig is, is in de memorie van antwoord aangegeven dat zulks pleegt te geschieden. De leden van de PvdA-fractie vinden dit antwoord onbevredigend, omdat in de Vreemdelingencirculaire 1982 duidelijke criteria voor de vaststelling van de draagkracht ontbreken, bezien tegen de achtergrond dat het in het verleden wel eens is voorgekomen dat bij een onderzoek door de gemeentelijke sociale dienst naar de inkomenspositie van de garant bleek dat deze slechts over een bijstandsuitkering beschikte.

Uitgangspunt is dat degene die zich garant stelt voldoende solvabel moet zijn. Het door Justitie gehanteerde beleid in dezen houdt in dat wordt nagegaan of degene die zich garant wil stellen zodanig middelen ter beschikking staan dat hij in het levensonderhoud kan voorzien van zowel hemzelf en zijn eventuele gezin als dat van de vreemdeling. Indien uit een nader onderzoek van de sociale dienst een insolvabiliteit blijkt, is dit niet anders te verklaren dan dat de garant na het ondertekenen van de garantverklaring in mindere doen is komen te verkeren. Ingeval de garant niet meer in staat is in het bestaan van de vreemdeling te voorzien, kan de garant zich wenden tot het bevoegde gezag met het verzoek de draagwijdte van zijn garantieplicht in overeenstemming te brengen met zijn financiële omstandigheden dan wel hem van die plicht te ontheffen.

De leden van de PvdA-fractie willen meer duidelijkheid verkrijgen over

de reikwijdte van artikel 67. Zij leiden daaruit af dat de bijstand in volle omvang dient te worden verhaald. Zij achten evenwel toepassing van de trema-normen in dezen meer geëigend.

Uit de garantverklaring op zich vloeit voort dat degene die de verklaring heeft ondertekend zich garant stelt voor de kosten die voor de Staat en voor andere openbare lichamen kunnen voortvloeien uit het verblijf in Nederland van de vreemdeling. Ik stel mij op het standpunt - nu de garant de mogelijkheid heeft om vermindering of beëindiging van die verplichting te realiseren - dat zolang de garantstelling geldt alle kosten van bijstand op de garant dienen te worden verhaald. Matiging van de vordering acht ik niet in overeenstemming met de aard en de strekking van de garantverklaring. Voor wat betreft de terugbetaling van de kosten van bijstand acht ik het niet bezwaarlijk dat een op de trema-normen gebaseerde draagkrachtberekening wordt aangehouden.

Artikel 68a

Met betrekking tot de opmerking van de leden van de PvdA-fractie over de vrijstelling van de onderhoudsplichtige voor wat betreft de verplichte procesvertegenwoordiging, verwijs ik deze leden naar het algemene gedeelte, waar ik op deze aangelegenheid al ben ingegaan.

Artikel IV

De vraag van de leden van de fractie van het CDA over de mogelijkheden om te voorkomen dat de man op de hoogte geraakt van de woonplaats of het adres van de bijstandsontvangende is in het algemene deel reeds beantwoord.

Artikel VII

De leden van de PvdA-fractie verzoeken aan te geven waarom geen langere termijn dan 1 jaar is genomen waarbinnen de gemeenten verhaal moeten instellen in de gevallen waarin dat tot dusverre nog niet was gebeurd. Zij wijzen er op dat naar hun mening verhaal op onderhoudsplichtige ex-partners een langdurige en moeizame aangelegenheid is, vooral indien de ex-partners niet meewerken. Verder wijzen deze leden op de naar verwachting grote aantallen.

Ik merk hierover het volgende op. Bij de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving wordt voorzien in een periode van drie maanden om de gemeenten in staat te stellen zich daarop voor te bereiden. Daarnaast is in dit wetsontwerp een periode van een jaar opgenomen waarbinnen de gemeente in die gevallen waarin verhaal tot dusverre achterwege bleef tot verhaal moet overgaan. Door deze twee termijnen is naar mijn mening op een toereikende manier tegemoetgekomen aan de werkdruk die ontstaat door de invoering van het verplichte verhaal. Ik wijs er verder op dat de gemeente indien de ex-partner niet of onvoldoende meewerkt, in ieder geval aan de hand van de wel beschikbare gegevens een verhaalsbeslissing kan nemen. Indien de ex-partner vervolgens niet bereid is om overeenkomstig deze verhaalsbeslissing te betalen, zal de gemeente aan de rechtbank vaststelling van het verhaalsbedrag verzoeken. Indien dit gebeurt heeft de gemeente de beslissing tot verhaal echter al genomen. Aangezien de termijn van één jaar alleen daarop betrekking heeft zie ik niet in dat deze termijn erg problematisch wordt bij onvoldoende medewerking.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf