

Vergaderjaar 1997–1998

25 661

Wijziging van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Werkloosheidswet, de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, de Toeslagenwet, de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Kinderbijslagwet, de Algemene nabestaandenwet, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten met betrekking tot terugvordering en verhaal (terugvordering en verhaal in verband met herziening van het debiteurenbeleid)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

Het voorliggende voorstel van wet heeft betrekking op de vaststelling van enkele maatregelen, die beogen een bijstelling mogelijk te maken van het tot nu toe gevoerde beleid terzake van debiteuren in het kader van de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (loaz). Bedoelde maatregelen beogen de gemeenten in staat te stellen om een efficiënter en doelmatiger debiteurenbeleid te voeren. De maatregelen omvatten:

- een versoepeling van de terugvorderingsbepalingen;
- een wijziging van de financiële verhouding met betrekking tot de ontvangsten voortvloeiende uit terugvordering en verhaal van bijstand en
- een aantal technische wijzigingen inzake het verhaal, welke moeten bijdragen aan een verbetering van de uitvoering van het verhaals-hoofdstuk van de Abw.

Met de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, (Stb. 1996, 248), zijn de terugvorderingsbepalingen in de sociale zekerheid geharmoniseerd. Het kabinet kiest er voor om deze

harmonisatie van de terugvorderingsbepalingen in het onderhavig wetsvoorstel te handhaven. Voorgesteld wordt derhalve om zowel voor de Abw, loaw en loaz, als voor de sociale verzekeringswetten een versoepeling van de terugvorderingsbepalingen door te voeren.

2. Redenen voor aanpassing van het debiteurenbeleid

a. Toename aantal debiteuren/ hoog uitstaand saldo

Geconstateerd is dat het aantal debiteuren en het bedrag aan vorderingen vanaf het jaar 1992 in omvang is toegenomen. Het oplopen van het uitstaande saldo wordt veroorzaakt doordat de groei in de gerealiseerde ontvangsten achterblijft bij de toename van het jaarlijks op te voeren bedrag aan nieuwe vorderingen, betreffende terugvordering en verhaal van bijstand.

Voor de toename van het aantal debiteuren en het uitstaande saldo is een aantal oorzaken aan te wijzen. De oorzaken hebben niet elk afzonderlijk tot de debiteurenproblematiek geleid, maar hebben elkaar min of meer versterkt, waardoor het probleem van het oplopende uitstaande saldo is ontstaan.

Door intensivering van de fraudebestrijding is het aantal debiteuren toegenomen. Dit is onder meer gebeurd door inhaalacties op het gebied van bestandsvergelijkingen, die met terugwerkende kracht veel fraudegevallen aan het licht brachten. De aldus ontdekte fraudezaken betroffen dikwijls fraude over een aantal jaren gepleegd. Het gevolg hiervan is geweest dat niet alleen het aantal debiteuren is toegenomen, maar ook dat het gemiddelde bedrag van de vorderingen omhoog is gegaan. Deze inhaalactie zal met de huidige continuering van de fraude-alertheid van gemeenten, niet meer noodzakelijk zijn; het beleid is er nu op gericht een goede controle voorafgaand aan de verlening van de bijstandsuitkering te bewerkstelligen. De belastingsignalen zullen het vorderingenbestand nog een aantal jaren laten toenemen, omdat de inhaalactie «bestandsvergelijking belasting (signalen)» nog niet volledig is uitgewerkt. Veel gemeentelijke administraties zijn op de forse uitbreiding van de debiteurenadministratie onvoldoende voorbereid geweest, waardoor de incasso van veel schulden onder druk is komen te staan. Deze situatie is versterkt door het in werking treden van de terugvorderingsbepalingen van de wet van 15 april 1992, (Stb. 1992, 193) houdende een nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand.

Deze bepalingen verplichten de gemeenten in alle gevallen de bijstand volledig terug te vorderen, hetgeen tot gevolg heeft dat alle door de bestandsvergelijkingen opgeboekte vorderingen verplicht volledig moeten worden teruggevorderd. Deze verplichte terugvordering geldt ongeacht of praktische problemen ertoe leiden dat de schuld niet of niet volledig kan worden geïncasseerd. Het gevolg hiervan is dat de debiteurenbestanden eveneens vorderingen bevatten, die niet (meer) te incasseren zijn. Gemeenten blijven echter verplicht om dergelijke vorderingen te onderhouden en via (debiteuren) heronderzoeken regelmatig te bezien. Dergelijke activiteiten kosten tijd en geld, die veel beter voor kansrijke invorderingsactiviteiten kunnen worden gebruikt. De huidige terugvorderingsbepalingen geven voor gemeenten te weinig ruimte op dit punt om een doelmatig en efficiënt incassobeleid te kunnen voeren.

Met het in werking treden van de Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid (Stb. 1996, 248) is per 1 augustus 1996 in de sociale verzekeringswetten de bevoegdheid tot terugvordering omgezet in een verplichting. Deze wijziging maakte onderdeel uit van de door het kabinet beoogde aanscherping van het handhavingsbeleid. Dit betekent dat in beginsel alle onverschuldigd betaalde uitkeringen teruggevorderd en (zoveel mogelijk) moeten worden ingevorderd. Dit uitgangspunt blijft nog steeds een belangrijke pijler van een adequaat handhavingsbeleid.

Gezien de problemen die gemeenten hebben ondervonden bij de verplichte terugvordering hetgeen een minder doelmatig invorderingsbeleid tot gevolg heeft, is de verwachting dat ook de Sociale Verzekeringsbank (Svb) en het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) als gevolg van de verplichte terugvordering, op terugen invorderingsproblemen zullen stuiten. Gelet hierop en vanwege het uitgangspunt om de harmonisatie van de terugvorderingsbepalingen in de sociale zekerheid te handhaven, kiest het kabinet er voor ook in de sociale verzekeringswetten de terug- en invorderingsbepalingen te versoepelen.

b. Kosten/baten incassobeleid

Het gemeentelijk aandeel in de ontvangsten terugvordering en verhaal is op dit moment 10%. Het uitgangspunt is dat een kosten/baten-afweging bij de uitvoering van terugvordering en verhaal geen rol mag spelen. Desalniettemin is het vanuit een bedrijfseconomische invalshoek bezien voorstelbaar dat gemeenten bij een 10% aandeel in de gerealiseerde ontvangsten minder geneigd zijn extra middelen ter beschikking te stellen om het debiteurenbeleid kracht bij te zetten. Immers, tegen de vaak hoge kosten die zij moeten maken om ontvangsten te genereren, staan relatief lage gemeentelijke opbrengsten, die direct voortvloeien uit de desbetreffende incasso. Een dergelijke financiële verhouding geeft onvoldoende stimulans om actief in te vorderen. Door het vergroten van het gemeentelijk aandeel in de ontvangsten betreffende terugvordering en verhaal wordt het aantrekkelijker om ook lage vorderingen en vorderingen, waarvoor in verhouding veel kosten moeten worden gemaakt, te incasseren.

c. Een tweetal rapporten

Het kabinet heeft in de brief van 6 april 1995, (22 545, 51) en tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 14 juni 1995 twee onderzoeken toegezegd die betrekking hebben op de wet van 15 april 1992, (Stb. 1992, 193) houdende een nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand. Het betreft:

- een onderzoek dat zou worden verricht naar de vraag of de geraamde besparingen in verband met de invoering van terugvorderings- en verhaalsplicht realistisch zijn geweest en of de geboden tegemoetkoming aan de gemeenten in de uitvoeringskosten voldoende toereikend is geweest;
- een onderzoek naar uitvoeringsaspecten van terugvordering en verhaal.

Beide onderzoeken zijn begin 1996 afgerond en hebben geresulteerd in twee onderzoeksrapporten: «Effecten van de nieuwe verhaalsparagraaf» en «Vorderen in de bijstand», die op 19 november 1996 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden.

De resultaten van beide onderzoeken geven in hoofdlijnen weer hetgeen hiervoor is gesteld ten aanzien van de knellende terugvorderingsbepalingen en de weinig prikkelende financiële verhouding op de bijstandsontvangsten. Beide oorzaken leiden ertoe dat door gemeenten niet het maximale wordt geïnvesteerd in de uitvoering van terugvordering en verhaal. De in de rapporten gesignaleerde knelpunten kunnen kortheidshalve als volgt worden gecategoriseerd:

- knelpunten terzake van de terugvordering van onterecht uitgekeerde bijstandsgelden. In de rapporten worden knelpunten aangegeven, die betrekking hebben op de terug-vorderingsprocedure. In het onderzoek is echter de inmiddels aanvaarde Wet boeten, maatregelen en terugen invordering sociale zekerheid, (Stb. 1996, 248) die voor de bijstand een

nieuwe terugvorderingsprocedure regelt, niet betrokken. Met het in werking treden van deze wet worden de procedurele terugvorderingsbepalingen ingrijpend gewijzigd, waardoor de verwachting bestaat dat geconstateerde knelpunten terzake van de terugvorderingsprocedure zullen zijn opgelost. De knelpunten die ook na het in werking treden van deze wet zullen resterend concentreren zich met name op het materieel recht, te weten de verplichting om in alle gevallen de gehele schuld terug te vorderen. In de praktijk doen zich gevallen voor, waarbij invordering praktisch onmogelijk is. De huidige regelgeving laat echter geen ruimte om een eenmaal genomen beslissing tot terugvordering af te boeken;

– knelpunten inzake de financiële verhouding ontvangsten terugvordering en verhaal. Uit het onderzoek blijkt dat geen prioriteit aan het debiteurenbeheer wordt gegeven, omdat dit beleid veel kosten met zich meebrengt, terwijl de opbrengsten nagenoeg geheel naar het Rijk toevloeien. Gedoeld wordt op de situatie dat voor een aantal vorderingen door gemeenten hoge kosten moet worden gemaakt in verhouding tot de gemeentelijke opbrengsten. Door de onderzoekers is derhalve geconstateerd dat gemeenten zich laten leiden door bedrijfsmatige en financiële overwegingen bij het debiteurenbeleid;

– knelpunten in de uitvoering van verhaal. Met betrekking tot verhaal blijkt dat een gedeelte van de gesignaleerde knelpunten direct voortvloeit uit de aansluiting van verhaal bij het alimentatierecht. In de huidige regelgeving wordt deze systematiek gehandhaafd, vanwege de achterliggende gedachte dat verhaal rechtstreeks voortvloeit uit de burgerrechtelijke onderhoudsplicht en dat om die reden de toepassing van verhaal zoveel mogelijk hierbij moet aansluiten. Handhaving van de koppeling tussen het alimentatie- en verhaalsrecht is om deze reden onvermijdelijk. Een aantal van de knelpunten houdt echter geen verband met de koppeling aan het alimentatierecht, maar vindt zijn oorsprong in de vormgeving van de wet zelf. Het betreft bijvoorbeeld verhaal op garanten en procedurele regels bij verhaal op onderhoudsplichtigen, die tot uitvoeringsproblemen leiden. Dergelijke uitvoeringsproblemen vergen van gemeenten extra inspanning en financiële middelen, die zoals hierboven is beschreven het debiteurenbeleid nadelig beïnvloeden.

3. Maatregelen met betrekking tot een aanpassing van het debiteurenbeleid

3.1. Algemeen

Het kabinet heeft, om de hiervoor aangegeven redenen, besloten de oorzaken van een soms wat moeizaam van de grond komend debiteurenbeleid zo veel mogelijk weg te nemen. Zij wil dat doen door middel van een aantal maatregelen.

De voorgenomen maatregelen, waarop hierna afzonderlijk zal worden ingegaan, geven aan gemeenten, de SvB en het Lisv het benodigde instrumentarium om een doelmatig incassobeleid te kunnen voeren. De kaders waarbinnen de beleidsverruiming moet worden vormgegeven is het terugvorderingshoofdstuk in de Abw, de loaw en de loaz dat per 1 juli 1997 gewijzigd is toen dit onderdeel van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, (Stb. 1996, 248) in werkingtrad. De kaders voor de beleidsverruiming voor de SvB en het Lisv worden gevormd door de terugvorderingsbepalingen in de sociale verzekeringswetten. Ten aanzien van het uitgangspunt dat onterecht verleende uitkeringen moeten worden teruggevorderd, wordt met dit wetsvoorstel geen wijziging beoogd. De voorgenomen maatregelen geven een bevoegdheid aan gemeenten, de SvB en het Lisv om in bepaalde situaties af te zien van terugvordering. Aan de hand van ervaringen uit de praktijk

is geconstateerd dat de grens van wat redelijkerwijze op het gebied van de terugvordering mag worden verwacht moet worden bijgesteld. Indien in alle gevallen aan de verplichte terugvordering wordt vastgehouden resulteert dit onvermijdelijk in het eindeloos handhaven van vorderingen in de administratie, die oninbaar zijn. De beoogde versoepeling van de incassobepalingen heeft dan ook betrekking op die gevallen, waarbij in de praktijk gebleken is dat incasso nagenoeg onmogelijk is of met zeer veel nadelige effecten gepaard gaat. Deze versoepeling kan ook betrekking hebben op fraudeschulden. De versoepeling gaat uit van een strakke afbetalingsperiode, waarbij het uitgangspunt blijft dat zoveel mogelijk moet worden ingevorderd. Daarna wordt de terugvorderingsplicht omgezet in een bevoegdheid om terug te vorderen.

Om daarnaast gemeenten te stimuleren tot het efficiënt en daadkrachtig invorderen wordt voorgesteld om de financiële verhouding van de ontvangsten terugvordering en verhaal in positieve zin voor gemeenten bij te stellen. Met deze incentive wordt voorkomen dat de ongewenste situatie zou kunnen ontstaan dat de gemeenten te weinig prikkels ervaren om voldoende incassoactiviteiten te verrichten. Omgekeerd is meer incassovrijheid voor gemeenten een vereiste om optimaal gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden, die de financiële incentive aan gemeenten biedt.

De maatregelen zullen niet alleen het debiteurenbeleid beter uitvoerbaar maken maar ook positief kunnen uitwerken naar cliënten. Dit geldt vooral voor de maatregel die versoepeling van de terugvorderingsbepalingen inhoudt. Immers, de gemeenten, de Svb en het Lisv kunnen cliënten, die aan bepaalde voorwaarden hebben voldaan of ten aanzien van wie bepaalde voorwaarden zijn vervuld, zicht bieden op een (eerder) einde van de terugbetalingsverplichting. Dit kan cliënten stimuleren tot afbetaling van een schuld in situaties, waarin zij anders hadden afgehaakt; cliënten verschaffen zich daarmee een nieuwe start.

3.2. Verruiming terugvorderingsbepalingen

Onder bepaalde voorwaarden krijgen gemeenten, de Svb en het Lisv bij dit wetsvoorstel de bevoegdheid om in het kader van de Abw, loaw en loaz, respectievelijk in het kader van de sociale verzekeringswetten, na vijf jaar van (verdere) terugvordering af te zien. Dit kan het geval zijn als de belanghebbende vijf jaar aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan of hieraan niet volledig heeft voldaan, maar alsnog het achterstallige bedrag aflost. De gemeenten, de Svb en het Lisv zullen per geval bezien of er redenen zijn om verder af te zien van terugvordering. De redenen zijn niet nader gedefinieerd en kunnen in beginsel in de persoon zelf zijn gelegen en/of zijn grondslag vinden in andere omstandigheden die het afzien van terugvordering rechtvaardigen.

Daarnaast wordt de plicht in een bevoegdheid omgezet indien vijf jaar lang ondanks inspanningen om tot incasso te komen geen aflossing op de schuld heeft plaatsgehad en niet aannemelijk is dat dit op enig moment zal gebeuren.

Tenslotte krijgen de gemeenten, de Svb en het Lisv de bevoegdheid om van terugvordering af te zien indien de belanghebbende een bedrag overeenkomend met ten minste 50% van de restsom in een keer aflost. Het gaat hier om de specifieke situatie dat de gemeenten, de Svb en het Lisv een reële verwachting hebben, dat afkoop van de uitkeringsschuld meer oplevert dan wanneer de gebruikelijke incassoprocedures worden gevolgd. Afkoop biedt aan belanghebbende tevens de gelegenheid om in een keer uit zijn (uitkerings-) schuldsituatie te geraken, waarmee mogelijkheden kunnen ontstaan om een nieuwe start te maken in het maatschappelijk verkeer.

Bij de toepassing van de bevoegdheid moet wel goed in het oog worden gehouden dat het uitgangspunt van de terugvorderingsbepalingen blijft dat onterecht verleende uitkeringen (zoveel mogelijk) moeten worden teruggevorderd. De gedachten achter de wet van 15 april 1992, (Stb. 1992, 193) houdende een nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand en de wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, (Stb. 1996, 248) worden daarmee gehandhaafd.

Hiermee zullen de gemeenten, de SvB en het Lisv bij het invullen van hun bevoegdheid rekening moeten houden. Er mag derhalve niet de gewoonte ontstaan, en daardoor het beeld naar buiten, dat bijvoorbeeld in alle gevallen wanneer men maar keurig aflost, min of meer automatisch van verdere terugvordering wordt afgezien. Het is de bedoeling dat de redenen om van terugvordering af te zien steeds een relatie hebben met het individuele geval. In dit kader heeft het kabinet zich de vraag gesteld of op dit punt op voorhand nadere regulering nodig zou zijn. De omzetting van de terugvorderingsplicht naar een bevoegdheid kan namelijk leiden tot rechtsongelijkheid voor uitkeringsgerechtigden.

Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat vooralsnog eerst bezien kan worden hoe de praktijk zich ontwikkelt. Als nadere regulering nodig zou blijken, bijvoorbeeld wanneer in de praktijk in alle gevallen na vijf jaar niet meer zou worden teruggevorderd of alleen diegenen van de regeling zouden profiteren die zo alert zijn om er een beroep op te doen, dan zal hiertoe ook worden overgegaan. Alsdan kan waarschijnlijk ook beter worden beoordeeld hoe de nadere regeling eruit zou moeten zien.

Het is hier de plaats om de relatie aan te geven met het voorstel van wet tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen, (Kamerstukken I, 1995/96, 22 969, nr. 34), dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is.

De versoepeling van de terugvorderingsbepalingen sluit aan op het uitgangspunt van het boven genoemde wetsvoorstel dat buitengerechtelijke schuldsanering de voorkeur verdient boven een wettelijke schuldsanering. Door de versoepeling van de terugvorderingsbepalingen wordt bereikt dat problematische schuldsituaties als gevolg van onbepaalde terugvordering, kunnen worden teruggedrongen. Problematische schuldsituaties, waarbij uitkeringsschulden een rol spelen, kunnen bovendien na invoering van dit wetsvoorstel eerder buitengerechtelijk worden opgelost.

Behalve dat van de mogelijkheid van een gerechtelijke schuldsaneringsregeling een preventieve werking uitgaat moet nog worden opgemerkt dat deze regeling prevaleert boven de nieuwe terugvorderingsregeling, zoals in het voorliggende wetsvoorstel is neergelegd. Wanneer door de rechter een schuldsaneringsregeling is uitgesproken, worden de betrokken uitkeringsschulden in de wettelijke schuldsaneringsregeling meegenomen.

Tot slot blijft de mogelijkheid op grond van artikel 78a van de Abw, artikel 25a van de loaw en artikel 25b van de loaz een bijdrage te kunnen leveren tot het oplossen van een problematische schuldsituatie met betrekking tot niet-fraudeschulden, bestaan.

3.3. Wijziging van de financiële verhouding ontvangsten terugvordering en verhaal

Met de financiële incentive wordt een wijziging beoogd van de verhouding waarin ontvangsten terugvordering en verhaal in het kader van de Abw worden verdeeld tussen Rijk en gemeenten. Momenteel komen de ontvangsten voor 90% ten gunste van het Rijk en voor 10% ten gunste van gemeenten. Uit eerder genoemde onderzoeken is gebleken dat het gemeentelijk 10%-aandeel in de ontvangsten onvoldoende stimulerend

voor gemeenten geeft om in debiteurenadministraties te investeren en om ook de relatief «dure» vorderingen in het kader van de Abw te innen. Gemeenten blijken zich te laten leiden door bedrijfsmatige en financiële overwegingen bij het debiteurenbeleid. Gekozen is voor een model dat bij deze overwegingen aansluit.

Met de incentive-regeling wordt de verhouding waarin de ontvangsten tussen Rijk en gemeenten worden verdeeld in twee delen geknipt. De ontvangsten tot aan een door Onze Minister te bepalen drempelbedrag worden verrekend volgens de op dat moment geldende financiële verhouding. Van de ontvangsten die boven dit drempelbedrag uitgaan komt 75% aan gemeenten toe. Voor elke gemeente wordt een individueel drempelbedrag berekend.

Het landelijk drempelbedrag voor ontvangsten betreffende terugvordering en verhaal Abw zal voor de periode 1999 tot en met het jaar 2001 per jaar worden vastgesteld op 350 mln. Dit landelijk drempelbedrag wordt over individuele gemeenten verdeeld op basis van hun relatieve aandeel in de landelijke ontvangsten Abw in het jaar 1992. De Wet van 15 april 1992, (Stb. 1992, 193) houdende een nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand, waarin de verplichte terugvordering is geregeld, gaf in 1992 nog nauwelijks ontvangsten. Door het jaar 1992 derhalve als basis te nemen wordt aan gemeenten zoveel mogelijk een gelijke uitgangspositie geboden om gebruik te maken van de incentive. De vaststelling van het landelijk drempelbedrag en de verdeling van dit drempelbedrag over gemeenten is in nauw overleg met de VNG en een aantal betrokken gemeenten gebeurd.

De financiële incentive zal binnen drie jaar na het in werking treden worden geëvalueerd, waarna bezien zal worden of de incentive moet worden gecontinueerd of in een andere vorm moet worden voortgezet.

3.4. Technische wijzigingen verhaal

Een aantal van de knelpunten bij verhaal ontstaat doordat met de gekozen systematiek aansluiting is gezocht bij het alimentatierecht. Voor deze systematiek is gekozen, vanwege de achterliggende gedachte dat verhaal rechtstreeks voortvloeit uit de burgerrechtelijke onderhoudsplicht en dat om die reden de toepassing van verhaal zoveel mogelijk hierbij moet aansluiten. Bij de voorliggende wijzigingen van het verhaals-hoofdstuk is de koppeling tussen het alimentatie- en verhaalsrecht dan ook gehandhaafd.

Bezien is op welke wijze verbeteringen in de wetgeving kunnen worden aangebracht om zowel voor de uitvoeringslast voor gemeenten, als voor de toepassing van verhaal als geheel, verbeteringen mogelijk te maken.

Om te onderzoeken welke wijzigingen in dit kader mogelijk zijn heeft een werkgroep, waarin VNG, Divosa en een aantal gemeenten vertegenwoordigd waren, onderzocht welke technische wijzigingen in de wetgeving kunnen worden aangebracht om de uitvoering te verbeteren. De aanbevelingen voor wetswijzigingen die deze werkgroep heeft gedaan zijn geheel in dit wets-voorstel overgenomen.

a. Gebruik van verhaalsuitspraken door verschillende gemeenten

In de huidige regelgeving kan een verhaalsuitspraak alléén worden gebruikt door de gemeente, die bij de verhaalsuitspraak als partij betrokken is geweest. Indien de bijstandsgerechtigde verhuist, moet de gemeente die vervolgens aan diezelfde cliënt de bijstand verleent in alle gevallen opnieuw naar de rechter met het verzoek om kosten van bijstand te mogen verhalen. Veelal betreft het inhoudelijk eenzelfde verzoek, waarbij geen relevante wijziging van omstandigheden zijn opgetreden. Het voeren van dergelijke procedures is kostbaar en veelal overbodig.

Met dit wetsvoorstel wordt aan de gemeente van vestiging de bevoegdheid gegeven om in overeenstemming met de reeds gedane rechterlijke uitspraak te verhalen.

De wetswijziging voorkomt dat nodeloos procedures moeten worden gevoerd.

b. Verhaal op garanten

In het onderzoeksrapport «Vorderen in de bijstand», is aangegeven dat verhaal op garanten uiterst moeizaam verloopt. Het achterhalen van de verblijfplaats van de garanten wordt door gemeenten als problematisch ervaren. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat een aanzienlijk aantal garanten in de praktijk over onvoldoende draagkracht beschikt om de bijstandsuitkering daadwerkelijk te kunnen verhalen. Dit betekent dat het uitvoeren van verhaal op garanten in de praktijk veel inspanning van gemeenten vergt, terwijl het veelal niet tot resultaat leidt. Vanwege de grote uitvoeringsproblemen bij gemeenten en de omstandigheid dat verhaal op garanten blijkbaar zelden succesvol is, wordt de verplichting tot verhaal op garanten uit de Abw geschrapt.

Zoals onder de artikelsgewijze toelichting staat beschreven blijft het voor gemeenten echter mogelijk om in gevallen dat een garantverklaring is afgegeven deze garant middels het instellen van een civiele vordering aan te spreken.

c. Verplichting tot meewerken aan de uitvoering van een rechterlijke uitspraak/verhaal buitenland

In de huidige Abw is geen bepaling opgenomen, die de belanghebbende verplicht om mee te werken aan het kunnen innen van alimentatie in het geval dat er een rechterlijke uitspraak ligt. Voor in Nederland te innen alimentatie hoeft dit niet tot problemen te leiden, aangezien de gemeente op grond van de bestaande alimentatie-uitspraak een zelfstandige verhaalsbevoegdheid heeft. In situaties, waarbij de onderhoudsplichtige in het buitenland verblijft doen zich structurele problemen voor. Opsporing van de onderhoudsplichtige is moeilijk omdat de gemeente vaak weinig aanknopingspunten heeft en de medewerking van instanties in het buitenland vaak traag verloopt of uitblijft. Met incasso in het buitenland op onderhoudsplichtigen zijn de ervaringen nog slechter.

Het Verdrag van New York van 1956 inzake verhaal in het buitenland van uitkeringen van levensonderhoud (Verdrag van New York), bevat geen bepaling op grond waarvan publiekrechtelijke lichamen bevoegd zijn om zelfstandig van de kanalen van dit Verdrag gebruik te maken. In veel landen wordt echter aanvaard dat deze publiekrechtelijke lichamen van de mogelijkheden van dat Verdrag gebruik maken indien een volmacht van de alimentatiegerechtigde is verkregen.

In november 1995 is door de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht, met goedvinden van de Verenigde Naties, een aanbeveling aan alle staten, die partij zijn bij het Verdrag van New York, gedaan. Deze aanbeveling hield in dat verdragsstaten toestaan dat publiekrechtelijke lichamen gebruik kunnen maken van het Verdrag indien er een volmacht van de alimentatiegerechtigde is verkregen. Het betreft dan het laten vaststellen of innen van alimentatie namens de alimentatiegerechtigde door de daartoe aangewezen instelling. Voor Nederland is het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (L.B.I.O.) aangewezen als instantie om uitvoering te geven aan het Verdrag. Deze zal, mits een volmacht van de alimentatiegerechtigde is verkregen, contacten onderhouden met de desbetreffende instantie in het buitenland om de alimentatie te laten innen of te laten vaststellen. De alsdan geïncasseerde alimentatie wordt aan het overheidslichaam betaalbaar gesteld.

Als een volmacht van de alimentatiegerechtigde is verkregen, kan de

gemeente derhalve de inning en/of vaststelling van de alimentatie overdragen aan de op grond van het Verdrag van New York aangewezen instanties.

De alimentatiegerechtigde is op grond van de huidige Abw in het kader van verlening van bijstand niet verplicht om deze volmacht te verstrekken. Dit stelt gemeenten voor problemen, aangezien het Verdrag van New York overheidsorganen niet rechtstreeks de bevoegdheid geeft om overheidsverstrekkingen op de alimentatieplichtige te verhalen.

Volgens artikel 108 Abw kan het opleggen van een alimentatievoorwaarde alléén aan de bijstand worden verbonden indien die vordering wordt ingesteld samen met een verzoek tot echtscheiding. Met de wetswijziging wordt het mogelijk om aan het recht op bijstand de voorwaarde te verbinden dat indien er een Nederlandse rechterlijke uitspraak is gedaan betreffende levensonderhoud en de onderhoudsplichtige buiten Nederland verblijft, de belanghebbende te verplichten om mee te werken aan de uitvoering van het Verdrag van New York. Benadrukt wordt dat het wetsvoorstel uitsluitend ziet op gevallen, waarbij er in Nederland al een rechterlijke uitspraak is gedaan betreffende levensonderhoud.

Uitvoering van het Verdrag van New York betekent dat de alimentatie door een buitenlandse rechter kan worden vastgesteld (de reeds gedane rechterlijke uitspraak dient hiervoor als basis) dan wel dat een exequatur (verlof tot executie) van de Nederlandse uitspraak in het desbetreffende land, wordt verkregen. In genoemde gevallen dient de alimentatiegerechtigde een volmacht ten behoeve van de buitenlandse instelling, die op grond van het Verdrag van New York tussenkomst verleent, te verstrekken om alimentatie te innen dan wel te laten vaststellen.

d. Vergemakkelijken van gegevensverzekrijging van de onderhoudsplichtige/wettelijke mogelijkheden

Een belangrijke categorie van knelpunten bij verhaal ontstaat door het niet of zeer moeizaam kunnen verkrijgen van gegevens van de onderhoudsplichtige. Op de onderhoudsplichtige rust geen wettelijke plicht om noodzakelijke gegevens aan gemeenten te verstrekken. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten, die zaken bij de rechter indienen en derhalve een stelplicht en bewijslast hebben, problemen ondervinden bij het voldoen aan die stelplicht indien de noodzakelijke gegevens niet kunnen worden achterhaald. Deze gegevens zijn moeilijk anders te verkrijgen dan door verstrekking van de onderhoudsplichtige zelf. Het gebrek aan gegevens leidt er toe dat de gemeente de volledige bruto bijstand als verhaalsbijdrage oplegt, die veelal in een gerechtelijke procedure weer moet worden bijgesteld, wanneer de onderhoudsplichtige alsnog de noodzakelijke informatie verstrekt. Dit leidt tot onnodig werk voor gemeenten.

Deze wetswijziging beoogt dit uitvoeringsprobleem te verhelpen door het opnemen van een informatieplicht voor de (potentieel) onderhoudsplichtige.

Om de in de Abw opgenomen informatieplicht te kunnen handhaven, is in het wetsvoorstel gekozen voor de strafrechtelijke sanctie en niet voor de administratieve boete. Deze keuze is gebaseerd op de overweging dat de procedure van het opleggen van een boete de verhaalsprocedure nodeloos zou kunnen vertragen, hetgeen de uitvoering van verhaal zou bemoeilijken.

4. Uitvoeringsaspecten

A. Uitvoeringsinstanties

Dit wetsvoorstel beoogt voornamelijk aan de door gemeenten ervaren uitvoeringsknelpunten van de Wet van 15 april 1992, (Stb. 1992, 193)

houdende een nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand voorzover mogelijk een einde te maken.

Om te bezien welke maatregelen zich hiervoor lenen heeft een werkgroep waarin VNG, Divosa en gemeenten vertegenwoordigd waren voorstellen ontwikkeld. Deze voorstellen zijn in dit wetsvoorstel grotendeels overgenomen.

Voor verhaal betekent dit een aantal technische wijzigingen, die ertoe moeten leiden dat de uitvoering van de verhaalsplicht beter uitvoerbaar wordt. Alle maatregelen betekenen een verlichting van de werkzaamheden voor gemeenten. De afschaffing van verhaal op garanten, het opnemen van de inlichtingenplicht, het gebruik kunnen maken van een rechterlijke verhaalsuitspraak wanneer de bijstandsgerechtigde verhuist en tot slot het in meer gevallen kunnen overdragen van verhaal in het buitenland aan het L.B.I.O. dragen hiertoe allen bij.

De versoepeling van de incassobepalingen maakt het voor gemeenten mogelijk om efficiënter in te vorderen. De inspanningen die tot nu toe moesten plaatsvinden met betrekking tot vorderingen, die al lange tijd niet meer inbaar bleken kunnen achterwege worden gelaten. De hierdoor vrijgekomen ruimte kan worden ingezet op incassoactiviteiten met meer kans van slagen.

De financiële incentive zal de incassoactiviteiten voor gemeenten financieel aantrekkelijker maken en zodoende de middelen voor gemeenten beschikbaar stellen, die nodig zijn om het gemeentelijk debiteurenbeleid kracht bij te zetten. De uitvoering van de financiële incentive vergt voor gemeenten geen extra administratieve werkzaamheden.

Voor de evaluatie van de incentive zal het echter onvermijdelijk zijn dat uniforme gegevens uit de gemeentelijke administraties kunnen worden aangeleverd. Hiertoe zal een debiteurenstatistiek worden opgezet, waaruit deze gegevens kunnen worden aangeleverd.

De versoepeling van de terugvorderingsbepalingen maakt het ook voor de SvB en het Lisv mogelijk om efficiënter in te vorderen. Anders dan de gemeenten kennen de SvB en het Lisv eerst vanaf 1 augustus 1996 de verplichte terugvordering. Gelet hierop zal een debiteurenprobleem zoals de gemeenten die kennen, zich pas over enige tijd bij de SvB en het Lisv kunnen manifesteren.

De betekenis van de voorgestelde wijzigingen voor het toezicht op de uitvoering van de wet is beperkt. De bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling noch het toezicht ondergaan hierdoor verandering. Wel zullen de nieuwe en gewijzigde bepalingen, vanuit het gegeven dat de wet de norm is waaraan het toezicht de uitvoering toetst, doorwerken in de operationalisering van zowel de eerste- als tweedelijnsuitvoeringscontrole. Met betrekking tot de geïntroduceerde discretionaire bevoegdheid om van terugvordering af te zien blijft het toezicht beperkt tot de vraag of de gemeenten, de SvB en het Lisv bij toepassing van die bevoegdheid, binnen de door de wet gestelde grenzen zijn gebleven.

B. Rechterlijke macht

De wijzigingen zullen voor de rechterlijke macht geen gevolgen hebben, in die zin dat extra werkzaamheden zullen ontstaan. Enerzijds betekenen de wijzigingen namelijk een verlichting van de werkzaamheden, terwijl anderzijds de mogelijkheid zou kunnen ontstaan van een lichte stijging van beroepszaken. Het aantal beroepszaken zal afnemen door de afschaffing van verhaal op garanten en het wederom kunnen gebruiken van een verhaalsuitspraak bij verhuizing van de bijstandsgerechtigde,

waardoor in die gevallen geen beroep op de rechter meer hoeft te worden gedaan.

Voor wat betreft de incasso-versepeling valt nauwelijks een toename in beroepszaken te verwachten, aangezien expliciet in de wet staat omschreven onder welke omstandigheden van terugvordering kan worden afgezien, als mede welke uitgangspunten hieraan ten grondslag moeten liggen. Door de discretionaire bevoegdheid van gemeenten, de SvB en het Lisv op het moment dat vijf jaar zijn verstreken is het echter onvermijdelijk dat discussie kan gaan ontstaan over die bevoegdheid, hetgeen uiteindelijk tot bezwaar en eventueel beroep kan leiden.

5. Financiële paragraaf debiteuren

Een deel van de voorgestelde wijzigingen is technisch van aard en heeft voornamelijk tot doel de uitvoeringspraktijk bij gemeenten te versoepelen. Deze aanpassingen leiden niet tot aantoonbare wijzigingen in de gemeentelijke ontvangsten. De budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting zijn daarmee voor deze wijzigingen nihil.

De in onderdeel D van artikel I voorgestelde afschaffing van verhaal op garanten heeft eveneens geen consequenties voor de rijksbegroting. Uit onderzoek is gebleken dat verhaal op garanten gepaard gaat met aanzienlijke uitvoeringsproblemen en dat de jaarlijkse ontvangsten hieruit nihil zijn.

Een tweetal maatregelen leidt, in combinatie met elkaar, echter wel tot additionele ontvangsten bij gemeenten. Deze extra gemeentelijke ontvangsten leiden vanaf 1999 tot een besparing op de rijksbegroting van f 7,5 mln. per jaar. Daarnaast leidt de inschakeling van het L.B.I.O bij verhaalsvorderingen in het buitenland tot f 0,75 mln. aan meeruitgaven. Per saldo leiden de wijzigingen daarom tot een besparing op de rijksbegroting van f 6,75 mln. Beide punten worden hieronder nader toegelicht.

In onderdeel G van artikel I wordt voorgesteld de gemeenten een groter aandeel in de ontvangsten uit terugvordering en verhaal van bijstand te laten behouden. Hiermee wordt beoogd de gemeenten een financiële prikkel te geven om meer ontvangsten te genereren. Deze financiële incentive wordt in onderdeel A van artikel I aangevuld met een verruiming van de gemeentelijke incassovrijheid. De verruiming van de incassovrijheid biedt aan gemeenten meer armslag om de ontvangsten daadwerkelijk te kunnen verhogen. De verruiming van de incassovrijheid is daarom een complement van de financiële incentive, waarvan wordt verwacht dat deze de prikkel om meer te incasseren zal versterken.

De budgettaire effecten van deze incentiveregeling zijn bepaald door het rijksaandeel in de ontvangsten bij ongewijzigd beleid en de rijks-ontvangsten na de wetswijzigingen te vergelijken. Voor de raming van de ontvangsten Abw bij ongewijzigd beleid is uitgegaan van de ontvangstenreeks die gemeenten de afgelopen jaren hebben gerealiseerd, gecorrigeerd voor de effecten van beleidsmaatregelen die direct van invloed zijn op die ontvangsten (bijvoorbeeld de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, (Stb. 1996, 248)). Bij de raming van de ontvangsten Abw na de wetswijzigingen is rekening gehouden met een gedragseffect bij gemeenten als gevolg van de financiële incentive en de incasso-verruiming. Uitgaande van een landelijk drempelbedrag van f 350 mln. en uitgaande van de veronderstelling dat het toelagenbudget per 1-1-1999 wordt overgeheveld naar gemeenten, zijn de jaarlijkse besparingen als gevolg van de financiële incentive in de Abw geraamd op f 7,5 mln.

Voor de sector sociale verzekeringen wordt uitsluitend een incasso-verruiming voorgesteld. Naar verwachting zal het budgettaire effect voor deze sector (per saldo) nul zijn, hetgeen zich overigens alleen in kwalita-

tieve zin laat onderbouwen Enerzijds zullen er meer ontvangsten optreden omdat debiteuren met een hoge schuld en geringe aflossingscapaciteit uitzicht kan worden geboden op een beëindiging van de schuldsituatie indien de debiteur zich gedurende 5 jaar consequent aan het aflossingsplan houdt, waardoor zodoende meer daadwerkelijk wordt terugbetaald. Anderzijds kunnen ook ontvangsten verloren gaan die zonder de incasso-verruiming nog wel zouden kunnen worden ingevorderd. De verwachting is dat beide effecten elkaar zullen compenseren.

Verhaal in buitenland

De wijzigingen in de onderdelen E en F van artikel I geven gemeenten de mogelijkheid om aan het recht op bijstand de voorwaarde te verbinden dat de bijstandsgerechtigde meewerkt aan het invorderen van een verhaalsbijdrage. Een voorbeeld daarvan is dat een bijstandsgerechtigde verplicht wordt een volmacht te geven om een exequatur in het buitenland te verkrijgen wanneer de Nederlandse rechter uitspraak heeft gedaan. Deze mogelijkheid zou het aantal gevallen dat ter behandeling aan het L.B.I.O. wordt overgedragen kunnen doen toenemen. Het L.B.I.O. zal voor deze extra te verwachten zaken financieel worden gecompenseerd tot een bedrag van f 0,75 mln. per jaar. Deze financiële vergoeding is gebaseerd op een geschat aantal extra zaken van 3200. Op basis van het in 1999 daad-werkelijk aangebrachte aantal extra zaken zal deze vergoeding opnieuw worden bezien. De voorgestelde wijzigingen in onderdeel E en F van artikel I zullen naar verwachting leiden tot additionele ontvangsten van gemeenten, maar die zijn nu nog niet te kwantificeren omdat over verhaal in het buitenland op dit moment te weinig empirisch materiaal aanwezig is.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A, artikel III en artikel IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV en XVII

Ingevolge de bestaande wettelijke bepalingen kunnen de gemeenten, de SvB en het Lisv alleen in gevallen waarin sprake is van dringende redenen besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien. De voorgestelde artikelen 78b van de Abw, 25b van de loaw, 25b van de loaz, respectievelijk de voorgestelde wijzigingen in artikel 36 van de Werkloosheidswet, 33 van de Ziektewet, 57 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 48 van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, 20 van de Toeslagenwet, 24 van de Algemene Ouderdomswet, 24 van de Algemene Kinderbijslagwet, 53 van de Algemene nabestaandenwet, 63 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en 55 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten geven de gemeenten, de SvB en het Lisv terzake van terugvordering de nodige beleidsruimte gelegen in de efficiency- of doelmatigheidssfeer. In deze artikelen wordt het in een viertal specifieke situaties ter beoordeling van de gemeente, de SvB en het Lisv gelaten of de terugvordering wordt voortgezet, gestopt, dan wel mag worden afgekocht. Dit geldt ook ten aanzien van fraudeschulden. Het is niet de bedoeling dat in de hieronder beschreven situaties in alle gevallen automatisch wordt afgezien terugvordering. Bij elk individueel geval zal moeten worden bezien of er een gegronde reden is om af te zien van terugvordering.

De situaties die in dit verband moeten worden onderscheiden, en gekoppeld zijn aan een termijn van vijf jaar, zijn:

- de belanghebbende heeft gedurende vijf jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen voldaan;

- de belanghebbende heeft gedurende vijf jaar niet volledig aan zijn betalingsverplichtingen voldaan, maar het achterstallige bedrag, vermeerderd met de daarover verschuldigde wettelijke rente en de op de invordering betrekking hebbende kosten, betaalt hij alsnog;
- de belanghebbende heeft gedurende vijf jaar geen betalingen verricht en het is niet aannemelijk dat hij deze op enig moment zal gaan verrichten. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan een persoon van wie de verblijfplaats onbekend is of aan de persoon die zich definitief in een land heeft gevestigd waarmee Nederland geen executieverdrag heeft. Een ander voorbeeld is de schuld die vijf jaar onbetaald is gebleven vanwege onvoldoende aflossingscapaciteit bij de belanghebbende. Het gaat hier om de situatie, waarin de gemeenten, de Svb en het Lisv de reële verwachting hebben, dat incasso activiteiten niets meer zullen opleveren. Met nadruk wordt er op gewezen dat de gemeenten, de Svb en het Lisv bij hun besluit om af te zien van terugvordering de afweging moeten maken of nog op enig moment valt te verwachten dat de belanghebbende zijn schuld zal kunnen afbetalen. Hiervan kan sprake zijn als op andere schulden wordt afgelost en zicht bestaat dat aan de betalingsverplichting zal worden voldaan.

Op grond van de huidige terugvorderingsbepalingen zijn de gemeenten, de Svb en het Lisv verplicht in het besluit tot terugvordering te vermelden hetgeen teruggevorderd wordt, de termijnen waarbinnen moet worden betaald, alsmede dat het besluit bij gebreke van tijdige betaling op de in deze wetten opgenomen wijze zal worden tenuitvoergelegd. Alvorens de gemeenten, de Svb en het Lisv in de hierboven beschreven situaties, besluiten om van terugvordering af te zien, dienen zij uiteraard te beoordelen of aan de betalingsverplichtingen is voldaan of in het geval dat geen betalingen zijn verricht de verwachting bestaat dat ook in de toekomst geen betalingen zullen worden verricht. De genoemde periode van vijf jaar kan direct aanvangen na het terugvorderingsbesluit, maar ook op enig moment daarna. De bevoegdheid om af te zien van terugvordering brengt met zich mede dat op elk moment na het verstrijken van de termijn van vijf jaar van verdere terugvordering kan worden afgezien.

Gemeenten, de Svb en het Lisv kunnen besluiten van terugvordering af te zien, indien de belanghebbende een bedrag, overeenkomend met ten minste 50% van de restsom in een keer aflost. Het gaat hier om de specifieke situatie dat gemeenten, de Svb en het Lisv een reële verwachting hebben, dat afkoop van de uitkeringschuld meer oplevert dan wanneer de gebruikelijke incassoprocedures worden gevolgd. Voorwaarde voor afkoop is dat de belanghebbende een bedrag, overeenkomend met ten minste 50% van de restsom, in een keer aflost. De afkoopmogelijkheid kan ook betrekking hebben op vorderingen, waarop nog niet is afgelost. In dit geval is de restsom gelijk aan het volledige bedrag dat teveel of ten onrechte aan bijstand, respectievelijk uitkering, is ontvangen.

Het percentage van 50% vormt uitdrukkelijk een minimumgrens, waarbij de gemeenten, de Svb en het Lisv – afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval – een besluit dienen te nemen welk percentage voor de desbetreffende afkoop zal worden gehanteerd. Door het stellen van dit minimumpercentage wordt bereikt dat voldoende rechtsgelijkheid ontstaat, waarbij tevens voldoende ruimte bestaat voor het uitvoeringsorgaan om afhankelijk van de individuele situatie boven het minimum gestelde percentage de hoogte van het te betalen bedrag te bepalen.

Tenslotte is in de voorgestelde wijzigingen bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld. Voor het stellen van deze regels bestaat thans nog geen aanleiding.

Artikel I, onderdeel B

Deze wijziging is zuiver redactioneel.

Artikel I, onderdeel C

Het voorgestelde artikel 96a van de Abw voorziet er in dat in het geval dat degene, die bijstand ontvangt of heeft ontvangen en ten aanzien van wie door de rechter een verhaalsbedrag is vastgesteld, verhuist naar een andere gemeente en aldaar bijstand ontvangt of heeft ontvangen, de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak mede overgaat op de gemeente van vestiging.

Wijzigingen in omstandigheden van de betrokkene, zoals bijvoorbeeld een verandering van de bijstandsnorm als gevolg van een gewijzigde gezinssamenstelling, zijn van belang voor de beantwoording van de vraag of de nieuwe gemeente van haar bevoegdheid tot executeren gebruik mag maken. De gemeente zal dan ook steeds een zorgvuldige afweging moeten maken alvorens tot executie te besluiten. Op eventuele geschillen over de gemeentelijke tenuitvoerlegging is de geschillenregeling van artikel 438 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing.

Wanneer achterstand in betaling is ontstaan ten aanzien van de gemeente van vertrek, blijft die gemeente bevoegd tot tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak voorzover het de betalingsachterstand betreft, die verband houdt met de door de gemeente verleende bijstand.

Ingevolge artikel 431a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak door de gemeente van vestiging eerst worden aangevangen, of voortgezet, na betekening van de overgang van de executoriale titel aan de geëxecuteerde (i.e. de persoon op wie wordt verhaald).

Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan dat het door de rechter vastgestelde verhaalsbedrag op verzoek van de gemeente of van degene op wie verhaal wordt uitgeoefend door de rechter wordt gewijzigd op grond van gewijzigde omstandigheden (artikel 98, eerste lid, van de Abw).

Artikel I, onderdeel D

De vervanging van artikel 101 van de Abw dient twee doelen. In de eerste plaats wordt de gemeentelijke plicht tot verhaal in het geval dat een vreemdeling tot Nederland is toegelaten en een ander zich garant heeft gesteld voor de kosten, die voor de staat en andere openbare lichamen uit de toelating voortvloeien, geschrapt.

Het schrappen van de gemeentelijke plicht met betrekking tot bijstandsverhaal op garanten betekent niet dat de gemeenten nu geen actie meer kunnen instellen. De gemeenten behouden de mogelijkheid tot het instellen van een civiele vordering uit hoofde van de garantverklaring.

In de tweede plaats is in het nu voorgestelde artikel 101 van de Abw een informatieplicht opgenomen voor degene op wie verhaal wordt gezocht om desgevraagd aan burgemeester en wethouders de inlichtingen te verstrekken die voor verhaal van belang zijn. Een dergelijke verplichting geldt thans, ingevolge artikel 121 van de Abw, alleen ten aanzien van de werkgever van de betrokkene en niet ten aanzien van de betrokkene zelf.

De in artikel 101 van de Abw opgenomen informatieplicht geldt niet voor alle inlichtingen die degene op wie verhaal wordt gezocht zou kunnen verstrekken, maar richt zich slechts tot de inlichtingen die voor «die voor verhaal van belang zijn». De voorgestelde redactie sluit aan bij de overige in die wet geformuleerde informatieverplichtingen. Het opleggen van een informatieplicht aan degene op wie verhaal wordt

gezocht biedt zowel voor de gemeenten als de rechterlijke macht helderheid voor wat betreft de verplichting om gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van verhaal, waardoor uitvoeringsproblemen voor wat betreft het achterhalen van gegevens worden voorkomen.

Uiteraard kan alleen door het verstrekken van de juiste inlichtingen aan deze verplichting worden voldaan. Indien de betrokkene geen, of onjuiste informatie verstrekt, voldoet hij niet aan zijn informatieplicht, en stelt hij zich bloot aan strafrechtelijke vervolging. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting op de artikelen XV en XVI van dit wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel E en F

Om uitvoering te geven aan het Verdrag van New York is artikel 108 van de Abw aangevuld met de mogelijkheid een verplichting aan de bijstandsverlening te verbinden indien er een uitspraak betreffende levensonderhoud van de Nederlandse rechter aanwezig is, die in het desbetreffende land niet ten uitvoer kan worden gelegd. Een dergelijke verplichting kan zijn dat de bijstandsgerechtigde ten behoeve van de buitenlandse instelling, die op grond van het Verdrag van New York tussenkomst verleent, een volmacht geeft. Het Verdrag van New York maakt het in dit geval mogelijk om de alimentatie door een buitenlandse rechter te laten vaststellen.

Het in onderdeel F voorgestelde artikel 108a van de Abw stelt buiten twijfel dat, in het geval dat ten aanzien van de bijstandsgerechtigde een rechterlijke uitspraak betreffende levensonderhoud, die uitvoerbaar is, niet wordt nagekomen, aan de bijstand de verplichting kan worden verbonden dat die bijstandsgerechtigde aan de tenuitvoerlegging van die uitspraak meewerkt.

Een dergelijke verplichting kan zijn dat de bijstandsgerechtigde, ten behoeve van de buitenlandse instelling die op grond van het Verdrag van New York optreedt, een volmacht geeft tot het verkrijgen van een exequatur in het buitenland.

Artikel I, onderdeel G

De in dit onderdeel voorgestelde incentiveregeling strekt er toe de gemeenten een groter deel van de terugvorderings- en verhaalsopbrengsten Abw te laten behouden, voorzover deze ontvangsten een per gemeente door Onze Minister vast te stellen drempelbedrag te boven gaan.

Het betreft derhalve alle ontvangsten op grond van de Hoofdstuk VI, paragraaf 2 en Hoofdstuk VII van de Abw. Het drempelbedrag wordt niet taakstellend opgelegd.

Ontvangsten met betrekking tot terugvordering en verhaal van algemene bijstand, voorzover deze ontvangsten minder zijn dan, of gelijk zijn aan het drempelbedrag worden op de tot dusver gebruikelijke manier in de rijksvergoeding betrokken. Voorzover de ontvangsten meer zijn dan het drempelbedrag dienen zij, ingevolge het voorgestelde artikel 134a slechts voor 25% aan het Rijk te worden afgedragen. Dit betekent derhalve dat 75% van die ontvangsten door gemeenten mag worden behouden.

Hoewel in het voorgestelde artikel 134a wordt gesproken van «betalen» zal in de praktijk de afdracht van de verschuldigde ontvangsten door gemeenten aan het Rijk met gesloten beurzen plaatsvinden. De regeling inzake verrekening, opgenomen in afdeling 6.1.12 van het Burgerlijk Wetboek, is op de financiële relatie tussen Rijk en gemeente van

toepassing. De financiële verantwoording van gemeenten zal derhalve op de gebruikelijke wijze plaatsvinden. Dat houdt onder andere in dat gemeenten in eerste instantie alle ontvangsten ten aanzien van terugvordering en verhaal betrekken bij de declaratie-verantwoording.

De 25% van de ontvangsten boven het drempelbedrag, die ten gunste komt van het Rijk kan op deze wijze worden verrekend met de declaratie.

In verband met de inwerkingtreding van de nieuwe Abw met ingang van 1 januari 1996, en de hiermee samenhangende vergoedings-systematiek, is het noodzakelijk om een scheiding aan te brengen in ontvangsten vóór 1996 en ontvangsten in 1996 en latere jaren. Het huidige artikel 134 van de Abw heeft alleen betrekking op de ontvangsten van de gemeente in verband met de verlening van algemene bijstand, voorzover die bijstand is verleend in 1996 en in latere jaren. In aanvulling hierop is in artikel 15, eerste lid, van de Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet vastgelegd dat ten aanzien van de vergoeding van kosten van algemene bijstand door het Rijk over tijdvakken vóór 1996, het bepaalde bij en krachtens hoofdstuk IV, paragraaf 1 en 2, en artikel 81 c van de oude Algemene Bijstandswet van toepassing blijft. Deze scheiding dient echter geen gevolg te hebben voor het uitgangspunt dat alle ontvangsten (vóór 1996, 1996 en latere jaren) worden meegerekend voor de bepaling of het door Onze Minister vast te stellen drempelbedrag wordt gehaald. De volgende uitwerking is hiervoor gekozen. In het derde lid van artikel 134 Abw, tezamen met artikel 134a Abw wordt de situatie geregeld ten aanzien van bijstandsontvangsten, die betrekking hebben op verleende bijstand in 1996 of een later jaar. Deze ontvangsten worden voorzover zij minder zijn dan een door Onze Minister te bepalen drempelbedrag op de gebruikelijke wijze met de uitgaven verrekend. Ontvangsten die betrekking hebben op verleende bijstand in 1996 of een later jaar en die het drempelbedrag overtreffen dienen voor 25% aan het Rijk te worden afgedragen.

Met de wijziging van artikel 15, eerste lid, van de Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet is ervoor gezorgd dat door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 134a Abw voor ontvangsten die betrekking hebben op jaren vóór 1996 dezelfde systematiek ontstaat als hierboven is beschreven voor ontvangsten in 1996 en latere jaren. Dit betekent dat ontvangsten die worden gegenereerd onder een door Onze Minister te bepalen drempelbedrag op de tot nu toe gebruikelijke wijze op de uitgaven in mindering worden gebracht, terwijl ontvangsten boven het drempelbedrag voor 25% aan het Rijk moeten worden afgedragen.

De hoogte van het drempelbedrag zal bij ministeriële regeling – voorlopig – voor drie achtereenvolgende jaren worden vastgesteld. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de vaststelling van het drempelbedrag.

Artikel XV en artikel XVI

Om de in artikel 101 van de Abw opgenomen informatieplicht van degene op wie verhaal wordt gezocht te kunnen handhaven, is in het wetsvoorstel een strafsancie opgenomen.

Bij de strafsancie is aansluiting gezocht bij het thans geldende artikel 143 van de Abw. Omdat dit artikel bij de inwerkingtreding van het bij koninklijke boodschap van 17 november 1994 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten met het oog op opneming in het Wetboek van Strafrecht van eenvormige strafbepalingen inzake het verstrekken van onware gegevens en het nalaten te voldoen aan wettelijke verplichtingen om tijdig gegevens te verstrekken (concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen;

kamerstukken I 1995/96, 23 993) wordt geschrapt, bevat artikel XV van dit wetsvoorstel een bepaling voor de alsdan ontstane situatie. De strafsanctie zal dan worden neergelegd in het voorgestelde artikel 141 van de Abw.

Artikel XVIII

Om te voorkomen dat artikel 48 van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) wordt gewijzigd terwijl de AAW is ingetrokken als gevolg van inwerkingtreding van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen is ervoor gekozen het wijzigingsartikel van de AAW in dit wetsvoorstel te laten vervallen indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit tot wet verheven wetsvoorstel de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen in werking treedt of de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen vóór dat tijdstip in werking is getreden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert