

Vergaderjaar 1994–1995

22 545

Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene Bijstandswet)

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 april 1995

In het wetgevingsoverleg van 31 oktober 1994 ter zake van de nieuwe Algemene bijstandswet heb ik toegezegd u te zullen informeren over **de knelpunten ten aanzien van de verhaalsplicht in de huidige Algemene Bijstandswet**. Ik verwijs u hieromtrent ook naar de brief van 14 maart 1994 (23 400 XV, nr. 35) van staatssecretaris Wallage.

Hierbij informeer ik u over de actuele stand van zaken en over mijn standpunt ten aanzien van de vraag hoe knelpunten kunnen worden opgelost.

Tevens stel ik u op de hoogte van de resultaten van het onderzoek dat is verricht naar de vraag of de geraamde besparingen in verband met de invoering van de verhaalsplicht realistisch zijn geweest en of de geboden tegemoetkoming aan de gemeenten in de uitvoeringskosten voldoende toereikend is geweest. Dit onderzoek is toegezegd tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

Tot slot treft u ter aanvulling van de brief van 2 november 1994 (Tweede Kamer, 1994–1995, 22 545 en 22 614, nr. 44) mijn nadere bevindingen aan over het vraagstuk hoe de verhaalsprocedure zich verhoudt tot het beginsel van equality of arms, zoals neergelegd in artikel 6 EVRM.

Invoering van de verplichting tot verhaal/overgangsproblematiek

Sedert 1 augustus 1992 zijn gemeenten verplicht om na echtscheiding, wanneer één van de ex-echtgenoten bijstand ontvangt, de gemaakte kosten van bijstand te verhalen op de andere voormalige echtgenoot. Voorwaarde is dat deze naar de maatstaven van het burgerlijk recht een onderhoudsplicht heeft. Het bijstandsverhaal is derhalve gekoppeld aan de burgerrechtelijke onderhoudsplicht. Vooruitlopend op de afronding van de parlementaire behandeling van een regeling van de limitering van de alimentatieduur in het burgerlijk recht, is in de verhaalswetgeving het verhaal van bijstand beperkt tot uiterlijk 12 jaar na de inschrijving van het echtscheidingsvonnis.

Als gevolg van de invoering van de verhaalsplicht en daaraan gekoppelde termijn van 12 jaar, zijn gemeenten vanaf 1 augustus 1992 niet alleen verplicht om in nieuwe echtscheidingsgevallen te verhalen, maar óók in gevallen waarin de gemeenten tot dan van hun wettelijke verhaalsbevoegdheid geen gebruik hebben gemaakt en het echtscheidingsvonnis korter dan 12 jaar geleden is ingeschreven. Voorwaarde om te verhalen is uiteraard dat de onderhoudsplicht nog steeds aanwezig is, terwijl verhaal met terugwerkende kracht is uitgesloten.

Bij de invoering van de verhaalsplicht is bij de parlementaire behandeling aandacht besteed aan de zogenaamde «oude gevallen» en overwogen dat het gedurende langere tijd niet uitoefenen van verhaal, niet met zich meebrengt dat de gemeente daarmee het recht tot verhaal op de onderhoudsplichtige verliest (Kamerstukken I, 1989–1990, 20 598, nr. 179b).

Hierdoor zijn gemeenten ook de ex-echtgenoten gaan benaderen van bijstandsgerechtigden, die vóór 1 augustus 1992 nog geen 12 jaar geleden gescheiden waren en die voorheen niet werden aangesproken op betaling van alimentatie c.q. op wie niet werd verhaald. In deze situaties wordt veelal gesproken van de «oude gevallen».

Bij brief van 30 september 1992 van staatssecretaris Ter Veld is aan de gemeenten medegedeeld dat zij in deze zogenaamde «oude gevallen», waarin op grond van hun verhaalsbeleid – ondanks een aanwezige onderhoudsplicht – geen verhaalsbijdrage was opgelegd, tot 1 augustus 1993 de tijd kregen om een nadere beslissing te nemen aan de hand van de nieuwe bepalingen. De gemeenten konden in die periode alsnog een verhaalsbijdrage opleggen of herzien.

Vervolgens is een aantal gemeenten nog tot 1 januari 1994 in de gelegenheid gesteld de «oude gevallen» te bezien.

Ontwikkelingen in de Jurisprudentie

Intussen bleek het in de praktijk niet mogelijk om in alle gevallen de verhaalsplicht ten uitvoer te brengen. Achtergrond hiervan is dat tot voor kort er zeer uiteenlopende uitspraken door rechtbanken zijn gedaan over de zogenaamde oude gevallen, die grote consequenties hadden voor de mogelijkheden van gemeenten om verhaal uit te kunnen oefenen.

Een deel van de rechtbanken was van mening dat in gevallen waarin op de onderhoudsplichtige lange tijd niet was verhaald, de gemeente hiertoe niet alsnog kon overgaan. Veel gemeenten hebben naar aanleiding hiervan er blijk van gegeven dat zij er – om begrijpelijke redenen – weinig voor voelden om op grote schaal verzoekschriften in te dienen, indien tevoren op grond van ervaringen met de betreffende rechtbank kon worden ingeschat dat het verzoekschrift zou worden afgewezen.

Om dezelfde reden bleek in deze gevallen bij veel personen die door de gemeente onderhoudsplichtig werden geacht, de betalingsbereidheid zeer gering te zijn.

Als reactie op deze ontwikkeling is begin vorig jaar aan de rijksconsulenten sociale zekerheid instructie gegeven om ten aanzien van deze problematiek, in het kader van het toezicht op gemeenten, de nodige terughoudendheid te betrachten. In deze instructie werd onder meer aangegeven dat in plaats van gemeenten te dwingen kansloze verzoekschriften bij de rechtbank te laten indienen, de verhaalsactiviteiten tijdelijk konden worden opgeschort en de betreffende onderhoudsplichtigen zolang in een afzonderlijk bestand dienden te worden geregistreerd. Tevens werd aangegeven dat gemeenten geen handelingen mochten verrichten die ertoe zouden leiden dat eventuele vervolgacties om alsnog tot verhaal te komen, onmogelijk zouden worden.

Uit een recente analyse van de thans bekende rechterlijke uitspraken blijkt dat zich nu een uniformering in de rechtspraak met betrekking tot de «oude gevallen», begint af te tekenen. Inmiddels zijn van alle vijf de Gerechtshoven uitspraken bekend, die erop wijzen dat het enkele tijdsverloop niet het gevolg kan hebben dat de gemeente geen gebruik kan of mag maken van haar verhaalsbevoegdheid.

Ter adstructie van het hier boven gestelde noem ik het Gerechtshof Den Haag in haar uitspraak van 16 december 1994, req. nr.: 420-R-94, waarin de gemeente zeven jaar geen gebruik had gemaakt van de haar toekomende bevoegdheid om te verhalen. De volgende overwegingen vormen de onderbouwing voor de beschikking:

- aan het enkele tijdsverloop mag niet het gevolg worden verbonden dat de gemeente geen gebruik meer kan of mag maken van haar verhaalsbevoegdheid;
- blijkens de wetsgeschiedenis is het de bedoeling van de wetgever geweest dat ook indien er lange tijd voor inwerkingtreding van de wet niet is verhaald, na de datum inwerkingtreding van de wet verhaald moet worden. De gemeente heeft thans geen beleidsvrijheid meer.

Samenvattend is momenteel de stand van zaken van de jurisprudentie als volgt:

In de jurisprudentie zijn voor wat betreft de «oude gevallen» grofweg drie hoofdrichtingen te onderscheiden:

1. het is in strijd met de redelijkheid en de billijkheid/rechtszekerheid/de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als de gemeente – na een aantal jaren geen gebruik te hebben gemaakt van de haar toekomende bevoegdheid – alsnog overgaat tot verhaal;

- Deze lijn werd gevolgd door de arrondissementsrechtbanken in Alkmaar, Groningen, Amsterdam en Middelburg. De betreffende rechtbanken zijn inmiddels geconfronteerd met andersluidende uitspraken van de Gerechtshoven, waaronder zij ressorteren.

De problematiek is nog onderwerp van beraad in de arrondissementen.

2. langdurig geen gebruik maken van de bevoegdheid om te verhalen of geen aanspraak maken op alimentatie leidt ertoe/kan ertoe bijdragen dat de onderhoudplicht vervalt;

- Deze lijn werd gevolgd door de arrondissementsrechtbanken in Maastricht, Den Bosch en Haarlem. De betreffende rechtbanken zijn inmiddels geconfronteerd met andersluidende uitspraken van de Gerechtshoven, waaronder zij ressorteren. De problematiek is nog onderwerp van beraad in de arrondissementen.

3. gemeenten zijn wettelijk verplicht bijstandsuitkeringen te verhalen. Het langdurig geen gebruik maken van de bevoegdheid om te verhalen is geen reden voor beëindiging van de onderhoudsplicht en dus geen reden om van verhaal af zien. Het is niet in strijd met de rechtszekerheid of de redelijkheid en billijkheid om te verhalen.

- Deze zienswijze wordt onderschreven door de arrondissementsrechtbanken in Almelo, Assen, Zutphen, Rotterdam, Arnhem, Den Haag, Utrecht, Zwolle, Breda, Roermond, Leeuwarden en Dordrecht alsmede door de Gerechtshoven in Arnhem, Amsterdam, Den Haag, Leeuwarden en Den Bosch.

Mede op grond van de geanalyseerde jurisprudentie acht ik geen zwaarwegende redenen aanwezig om het beleid ten principale bij te stellen.

Uit gesprekken met VNG en DIVOSA is mij gebleken dat het merendeel van de zogenaamde «oude gevallen» is afgehandeld.

De «nieuwe» gevallen hebben niet tot dergelijke problemen geleid, waardoor de ontstane problematiek een overgangskarakter heeft.

Uit oogpunt van uitvoeringslasten is er dan ook geen reden om ten aanzien van de «oude gevallen» een rigoureuze beleidswijziging te bepleiten. Het aanbrengen van grote veranderingen in het beleid zouden mij er toe nopen van de uitvoering te vergen alle reeds afgesloten dossiers opnieuw te toetsen op de alsdan nieuw ingeslagen weg. Dit lijkt mij zowel uitvoeringstechnisch, als naar de burger toe niet wenselijk. Voor wat betreft de positie van de betreffende onderhoudsplichtigen, merk ik op dat de achterliggende gedachte van de invoering van de verhaalsplicht was gelegen in het creëren van zoveel mogelijk rechtsgelijkheid in gevallen waarin een onderhoudsplicht bestaat.

Overigens zijn de mogelijkheden om alsnog andere beleids-uitgangspunten te kiezen beperkt, gelet op het feit dat het alsnog achteraf uitsluiten van de groep «oude gevallen» van de verhaalsplicht opnieuw een ongelijke behandeling teweeg zou brengen in de situatie, waarin volgens het burgerlijk recht een onderhoudsplicht geldt. Het trekken van een grens op grond waarvan het geen gebruik maken van de bevoegdheid om te verhalen zo lang heeft geduurd dat verhaal ondanks de onderhoudsplicht moet worden uitgesloten, is in deze zin willekeurig.

Uit uitspraken van de rechtbanken die op grond van het zogenaamde tijdsverloop verhaal in rechte afwijzen, kan bovendien niet worden afgeleid bij welke periode het geen gebruik maken van de bevoegdheid om te verhalen zo lang heeft geduurd dat verhaal is uitgesloten. Soms wordt hiervoor een termijn van vijf jaar gehanteerd, maar van een vaste lijn lijkt geen sprake te zijn. Het gevolg hiervan is dat elk door mij te kiezen tijdsverloop, onvermijdelijk het risico loopt om opnieuw te worden getroffen door rechterlijke uitspraken die een ander tijdsverloop hanteren.

Gezien het voorgaande is het naar mijn oordeel nu geboden dat gemeenten zich blijven richten op de uitspraken van de competente rechtbank, ook in de gevallen waarin gemeenten tot op heden niet in beroep zijn gekomen danwel niet hebben verhaald. Ik ben voornemens de gemeenten hieromtrent op korte termijn te informeren.

Brief aan gemeenten

Van de zijde van VNG en DIVOSA heeft mij het verzoek bereikt om aandacht te schenken aan de problemen bij de uitvoering van de verhaalswetgeving, die zowel de «oude» als de «nieuwe» gevallen kunnen betreffen. Na gezamenlijke inventarisatie en bestudering van de problemen ben ik tot de conclusie gekomen dat in de navolgende gevallen door mij per circulaire een oplossing kan worden geboden.

Minimumverhaalsbedragen

In de brief van 30 september 1992, SZ/BV/UKB/AUB/14 218 is onder punt 6 aangegeven dat bij zeer geringe bedragen niet tot terugvordering of verhaal in rechte hoeft te worden overgegaan. Destijds werd een bedrag tot f 250,- op jaarbasis aanvaardbaar geacht.

Tevens werd medegedeeld dat uit de alimentatierechtspraak bleek dat de rechter slechts een bedrag van f 100,- of hoger per maand als een relevante wijziging van omstandigheden van de onderhoudsplichtige ziet. Dit betekent dat alleen bij f 100,- of hoger per maand een wijzigingsverzoek bij de rechter kan worden ingediend.

Thans is vanuit de praktijk gebleken dat rechtsongelijkheid kan ontstaan wanneer bij een zogenaamde nihilbeschikking eerst bij een wijziging van f 100,- of hoger per maand kan worden verhaald, terwijl in alle andere gevallen bij f 250,- op jaarbasis een bijdrage kan worden opgelegd.

Ik ben van mening dat om die reden gelijkstelling tussen het minimum verhaalsbedrag en een minimum wijzigingsbedrag tot in beide gevallen f 100,- per maand, toelaatbaar en wenselijk is.

Van verhaal kan eveneens worden afgezien indien op voorhand duidelijk is dat de bijstandsperiode dermate beperkt zal zijn dat het minimumverhaalsbedrag op jaarbasis, te weten f 1200,-, niet zal worden overschreden.

Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als in verband met een tijdelijke terugval in inkomen ter overbrugging gedurende een korte periode bijstand moet worden verleend.

De bedoelde minimumbedragen van f 100,00 per maand gelden niet alleen voor verhaal in rechte, maar ook voor de verhaalsbedragen die tussen de gemeente en de onderhoudsplichtige langs minnelijke weg tot stand komen.

Heronderzoeksfrequentie bij verhaal wegens onderhoudsplicht

Een vraag die bij veel gemeenten leeft is of bij verhaal op onderhoudsplichtigen een heronderzoeksplicht geldt. Tijdens de parlementaire behandeling van de verhaalswetgeving is aangegeven, dat onder «betrokkene» in artikel 5 van het Besluit verantwoording en vergoeding uitkeringskosten (Bvvu) niet de onderhoudsplichtige is begrepen. Voor wat betreft verhaal op onderhoudsplichtigen is de heronderzoeksfrequentie derhalve niet voorgeschreven. De recente wijziging van het Bvvu (Stcrt. nr. 96, 25-5-1994) heeft hierin geen wijziging gebracht.

Gelet op het doel van de verhaalsplicht is het echter gewenst dat de verhaalsbijdrage zoveel mogelijk in overeenstemming is en blijft met de draagkracht van de onderhoudsplichtige en dat daarnaar onderzoek wordt gedaan. Op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven, kan afhankelijk van de diverse situaties door de gemeenten zelf worden bepaald.

Onderhoudsplicht van de vader jegens diens onwettige, niet-erkende kind(eren)

Op grond van artikel 392 van boek I van het Burgerlijk Wetboek zijn ouders onderhoudsplichtig jegens hun wettige en natuurlijke kinderen. Een kind verkrijgt door erkenning de staat van natuurlijk kind van zijn vader (art. 221 boek I BW). Voorts bestaat er ingevolge artikel 394 van boek I van het BW een onderhoudsplicht van de vader ten opzichte van diens onwettige, niet-erkende kind(eren).

Het onderzoek door de gemeente naar het bestaan van een onderhoudsplicht bij onwettige, niet-erkende kinderen blijkt in de praktijk problemen op te leveren. In het merendeel van de gevallen blijkt de moeder van het kind de naam van de vader niet op te geven, of de vermoedelijke vader ontkent de vader van het kind te zijn. Gezien uitvoeringstechnische problemen heb ik besloten dat het onderzoek door de gemeente naar de onderhoudsplicht zich kan beperken tot het doen van onderzoek bij het bevolkingsregister. Indien uit het bevolkingsregister blijkt dat het kind niet is erkend, kan verder van verhaal worden afgezien, tenzij de moeder aangeeft een vaderschapsakkie te willen instellen. Indien deze vordering door de rechter vervolgens wordt toegewezen, staat op dat moment de onderhoudsplicht vast en kan tot verhaal worden overgegaan.

De hierboven aangegeven zienswijze zal ik spoedig bij brief aan gemeenten kenbaar maken.

Onderzoek naar de uitvoeringsproblemen rondom de verhaalsplicht

Naar aanleiding van de eerder in deze brief aangegeven behoefte van VNG en DIVOSA om uitvoeringsaspecten van de verhaalswetgeving nader te onderzoeken, heb ik tevens besloten om een onderzoek in te stellen naar de vraag welke problemen zich voordoen en in welke mate de problemen zich manifesteren. Over de opzet van het onderzoek heeft overleg met VNG en DIVOSA plaatsgevonden. Naar aanleiding hiervan zal een aantal uitvoeringsonderwerpen worden onderzocht. Ik denk hierbij aan bijvoorbeeld gesignaleerde uitvoeringsproblemen bij verhaal op onderhoudsplichtigen, die in het buitenland verblijven, de uitvoering van de plicht om te verhalen op garanten en de samenwerking met het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen. Daarnaast ondervindt de uitvoering problemen bij aspecten, waarbij bij verschil van mening tussen de gemeente en de onderhoudsplichtige het eindoordeel uiteindelijk aan de rechter is overgelaten. Een voorbeeld hiervan is de ingangsdatum van het verhaal. Eveneens zullen diverse procedurele aspecten van de verhaalswetgeving op hun werking worden onderzocht. Zo kan zich een bewijslastprobleem voordoen, wanneer de gemeente een wijzigingsverzoek bij de rechter indient om het verhaalsbedrag in afwijking van de eerdere alimentatieuitspraak vast te laten stellen.

Ik verwacht dat de uitkomsten van het onderzoek in ieder geval eind 1995 beschikbaar zullen zijn.

Onderzoek uitvoeringskosten/opbrengst

Er is onderzoek verricht met als doel antwoord te krijgen op de vraag of de structurele toevoeging van f 15 miljoen aan het gemeentefonds, alsmede het bij de gemeente laten van de besparing van het gemeentelijk aandeel van 10% op de bijstandsuitkering, voldoende zijn om de gestegen uitvoeringskosten te compenseren.

Om de bovenstaande vraag te kunnen beantwoorden zijn gegevens van drieërlei aard nodig:

1. de gemiddelde uitvoeringskosten per terugvorderings- en verhaalsgeval;
2. het aantal terugvorderings- en verhaalsgevallen;
3. de toename van de in verband met verhaal en terugvordering (nog te) ontvangen bedragen, voor zover verband houdend met de invoering van de plicht tot terugvordering en verhaal.

Het onderzoek naar de onder punt 1 bedoelde gegevens is door VB-advies verricht. Om de twee andere vragen te kunnen beantwoorden is een apart onderzoek opgezet. Dit onderzoek is verricht door middel van een enquête onder de gemeenten. Omdat een structureel kader voor deze informatievoorziening ontbrak, is de vragenlijst na consultatie van de uitvoerders tot essentialia beperkt.

Op grond van de uitkomsten van de consultatieronde was de verwachting gerechtvaardigd dat deze gegevens konden worden geleverd. Helaas bleken de nodige gegevens in de gevraagde vorm niet aan de administraties van de gemeenten te kunnen worden ontleend.

De conclusie moet luiden dat deze poging om cijfermatige resultaten te verkrijgen met betrekking tot terugvordering en verhaal onvoldoende succesvol is geweest.

Bijgaand treft u in bijlage 1 de uitkomsten aan van de tot op heden verrichte onderzoeken.

Mijn conclusie is dat het niet verantwoord is om uit deze fragmentarische informatie een berekening te kunnen presenteren van de kosten en baten van de nieuwe wetgeving inzake verhaal en terugvordering in de bijstand. Ik ben dan ook van plan om dit jaar – naast de eerdergenoemde inhoudelijke evaluatie – opnieuw onderzoek te laten doen, waarbij eerst de nadruk zal worden gelegd op een integraal haalbaarheidsonderzoek. Aan de volgende kwantitatieve gegevens zal aandacht worden besteed:

1. Het aantal ex-partners met een onderhoudsverplichting, verdeeld naar nihil-bijdragen en gevallen waar een verhaalsbeschikking is opgelegd.
2. Het gemiddeld door de onderhoudsplichtige te betalen bedrag per verhaalsbeschikking.
3. Het bedrag dat daadwerkelijk door verhaalsdebiteuren wordt betaald aan de gemeenten.
4. Het aantal personen dat als terugvorderingsdebiteur in het bestand van de gemeenten is opgenomen.
5. Het gemiddelde bedrag dat een terugvorderingsdebiteur moet terugbetalen aan de gemeente.
6. Het bedrag dat daadwerkelijk door terugvorderingsdebiteuren wordt betaald aan de gemeenten.
7. De preventieve werking die is uitgegaan van de nieuwe wetgeving.

Het mislukken van het onderzoek is een extra argument om de aanbevelingen van de onderzoekers van VB-advies gericht op structurele monitoring te onderschrijven.

Het is gewenst dat uit de uitvoering structureel meer gegevens beschikbaar komen voor de informatievoorziening en beleidsvorming met betrekking tot de ABW.

In het kader van de implementatie van de nieuwe Algemene bijstandswet zal hieraan de nodige aandacht worden geschonken.

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

Effectmeting van de volume- en financiële gevolgen van de nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand (kamerstukken 20 598)

Wat de financiële gevolgen van de regeling betreft dient te worden bedacht dat op de invoeringsdatum een aantal gemeenten reeds gebruik maakte van de bevoegdheden tot het instellen van verhaal en het terugvorderen van onverschuldigde bedragen. Daarom is niet alleen de structurele situatie van belang, maar dient deze tevens te worden afgezet tegen de situatie op de invoeringsdatum van 1 augustus 1992. Dit aspect geldt zowel voor de baten (de additionele opbrengst van verhaalsbaten en de extra inning van terugvorderingen) als voor de kosten (een vergoeding van de extra werkzaamheden van de gemeenten).

Voor de meting van de gerealiseerde financiële en volume-effecten zijn verschillende acties ondernomen, met de volgende resultaten:

1. Wat de meting van de uitvoeringskosten betreft is door bureau VB-advies het onderzoeksrapport «Uitvoeringskosten van verhaal en terugvordering: een evaluatie» uitgebracht. Het belangrijkste resultaat van het onderzoek is dat inzicht kon worden verkregen in de kosten per geval.

De kosten van onderzoek van nieuwe verhaalsgevallen (alle potentiële onderhoudsplichtigen die jaarlijks instromen in de bijstand) bedroegen f 460 per geval, terwijl de kosten van de instroom van nieuwe terugvorderingsgevallen op f 395 per geval uitkwamen. De spreiding in kosten per geval was bij verhaal groter dan bij terugvorderingsgevallen.

De kosten van de bestandsactiviteiten (het beheer van de debiteuren-administratie) bedroeg zowel voor de verhaalsdebiteuren als de terugvorderingsdebiteuren f 165 per geval.

Omdat geen volume-effecten zijn gemeten, kunnen op basis van het onderzoek geen integrale kosten worden berekend. Ook bleek het praktisch niet haalbaar te zijn onderscheid te maken tussen de behandeling van oude gevallen en nieuwe gevallen.

2. Door het departement is mei/juni 1994 een steekproef gehouden onder 156 gemeenten, teneinde volume-effecten te kunnen meten. Deze gemeenten is gevraagd naar de stand van zaken per ultimo 1991 en per ultimo 1993, de respons bleek echter laag te zijn. Mogelijk is tevens sprake van selectieve non-respons. Daarnaast bleek, dat gemeenten geen uniform begrippenkader ter zake hanteerden, waardoor de gegevens van meerdere gemeenten niet konden worden getotaliseerd. Uit de geleverde informatie bleken slechts enkele tendenties te kunnen worden gegeven over de stand van zaken met betrekking tot de verhaalsverplichting:

– De resultaten van de gemeenten bleken onderling te sterk van elkaar af te wijken om verantwoorde macro-ramingen te kunnen maken. Zo bleek van de 23 gemeenten waarvoor een vergelijking tussen 1991 en 1993 mogelijk was, in vier gemeenten het aantal verhaalsbeschikkingen nauwelijks te zijn gegroeid. Daarentegen bleek in zeven gemeenten het aantal beschikkingen met meer dan 200% te zijn toegenomen. Er is derhalve niet bekend in welke mate de verhaalsverplichting tot een toename van het aantal verhaalsdebiteuren heeft geleid.

– Van de gemeenten bleek de helft eind 1993 een werkvoorraad van in bewerking zijnde zaken van meer dan 10% te hebben. Het percentage bij de rechter in behandeling zijnde zaken vertoonde een grote spreiding, met als uitschieter een gemeente met 20%. Hierbij past de kanttekening dat de grootste gemeenten ofwel niet hebben gerespondeerd, ofwel onvolledige informatie hebben geleverd. Deze bevindingen geven aan dat het eind 1993 nog te vroeg was om een totaal-effect van de verhaalsverplichting te kunnen meten.

– Bij de gemeenten die (vrijwel) geen achterstand hadden was er een relatief grote spreiding in het aantal verhaalsbeschikkingen als percentage

van de potentiële onderhoudsplichtigen. Minder dan 30%: 6 gemeenten; tussen 30% en 50%: 8 gemeenten; meer dan 50%: 6 gemeenten. Afgezien van de grote spreiding moet worden betwijfeld of dit een structureel beeld is, omdat niet moet worden uitgesloten dat het percentage onder de oude gevallen lager zal liggen dan het percentage onder de nieuwe gevallen.

De belangrijkste conclusie is dat weliswaar het aantal verhaalsbeschikkingen sinds eind 1991 is toegenomen, maar dat geen verantwoorde raming kon worden gemaakt van de additionele opbrengst van de maatregel.

3. Divosa heeft eveneens in het voorjaar van 1994 een onderzoek gehouden bij de gemeenten. Ook de respons van het Divosa-onderzoek bleek onvoldoende om representatieve uitkomsten te kunnen presenteren. Divosa had geen uitkomsten van de vier grote gemeenten, terwijl van de 16 gemeenten met meer dan 100 000 inwoners slechts één bruikbare reactie werd ontvangen. Bij de betrokken gemeenten ligt het gemiddelde verhaalsbedrag hoger dan de door SZW in de kamerstukken veronderstelde f 3 000. Hierbij past evenwel de kanttekening dat de uitkomst van Divosa is gebaseerd op ca. 2 000 verhaalszaken van 26 kleinere gemeenten. Er moet dan ook niet worden uitgesloten dat het landelijk gemiddelde verhaalsbedrag beneden het steekproefgemiddelde van Divosa zal liggen. In de steekproefgemeenten bleek in ca. de helft van de gevallen waar sprake was van een onderhoudsplicht, deze wegens gebrek aan middelen niet te kunnen worden geëffectueerd. In deze gevallen werd geen verhaalsbeschikking verzonden, maar werd een nihil-bijdrage vastgesteld.

4. Door SZW is analyse verricht op de statistische gegevens van de bijstand. Uit deze gegevens blijkt dat het aantal personen dat tot de doelgroep bijstandsverhaal behoort (gescheiden, gehuwd verlaten) bij de populatie ABW-sec (personen zonder arbeidsmarktverplichting) tussen medio 1992 en medio 1994 aanzienlijk is gedaald. Dit terwijl het volume van de rest van de ABW-populatie is gestegen. De verrichte analyse geeft dan ook aanleiding te veronderstellen dat de verhaalsverplichting een significant preventief of bijkomend effect heeft gehad.

De conclusie uit het voorgaande is dat het niet verantwoord is om uit deze fragmentarische informatie een berekening te kunnen presenteren van de kosten en baten van de nieuwe wetgeving inzake verhaal en terugvordering in de bijstand.

Teneinde in deze leemte te voorzien wordt een onderzoek voorbereid waarbij wordt gestreefd naar een evaluatie van de volgende kwantitatieve aspecten:

1. Het aantal ex-partners met een onderhoudsverplichting, verdeeld naar nihil-bijdragen en gevallen waar een verhaalsbeschikking is opgelegd.
2. Het gemiddelde door de onderhoudsplichtige te betalen bedrag per verhaalsbeschikking.
3. Het bedrag dat daadwerkelijk door verhaalsdebiteuren wordt betaald aan de gemeenten.
4. Het aantal personen die als terugvorderingsdebiteur in het bestand van de gemeenten zitten.
5. Het gemiddelde bedrag dat een terugvorderingsdebiteur moet terugbetalen aan de gemeente.
6. Het bedrag dat daadwerkelijk door terugvorderingsdebiteuren wordt betaald aan de gemeenten.
7. De preventieve werking die is uitgegaan van de nieuwe wetgeving.

Waar mogelijk zal worden getracht tevens aan te geven in welke mate er sprake is van een toename van het aantal verhaals- en terugvorderings-

debiteuren en van de geïnde bedragen ten opzichte van de situatie vóór de verplichtstelling.

Tevens zal deze informatie worden gebruikt om de vraag naar de integrale en de additionele uitvoeringskosten te kunnen beantwoorden, waarbij mede gebruik zal worden gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek van VB-advies naar de gemiddelde uitvoeringskosten.

Verhaalsprocedure en equality of arms

Ter aanvulling op hetgeen ik in de brief van 2 november 1994 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 1994–1995, 22 545 en 22 614, nr. 44) heb gemeld moge het volgende dienen:

Er is geen jurisprudentie bekend over zaken die analoog zijn aan het voorliggende probleem. Ook het secretariaat van de Mensenrechtencommissie in Straatsburg kon geen voorbeelden vinden. Wél is het zo dat waar in de jurisprudentie geklaagd wordt over schending van het «equality of arms»-beginsel, het steeds betrekking heeft op het inhoudelijke verloop van de procedure. Dat is in casu niet aan de orde. Het probleem dat wordt aangesneden betreft, zoals reeds geconstateerd, het verschil in *toegang tot de rechter* tussen de ene partij (burger) en de andere partij (overheid). Men zou zich aldus kunnen afvragen of de onderhavige regeling dan wellicht strijdt met artikel 14 jo artikel 6 lid 1 EVRM (ongelijke behandeling bij toegang tot dezelfde rechter).

De toegang tot de rechter is geen absoluut recht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft herhaaldelijk bepaald dat Staten de mogelijkheid dienen te hebben om aan de toegang tot de rechter beperkingen te stellen. Zo vond het Hof in de zaak *Ashingdane* (A-series no. 93 p. 24 en 25, para. 57) dat:

«the right of access to the courts is not absolute but may be subject to limitations; these are permitted by implications since the right of access by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and in place according to the needs and resources of the community and of individuals» (see the above-mentioned *Golder* judgement, p. 19, para 38, quoting the «Belgian Linguistic» judgement of 23 July 1968, Series A no 6 p. 32, para 5). In laying down such regulation, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation. Whilst the final decision as to observance of the Conventions requirement rests with the Court, it is no part of the Courts function to substitute for the assessment of the national authorities any other assessment of what might be the best policy in this field(...)

Nonetheless, the limitations applied must not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired(...)

Furthermore, a limitation will not be compatible with Article 6 para. 1 if it does not pursue a legitimate aim and if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved».

Het bovenstaande betekent:

- a. dat de opgelegde beperkingen de toegang tot de rechter niet zodanig mogen frustreren dat het feitelijk (nagenoeg) onmogelijk wordt om het oordeel van de rechter in te winnen;
- b. dat de opgelegde beperking een gerechtvaardigd doel moet dienen en
- c. dat er een redelijk evenwicht dient te bestaan tussen de opgelegde beperking en het te bereiken doel (proportionaliteit).

In het geval van het verhaalsrecht kan niet betoogd worden dat de toegang tot de rechter voor de onderhoudsplichtige nagenoeg onmogelijk wordt gemaakt.

Blijkt hij te weinig vermogend te zijn om de kosten van de procedure zelf te betalen, dan komt hij, volgens de algemeen daarvoor geldende regels, in aanmerking voor door de overheid betaalde rechtsbijstand. Komt de onderhoudsplichtige daar niet voor in aanmerking, wat meestal het geval zal zijn, dan levert dat op zichzelf geen strijd met het EVRM op,

in de zaak Airey (A-series no. 32, p. 15) bepaalde het Hof namelijk dat artikel 6 lid 1 weliswaar een effectief recht op toegang tot een rechter garandeert inzake de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen, maar dat Staten er geenszins toe verplicht zijn te voorzien in «free legal aid for every dispute relating to a civil right». Het ging hier om een persoon die zelf te weinig vermogend was om de proceskosten te betalen maar toch geen toevoeging kreeg omdat de zaak te weinig kans van slagen had.

Ook het feit dat er een zekere drempel wordt opgeworpen, om te voorkomen dat een ieder te allen tijde naar de rechter stapt is uit oogpunt van het EVRM niet onrechtmatig en dient zelfs een gerechtvaardigd doel. In de zaak Lithgow and others (A-series no. 102, pp 71 en 72) merkte het Hof immers op dat: «this limitation on a direct right of access for every individual shareholder to the Arbitration Tribunal pursued a legitimate aim, namely the desire to avoid (...) a multiplicity of claims and proceedings brought by individual shareholders».

Het feit dat de burger proceskosten moet maken in de verhaalprocedure strijdt dus niet met het EVRM, het is geoorloofd om middelen te hanteren die ertoe bijdragen dat men, alvorens het tot een rechtszaak te laten komen, zich realiseert hoe redelijk de kans is om in het gelijk gesteld te worden.

De gemeente heeft in dat opzicht een geheel andere positie. De gemeente wordt door de centrale overheid verantwoordelijk gemaakt voor het verhaal van kosten van bijstand. De gemeente vervult in deze functie een algemeen belang en heeft daarvoor de nodige deskundigheid in huis. Op basis van die deskundigheid zal de gemeente beoordelen of verhaal in rechte zin heeft. Die deskundigheid brengt voor de gemeente kosten met zich mee. De burger die, in het algemeen, niet over de vereiste juridische kennis in deze zaken beschikt, zou tijdens het verloop van de procedure in een ongelijke positie ten opzichte van de gemeente komen te staan als hij niet deskundig zou worden bijgestaan (equality of arms). Ook de burger betaalt voor de door hem ingehuurde deskundigheid, of krijgt een advocaat toegewezen als hij de kosten niet zelf kan dragen.

Er zijn een paar gevallen bekend waarbij burgers in Straatsburg klaagden over hun ongelijke positie tijdens de procedure ten opzichte van de overheid in die zin dat de overheid zich financieel nauwelijks beperkingen hoeft op te leggen tijdens het verloop van de procedure, terwijl de burger maar zeer beperkte financiële middelen ter beschikking heeft (dit is dus wel equality of arms). In de mij bekende gevallen leidde dit steeds tot niet-ontvankelijkverklaring.

Aan de hand van de beschikbare jurisprudentie dient geconcludeerd te worden dat het feit dat de gemeente geen griffierechten hoeft te betalen en geen procureur hoeft te stellen niet strijdt met enig in het EVRM neergelegd recht van de burger.