

Verhaal van (on)terechte bijstand

MR. H.W.M. NACINOVIC*

Op grond van artikel 61 Participatiewet is het college van B&W bevoegd om in bepaalde gevallen de kosten van bijstand te verhalen.¹ Het verhaal moet onderscheiden worden van de terugvordering. Terugvordering geschiedt van de bijstandsontvanger zelf.² Verhaal is op een derde. De verhaalsprocedure is ook een bijzondere procedure binnen de Participatiewet. Het verhaalsrecht wordt namelijk voor een belangrijk deel beheerst door het alimentatierecht. Het gaat in de praktijk immers vaak om verhaal van de kosten van bijstand op een persoon die zijn alimentatieverplichtingen jegens zijn ex-echtgenoot en/of minderjarig kind niet nakomt. Geschillen omtrent verhaalsbesluiten komen daarom voor de burgerlijke rechter (familiekamer) en niet bij de bestuursrechter. Verhaal van de kosten van bijstand op een ex-echtgenoot is in de praktijk waarschijnlijk de meest voorkomende vorm van bijstandsverhaal. Verhaal van de kosten van bijstand op een ex-echtgenoot is mogelijk indien hij na echtscheiding (of ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed) zijn onderhoudsplicht jegens zijn ex-echtgenoot niet of niet behoorlijk nakomt. Dit verhaal op onderhoudsplichtige ex-echtgenoot is geregeld in artikel 62, aanhef en onderdeel b, Participatiewet. In wezen komt het er dan op neer dat iemand in plaats van alimentatie te betalen aan zijn ex-echtgenoot de kosten van de bijstand aan de gemeente moet vergoeden. Waarbij dan wel zij opgemerkt dat ook indien de echtgenoten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid van artikel 1:158 en 1:159 BW om zelf bij overeenkomst vast te leggen of, en zo tot welk bedrag, de één tegenover de ander na echtscheiding tot een uitkering tot diens levensonderhoud zal zijn gehouden, zij niet op die wijze het verhaal van de kosten van bijstand door de gemeente kunnen tegengaan. In artikel 1:159a BW is namelijk bepaald dat een dergelijke overeenkomst de mogelijkheden tot bijstandsverhaal onverlet laat.

Het moeten betalen van alimentatie kan een behoorlijke aanslag betekenen op het inkomen van de onderhoudsplichtige. Hetzelfde geldt voor het moeten betalen van een verhaalsbijdrage. Al kan een verhaalsbijdrage natuurlijk nooit hoger zijn dan de daadwerkelijke kosten van de verleende bijstand.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat een onderhoudsplichtige die wordt geconfronteerd met een gemeente die de kosten van bijstand op hem wil verhalen, zal proberen daar onderuit te komen. Zeker als hij meent dat zijn ex-echtgenoot eigenlijk helemaal geen bijstand had behoren te krijgen, als het college de wet beter had uitgevoerd.

De vragen of de bijstandsverlening wel noodzakelijk en rechtmatig is en of het college wel voldoende zijn best heeft gedaan om de bijstandontvangende ex-echtgenoot aan het werk te krijgen kunnen echter als zodanig helemaal niet aan de orde worden gesteld in een verhaalsprocedure.³

Toch hadden in een tweetal recente uitspraken van het Hof Arnhem-Leeuwarden onderhoudsplichtigen met een dergelijke betoog succes.⁴

1. Naast het verhaal op een onderhoudsplichtige (ex-)echtgenoot, ouder een onderhoudsplichtig minderjarig kind (!) (art. 62 Participatiewet) bestaat ook de mogelijkheid om in bepaalde gevallen verhaal te zoeken op de nalatenschap van een overleden bijstandsgerechtigde en op iemand die een schenking heeft ontvangen van de bijstandsgerechtigde (art. 62f Participatiewet).

2. Met dien verstande dat ook mede kan worden teruggevorderd van een zogenaamde verzwegen partner van een bijstandsontvanger (art. 59 lid 2 Participatiewet).

3. HR 23 februari 1996, NJ 1996/396.

4. Hof Arnhem-Leeuwarden 10 december 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:9443 en 19 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3282.

* Mr. Hans Nacinovic is lid van de redactie van PS Documenta

In de uitspraak van 19 april 2016 had het college zelf uitvoeringsbeleid vastgesteld dat inhield, dat bij de beantwoording van de vraag of van de verhaalsbevoegdheid gebruik zou worden gemaakt, ook de eigen inspanningen om de bijstandsontvangende onderhoudsgerechtigde aan het werk te helpen moest worden beoordeeld. Niet gebleken was dat het college enige re-integratie-inspanningen had verricht. En daarmee is de uitspraak van het hof dan ook een logische. Het college had nou eenmaal de wettelijke ruimte om te kunnen verhalen in het eigen beleid verder ingeperkt. En wat er verder ook zij van dit gemeentelijke beleid, men mag van het college verwachten dat het zich aan zijn eigen beleid houdt en niet ten nadele van de burger daarvan afwijkt. Dat neemt niet weg dat de uitkomst van deze zaak anders had kunnen (en moeten!) zijn als het college zijn wettelijk bevoegdheid tot verhaal niet in zijn beleid op deze wijze zou hebben ingeperkt.

In de uitspraak van 10 december 2015 had de onderhoudsplichtige daarentegen bevestigd dat de bijstandsontvanger vermogen had boven de vermogensgrens van artikel 34 Participatiewet en dat daarom de bijstandsverlening onterecht was en dientengevolge ook de verhaalsactie. Het hof kwam tot het oordeel dat de onderhoudsplichtige gemotiveerd had gesteld dat der sprake moest zijn van vermogen boven de vermogensgrens en dat de gemeente (i.c. de regionale sociale dienst) niet aannemelijk had gemaakt dat dit niet zo was c.q. daar onvoldoende onderzoek naar had gedaan. Daarom was er volgens het hof ook geen wettelijke grond voor het verhaal van de kosten van bijstand.

Maar als gesteld, kan de rechtmatigheid van de verleende bijstand in de verhaalsprocedure als zodanig niet aan de orde worden gesteld. Het hof doet dit wel. Daarom moet deze uitspraak voor onjuist worden gehouden.

De noodzaak tot en de rechtmatigheid van de bijstandsverlening moet wel indirect aan de orde kunnen worden gesteld in verhaalsprocedures.

Bij de beoordeling van het bestaan van het verhaalsrecht jegens een ex-echtgenoot en de omvang van het te verhalen bedrag wordt namelijk rekening gehouden met de maatstaven die gelden en de omstandigheden die van belang zijn in het geval dat de rechter dient te beslissen over de vraag of en, zo ja, tot welk bedrag een uitkering tot levensonderhoud na echtscheiding, scheiding van tafel en bed of ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed zou moeten worden toegekend. Dit volgt uit artikel 62a Participatiewet. Of en, zo ja, tot welk bedrag een uitkering tot levensonderhoud na echtscheiding, scheiding van tafel en bed of ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed zou moeten worden toegekend hangt af van verschillende factoren. De omvang van de onderhoudsplicht is neergelegd in boek 1 van het BW en wordt primair bepaald door:

- de duur van de onderhoudsplicht (art. 1:157 BW);
- de behoefte van de onderhoudsgerechtigde (art. 1:397 BW);
- de draagkracht van de onderhoudsplichtige (art. 1:397 BW).

In dit kader is vooral de behoefte van de onderhoudsgerechtigde van belang. Na de echtscheiding moeten de ex-echtgenoten natuurlijk in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Voor zover een ex-echtgenoot daartoe niet in staat is spreken we van behoefte. Het bestaan van een behoefte is bij een ex-echtgenoot dus een noodzakelijke voorwaarde om een onderhoudsplicht bij de andere echtgenoot te kunnen vaststellen. De hoogte van de behoefte is mede afhankelijk van het gezinsinkomen tijdens het huwelijk. Iemand heeft geen recht op alimentatie – wegens het ontbreken van de behoefte – jegens zijn ex-echtgenoot als hij zelf voldoende inkomsten heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien of zich die inkomsten in redelijkheid kan verwerven. De

aanwezigheid van eventuele eigen middelen van de bijstandsontvanger waar het college ten onrechte geen rekening mee heeft gehouden, kunnen dus wel een rol spelen bij de vraag of er wel sprake is van een behoefte en in het verlengde daarvan van een onderhoudsplicht. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheden om middels arbeid inkomen te verwerven. In de uitspraak van 10 december 2015 had het hof evenwel al vastgesteld dat er sprake was van een onderhoudsplicht.

Daarnaast spelen er zogenaamde niet-financiële factoren. Dit zijn feiten en omstandigheden als gevolg waarvan van iemand in redelijkheid niet of niet langer kan worden gevergd om bij te dragen in het levensonderhoud van zijn ex-echtgenoot. Daarbij is weer een onderscheid tussen subjectieve factoren en objectieve factoren. Bij subjectieve niet-financiële factoren gaat het om wangedrag of moreel verwerpelijk gedrag aan de zijde van de (in beginsel) onderhoudsgerechtigde ex-echtgenoot, waardoor geen onderhoudsplicht (meer) op zijn plaats is ondanks een aanwezige draagkracht en behoefte. Het gaat hierbij om vrij uitzonderlijke zaken.⁵

De objectieve niet-financiële factoren zien op de relatie tussen de echtscheiding en de onderhoudsbehoefte, het zogenaamde causale verband. Voor het verhaal van bijstand betekent dat, dat er causaal verband moet zijn tussen de duurzame scheiding en de bijstandsbehoefte. De bijstandsbehoefte moet rechtstreeks voortvloeien uit het verbroken gezinsverband. Als iemand bijvoorbeeld een beroep doet op bijstand omdat hij werkloos is geworden, dan is er geen reden om te verhalen op de ex-echtgenoot als de bijstandsontvanger al was gescheiden voordat de werkloosheid intrad. De mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde om zelf in zijn levensonderhoud te voorzien, bijvoorbeeld door te gaan werken, moeten worden betrokken bij de vraag of er sprake is van dit causale verband. Maar voor een rechtstreekse toets of het college wel genoeg zijn best heeft gedaan om de bijstandsontvanger te re-integreren in de arbeidsmarkt is hier geen ruimte.

5. Zie voor een voorbeeld Hof Arnhem 31 oktober 2010, LJN BO1073 (Door stelselmatige leugens probeerde de ex-echtgenote haar ex-echtgenoot in een kwaad daglicht te stellen).