

Vergaderjaar 2003–2004

29 480

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek alsmede van enige andere wetten in verband met de vaststelling van kinderalimentaties (Wet herziening kinderalimentatiestelsel)

Nr. 4

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING, ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN ZOALS NADIEN GEWIJZIGD

Voorstel van wet

Artikel 404, eerste lid, tweede zin, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek:

De overeenkomstig deze maatstaven bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde bedragen worden periodiek op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze aangepast.

Artikel 406, eerste lid, eerste zin, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek:

1. Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen stelt op aanvraag van de onderhoudsgerechtigde of de onderhoudsplichtige of op hun gezamenlijke aanvraag het bedrag tot voorziening in de kosten van verzorging en opvoeding van het kind vast dat de ouder of stiefouder zal moeten uitkeren.

Artikel 406ab, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek:

1. Een rechterlijke uitspraak of een besluit van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen betreffende levensonderhoud aan een minderjarig kind of stiefkind kan nadien slechts bij rechterlijke beslissing worden gewijzigd in geval nadien sprake is van zo ingrijpende wijziging van omstandigheden dat ongewijzigde handhaving naar

maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van de verzoeker kan worden geveerd.

Artikel V:

Het voor het tijdstip van het in werking treden van deze wet geldende recht blijft van toepassing in een geding betreffende de bijdrage in de kosten van verzorging en opvoeding van een minderjarige dat op dat tijdstip voor de rechter aanhangig is.

Memorie van Toelichting

§ 4a. Adviezen over het eindrapport IBO alimentatiebeleid:

In de zevende alinea is in de eerste zin na «In een aantal adviezen wordt» toegevoegd: even als in het advies van de Raad van State.

In de achtste alinea is in de tweede zin na de zinsnede «met een reactie op» toegevoegd: het aangedragen alternatief en.

Na de achtste alinea is een alinea toegevoegd, luidende: Bezien is in hoeverre het in de adviezen aangedragen alternatief, namelijk vereenvoudiging van de Tremanormen, voldoet aan de uitgangspunten van het wetsvoorstel (zie § 5) en geconcludeerd is dat dit niet of in onvoldoende mate het geval is. In dit

alternatief staat de beschikbare draagkrachtruimte niet bij voorbaat vast; er wordt nog steeds rekening gehouden met een (beperkt) aantal aftrekposten waarvan niet op voorhand vast staat of en in welke mate zij in aanmerking moeten worden genomen, hetgeen aanleiding zal blijven voor discussies en het maken van afspraken door ouders zelf zal belemmeren. Ook houden in dit alternatief bepaalde verplichtingen voorrang op de verplichting ten opzichte van kinderen.

§ 4b. Advies van de Raad voor de rechtspraak

De laatste zin luidde: Dit advies luidt instemmend.

§ 5. Voorgestelde regeling, de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en de beoogde effecten.

De titel van de § 5 luidde: Voorgestelde regeling en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten.

Na de eerste zin van de eerste alinea is een zin toegevoegd, luidende: De voorgestelde regeling beoogt dat in meer gevallen dan thans door de niet-verzorgende ouder daadwerkelijk een financiële bijdrage wordt geleverd aan de verzorging en opvoeding van de kinderen.

In de zesde zin van de eerste alinea is na «transparant berekenings-systeem» toegevoegd:

, aan de hand waarvan kinder-alimentatie in beginsel eenmalig wordt vastgesteld, .

In de tweede alinea is na de tweede zin toegevoegd: In artikel 56 van de Wet werk en bijstand (WWB) is rekening gehouden met de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling. Dit artikel zal dan ook tegelijk met dit wetsvoorstel in werking treden. In genoemd artikel is bepaald dat het College van Burgemeester en Wethouders aan de verlening van bijstand de verplichting kan verbinden dat de bijstands-gerechtigde eerst de ontvangst van kinderalimentatie regelt. Indien de verplichting niet wordt nagekomen, kan op grond van artikel 18 van de WWB de bijstandsuitkering worden verlaagd. Dit zal naar verwachting ertoe leiden dat in meer gevallen dan thans om vaststelling van kinder-alimentatie wordt verzocht. Opmerking verdient voorts dat teneinde bijstandsafhankelijke alleenstaande ouders op weg te helpen naar een zelfstandig bestaan, dient te worden voorzien in een aantal randvoorwaarden zoals scholing, werkgelegenheid en betaalbare kinderopvang. Het kabinetsbeleid is hierop gericht. Hieronder volgen enkele reken-voorbeelden uit het onderzoek van Jehoel-Gijsbers¹, waaruit blijkt dat dit wetsvoorstel kan bijdragen aan een vergroting van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders. Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat alleenstaande ouders met een minimale verdien capaciteit met een werkweek van 33 uur een inkomen kunnen verdienen dat gelijk staat aan bijstandsniveau; degenen die maandelijks € 136,- aan kinderalimentatie ontvangen, kunnen met een werkweek van 28 uur uit de bijstand stromen; degenen die maandelijks € 317,- aan kinder-alimentatie ontvangen kunnen met 22 uur werken per week al uit de bijstand stromen. In deze reken-voorbeelden is rekening gehouden met (de hoogte van) uitkeringen, inkomensafhankelijke regelingen (o.a. kinderopvang) en fiscale regelingen.

¹ Alleenstaande ouders, het combinatiescenario en kinderalimentatie, een onderzoek naar knelpunten en oplossingen in regelgeving en uitvoering, Jehoel-Gijsbers 2001, pp. 41 t/m 50.

Uit de inkomenssimulaties in genoemd onderzoek blijkt dat het voor alleenstaande ouders moeilijk is om uit de bijstand te komen als zij geen kinderalimentatie ontvangen. Kinderalimentatie kan aldus bijdragen aan een uitstroom uit de bijstand.

Voorts zal naar verwachting in meer gevallen dan thans kinder-alimentatie worden vastgesteld, omdat de financiële verplichtingen ten opzichte van het kind voorop gesteld worden. Ook is te verwachten dat een eenvoudiger en meer transparant berekeningssysteem tot minder conflicten zal leiden en dat hierdoor de naleving zal verbeteren.

De passage voor de laatste zin is geschrapt. Deze luidde: Bezien is in hoeverre het in de adviezen aangedragen alternatief, namelijk vereenvoudiging van de Tremas-normen (zie § 4.a), voldoet aan deze uitgangspunten en geconcludeerd is dat dit niet of in onvoldoende mate het geval is. In dit alternatief staat de beschikbare draagkrachtruimte niet bij voorbaat vast; er wordt nog steeds rekening gehouden met een (beperkt) aantal aftrekposten waarvan niet op voorhand vast staat of en in welke mate zij in aanmerking moeten worden genomen, hetgeen aanleiding zal blijven voor discussies en het maken van afspraken door ouders zelf zal belemmeren. Ook houden in dit alternatief bepaalde verplichtingen voorrang op de verplichting ten opzichte van kinderen.

§ 5a. Berekening.

In de zevende alinea is aan het slot van de derde zin de zinsnede «in redelijkheid niet meer kan worden geveerd» vervangen door: onaanvaardbaar is.

In de laatste alinea is de laatste zin vervangen door: Daarbij verdient opmerking dat de bepaling van artikel 395b Boek 1 BW op grond waarvan bij het meerderjarig worden van een kind automatische conversie plaatsvindt van een bij rechterlijke uitspraak vastgesteld bedrag voor de verzorging en opvoeding van een minderjarig kind in een bedrag terzake van levensonderhoud en studie, dat ongewijzigd blijft, met dien verstande dat deze bepaling tevens zal gelden voor besluiten van het LBIO. Hierdoor kunnen mogelijk verschillen ontstaan in bedragen, die

betaald moeten worden aan jongmeerderjarige kinderen, afhankelijk van het feit of het alimentatiebedrag voor het 18e jaar is vastgesteld aan de hand van de tabel of na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar overeenkomstig artikel 395a Boek 1 BW. Uiteraard kan van het voorgestelde systeem in gevallen die vergelijkbaar zijn met gevallen van kinderen jonger dan 18 jaar wel een voorbeeldwerking uitgaan bij de vaststelling van onderhoudsbijdragen voor kinderen tussen 18 en 21 jaar.

§ 5b. Vaststelling en inning.

Na de vierde alinea zijn twee alinea's toegevoegd, luidende: Naar aanleiding van vragen van de Raad van State zijn de grensoverschrijdende aspecten van het wetsvoorstel nader overwogen en is geconcludeerd dat het wenselijk is dat de bevoegdheid van het LBIO beperkt wordt tot gevallen waarin zowel de alimentatieplichtige als de alimentatiegerechtigde woonplaats of gewone verblijfplaats hebben in Nederland. Het voorgestelde systeem is sterk gericht op de Nederlandse situatie. Indien bijvoorbeeld een alimentatieplichtige in het buitenland verblijft, valt niet uit te sluiten dat de in de tabel opgenomen bedragen niet adequaat zijn, in welk geval toepassing van de hardheidsclausule aangewezen is. Ik meen dat het hanteren van de hardheidsclausule in deze gevallen meer op de weg van de rechter ligt. De rechter kan in internationale gevallen door middel van een rogatoire commissie gegevens uit het buitenland verkrijgen. Het LBIO ontbeert deze mogelijkheid wanneer zijn partner-organisatie in het buitenland over onvoldoende bevoegdheden beschikt. Ook om deze reden is beoordeling van internationale gevallen door de rechter aangewezen. Ik sluit overigens niet uit dat het voorgestelde systeem in de toekomst uitgebouwd kan worden, in die zin dat het LBIO ook bevoegd wordt in grensoverschrijdende gevallen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het LBIO op gelijke wijze als de rechter geconfronteerd kan worden met gevallen waarin in het buitenland reeds een procedure omtrent alimentatie of een echtscheidingsprocedure waarbij als nevenvoorziening om vaststelling van kinderalimentatie is verzocht,

aanhangig is (vergelijk artikel 5, tweede lid, van de verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van de Europese Unie van 22 december 2000 (pbEG L 12 van 16 januari 2001) betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken («Brussel I-verordening»). In die gevallen zal het LBIO zijn beslissing moeten aanhouden en als de bevoegdheid van de instantie waarbij de zaak als eerste is aangebracht, vaststaat, partijen naar die eerst aangezochte instantie moeten verwijzen (vergelijk artikel 27 van de Brussel I-verordening en artikel 12 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

De eerste drie zinnen van de achtste alinea luiden: Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld om, indien ouders er in onderling overleg niet uitkomen, voortaan het LBIO op hun aanvraag of op aanvraag van een van hen de kinderalimentatie te laten vaststellen (artikel 406). In die gevallen waarin er een rechterlijke procedure aanhangig is betreffende de echtscheiding, de scheiding van tafel en bed, de ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed of het over het kind uit te oefenen gezag, kunnen zij de rechter verzoeken de kinderalimentatie vast te stellen (artikel 406aa).

Aan het slot van de twaalfde alinea is een zin toegevoegd, luidende: Tenslotte zij er nog op gewezen dat verzoekers die een beroep op het LBIO doen in aanmerking kunnen komen voor gefinancierde rechtsbijstand.

De laatste alinea is geschrapt. Deze luidde: Tot slot wordt voor de goede orde opgemerkt dat in artikel 56 van de Wet werk en bijstand (Stb. 375) reeds geanticipeerd is op de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling. In genoemde bepaling is bepaald dat het College van Burgemeester en Wethouders aan de verlening van de bijstand de verplichting kan verbinden dat de bijstandsgerechtigde eerst de ontvangst van kinderalimentatie regelt. Indien de verplichting niet wordt nagekomen kan op grond van het voorgestelde artikel 18 de bijstandsuitkering worden verlaagd.

¹ Het kind centraal, p. 38.

§ 6. Financiële consequenties.

Na de eerste alinea is een alinea toegevoegd, luidende: Deze besparingen zijn als volgt opgebouwd. Van de structurele besparing van € 190 miljoen vanaf 2006 kan naar verwachting ongeveer 60% worden behaald via verhoogde ontvangsten uit kinderalimentatie waardoor minder bijstandsaanvulling door gemeenten noodzakelijk is. De overige 40% van de besparingen houdt verband met verhoogde bijstandsonafhankelijkheid van alleenstaande ouders die, door de combinatie van kinderalimentatie en loon uit arbeid, zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien¹. Volledige uitstroom van alleenstaande ouders uit de bijstand na het ontvangen van kinderalimentatie is dus niet altijd nodig om toch de beoogde besparingen te behalen.

Hieronder volgt een nadere onderbouwing van de instroomgegevens en de kosten met betrekking tot het LBIO.

Na de vierde alinea is een alinea toegevoegd, luidende: De jaarlijkse instroom van het aantal alleenstaande ouders in de bijstand is gelijk aan 20 000. Zij zullen door de gemeenten worden doorverwezen naar het LBIO om kinderalimentatie te regelen. Indien een alleenstaande ouder een beroep doet op de bijstand kan de gemeente immers na inwerkingtreding van artikel 56 WWB de verplichting opleggen zelf een verzoek tot kinderalimentatie in te dienen bij het LBIO. In dit aantal van 20 000 is geen rekening gehouden met ouders die mogelijk zelfstandig het LBIO inschakelen voor kinderalimentatie, zonder dat een beroep op bijstand aan de orde is.

In de zesde alinea luidde de tweede zin: Daarnaast wordt verwacht dat 35 000 alleenstaande ouders in de periode van 1 juli 2004 tot en met 31 december 2005 door de gemeenten worden doorverwezen naar de vaststellingen inningsinstantie.

Na de tweede zin van de zesde alinea is een zin toegevoegd, luidende: Ook voor personen die thans reeds bijstand ontvangen, geldt immers dat zij na inwerkingtreding van artikel 56 WWB door de gemeente verplicht kunnen worden om kinderalimentatie te regelen.

Artikel I, onderdelen B,F,G (artikel 406aa) en H, onder 1, en artikel III, onderdeel A

In de eerste zin van de eerste alinea is na «om de rechter alleen nog in» toegevoegd: grensoverschrijdende gevallen en in.