

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. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VAN DE STAATSCRETAIRIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2004

Op 27 mei jl. heeft uw Kamer een hoofdlijnen debat gewijd aan het op 18 maart jl. ingediende wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel (Kamerstukken II 2003–2004, 29 480, nrs. 1–3). In de tweede termijn is door de aanwezige leden een motie ingediend waarin het kabinet verzocht wordt het wetsvoorstel in te trekken. De stemming over deze motie is aangehouden en gevraagd is om een brief te sturen waarin aangegeven wordt waarom de regering ondanks de kritiek van uw Kamer de behandeling van het wetsvoorstel toch wil voortzetten. Graag gaan wij met deze brief in op dat verzoek. Tevens wordt hierbij gevolg gegeven aan de toezegging tijdens het AO van 23 juni jl. over scheiding en omgang om in deze brief in te gaan op de schijnbare tegenstelling tussen het wetsvoorstel en de plannen met betrekking tot de problematiek in het kader van het omgangsrecht.

Algemeen

In het hoofdlijnen debat is gebleken dat het wetsvoorstel in de huidige vorm niet kan rekenen op de steun van de Kamer. In het debat is een aantal ideeën naar voren gebracht die naar de opvatting van de Kamer onderdeel zouden moeten uitmaken van het stelsel. Wij zijn van oordeel dat het mogelijk moet zijn om in overleg met de Kamer te komen tot een stelsel van kinderalimentatie dat zowel recht doet aan de uitgangspunten van het kabinet als aan de opvattingen van de Kamer. Voor het kabinet is daarbij het uitgangspunt dat het noodzakelijk is te komen tot een stelsel van kinderalimentatie dat in meer gevallen dan nu leidt tot vaststelling en betaling van kinderalimentatie en dat voldoende rekening houdt met de positie van het kind waarvoor alimentatie wordt betaald. Dat heeft ook als belangrijk emancipatorisch effect dat het voor alleenstaande ouders in de bijstand gemakkelijker wordt om uit de bijstand te stromen.

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op het huidige stelsel en de daarin geconstateerde knelpunten. Vervolgens wordt aangegeven op

welke wijze het huidige wetsvoorstel deze knelpunten kan oplossen. Daarna wordt ingegaan op de mogelijkheden die wij zien voor aanpassingen van het wetsvoorstel. Tenslotte wordt ingegaan op de relatie met de Wet werk en bijstand (WWB) omdat invoering van een nieuw stelsel belangrijke gevolgen heeft voor alleenstaande ouders in de bijstand.

Huidige alimentatiestelsel

a. Vaststelling en berekening

Ingevolge het huidige artikel 404 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) zijn ouders verplicht naar draagkracht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen. Met ouders worden bedoeld de juridische ouders, dat wil zeggen de moeder, de man met wie de moeder ten tijde van de geboorte van het kind gehuwd was, de man die het kind erkend heeft en de man van wie het vaderschap gerechtelijk is vastgesteld. Ook de verwekker kan op zijn onderhoudsverplichting worden aangesproken (artikel 394 van Boek 1 BW). De onderhoudsverplichting loopt ook na een scheiding door. De berekening van kinderalimentatie is enerzijds afhankelijk van de behoefte van het kind en anderzijds de draagkracht van de ouders.

Voor de bepaling van de behoefte van minderjarige kinderen wordt in de rechtspraak gebruik gemaakt van de zogenoemde tabel «kosten van kinderen». De kosten van kinderen worden aan de hand van deze tabel berekend op basis van het (fictieve) gezinsinkomen, het aantal kinderen en de leeftijd van het kind. De tabel is door de rechterlijke macht in samenwerking met het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) ontwikkeld.

De onderhoudsverplichting van de ouders is gekoppeld aan hun draagkracht. Zij zijn verplicht bij te dragen met de financiële middelen waarover zij – na aftrek van de kosten van eigen levensonderhoud – beschikken dan wel redelijkerwijs kunnen beschikken. De vaststelling van kinderalimentatie is thans maatwerk; per individueel geval wordt bekeken in hoeverre bepaalde kosten in redelijkheid in mindering behoren te worden gebracht op het inkomen. In de praktijk plegen ter bepaling van de draagkracht van een ouder de zogenoemde Tremanormen te worden gehanteerd¹; de draagkracht wordt berekend door op het inkomen in mindering te brengen de kosten welke de alimentatieplichtige ouder per maand heeft. Dat zijn de minimale kosten van levensonderhoud, die worden gesteld op de hoogte van een bijstandsuitkering voor een alleenstaande, een eenoudergezin of een gezin. Verder worden onder meer meegeteld de woonkosten, voor zover niet verdisconteerd in het bedrag van de bijstandsuitkering en voor zover redelijk, de aflossing van huwelijkse schulden, voor zover deze werkelijk geschiedt, de premie voor een ziektekosten-verzekering, pensioenpremies, voor zover noodzakelijk en redelijk, de kosten van omgang, de aflossing van een schuld aangegaan voor de herinrichting tot een bepaald bedrag, de aflossing van andere onontkoombare schulden, de premie voor een begrafenisverzekering en reële werkelijk gemaakte kosten voor kinderopvang. Het totale bedrag wordt in mindering gebracht op het inkomen per maand. Het bedrag dat resteert wordt de draagkrachtruimte genoemd. Een bepaald percentage van de draagkrachtruimte wordt aangewend voor (kinder)alimentatie. Bij een alleenstaande is dat 60 tot 70%, afhankelijk van het inkomen. Voor een alimentatieplichtige met een nieuwe partner die geen inkomen kan verwerven is dat 45 tot 50%, wederom afhankelijk van het inkomen. Als blijkt dat de alimentatieplichtige onvoldoende of geen draagkracht heeft om het alimentatiebedrag te betalen, wordt het bedrag dienovereenkomstig verminderd en eventueel op nihil gesteld.

¹ Te raadplegen op www.rechtspraak.nl/reglementen.

Indien de alimentatieplichtige ouder in gebreke blijft met de betaling van kinderalimentatie, kan de andere ouder het LBIO inschakelen (artikel 408 Boek 1 BW). Het LBIO kan de kinderalimentatie innen bij de alimentatieplichtige ouder en uitkeren aan de verzorgende ouder (of het jongmeerderjarige kind). Een beroep op het LBIO door de ontvangende ouder (of het jongmeerderjarige kind) is mogelijk als de rechter een onderhoudsuitkering heeft vastgesteld en de alimentatieplichtige in de zes maanden voorafgaande aan het verzoek in de betaling van ten minste één periodieke betaling tekort is geschoten. Het LBIO kan dan bijvoorbeeld loonbeslag leggen (de ontvangende ouder of het jongmeerderjarige kind kan dit natuurlijk ook zelf doen door tussenkomst van een deurwaarder). De invordering eindigt als er gedurende zes maanden regelmatig (tijdig) is betaald en er geen betalingsachterstanden meer zijn. Als er na de invordering wegens wanbetaling wederom door de alimentatiegerechtigde ouder (of het jongmeerderjarige kind) wordt verzocht om tot invordering over te gaan, wordt de invorderingstermijn van een half jaar telkens verdubbeld. Ook kan het LBIO op verzoek van de alimentatieplichtige ouder of op gezamenlijk verzoek van de alimentatieplichtige en -gerechtigde ouder (of het jongmeerderjarige kind) tot inning over gaan.

Het eindrapport IBO alimentatiebeleid

In het eindrapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) alimentatiebeleid is geconcludeerd dat het huidige beleid inzake kinderalimentatie leidt tot een ongelijke verdeling van de lasten tussen de verzorgende en de niet-verzorgende ouder. De bescherming van het inkomen van de alimentatieplichtige en de geringe naleving van de alimentatie-verplichting leiden tot een afwenteling van de kosten van de verzorging en opvoeding van het kind op de verzorgende ouder. In die gevallen waarin de verzorgende ouder een beroep doet op bijstand, worden de kosten afgewenteld op de collectiviteit. De effectuering van de wettelijke onderhoudsplicht laat te wensen over. Blijkens het IBO-rapport ontvangt 43–65% van de gescheiden alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar geen kinderalimentatie, dit ondanks de wettelijke onderhoudsplicht. Uit recent onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is andermaal gebleken dat in gevallen waarin kinderen na de scheiding bij de moeder blijven wonen, de moeder er aanzienlijk in inkomen op achteruit gaat (de koopkracht van vrouwen daalt in die gevallen met 21%) (recente analyse van het Inkomens Panel Onderzoek over de jaren 1989–2000 van het CBS).

Uitgangspunten, inhoud van het wetsvoorstel en de beoogde effecten

Hoewel het huidige stelsel rechtvaardig lijkt, omdat een beslissing op maat kan worden gegeven, is het resultaat dat vaak niet. In de praktijk blijkt het kind vaak letterlijk en figuurlijk het kind van de rekening te worden. In het huidige stelsel ligt de nadruk veel meer op behoud van draagkracht van de alimentatieplichtige ouder en is kinderalimentatie veeleer een sluitpost. Naar aanleiding van het IBO is daarom bezien op welke wijze invulling kan worden gegeven aan een ander kinderalimentatiestelsel, dat – rekening houdend met het belang van het kind – kan leiden tot zowel een vergroting van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders (veelal moeders) als het voorkomen van afwenteling van onderhoudsverplichtingen op de collectieve uitgaven. In het wetsvoorstel is uitgangspunt dat de verplichting tot een behoorlijke bijdrage aan de kinderen vóórgaat boven andere verplichtingen die de ouders op zich hebben genomen; ouders zijn en blijven in de eerste plaats verant-

woordelijk – ook financieel – voor hun kinderen. Uitgaande van dat beginsel is het voor de hand liggend om ten behoeve van de duidelijkheid en uitvoerbaarheid te kiezen voor forfaitaire vaststelling aan de hand van in een amvb neer te leggen normen.

In de amvb, zoals deze thans in concept voorligt, wordt overigens nog steeds rekening gehouden met de draagkracht van de onderhoudsplichtige. Het voorgestelde stelsel is gebaseerd op de resultaten van CBS-onderzoek waaruit blijkt dat ouders bij een bepaald inkomen een bepaald bedrag aan hun kinderen besteden. Derhalve is bij de voorgestelde bedragen rekening gehouden met de draagkracht van de ouders. Bovendien is een hardheidsclausule opgenomen voor het geval gelet op de draagkracht van de ouder en/of behoefte van het kind de forfaitaire bedragen een onwenselijk resultaat zouden opleveren. Ook is er een wijzigingsclausule opgenomen op grond waarvan bij wijziging van omstandigheden aanpassing van het vastgestelde bedrag gevraagd kan worden, bijvoorbeeld indien nadien uit een nieuwe relatie van de alimentatieplichtige kinderen zijn geboren.

De verwachting is dat met het nieuwe stelsel, waarin de financiële verplichtingen ten opzichte van het kind vooropgesteld worden in meer gevallen dan nu door de niet-verzorgende ouder daadwerkelijk een financiële bijdrage wordt geleverd aan de verzorging en opvoeding van de kinderen. Door een meer gelijke verdeling van de financiële lasten wordt ook de economische zelfstandigheid van de verzorgende ouder, in de praktijk nog steeds vaak de vrouw, bevorderd. Een eenvoudiger en transparanter berekeningssysteem zal ouders in staat stellen om zelf afspraken te maken over kinderalimentatie en zal ook het maken van onderlinge afspraken bevorderen. Dit past in het algemene beleid van de overheid om eenvoudige zaken zo veel mogelijk zonder rechterlijke tussenkomst te laten regelen door burgers zelf. Ook is de verwachting dat een eenvoudiger en meer transparant berekeningssysteem tot minder conflicten zal leiden en dat hierdoor de naleving zal verbeteren. Als gunstig neveneffect van de regeling mag verder worden verwacht dat minder alleenstaande ouders, veelal moeders, in de bijstand terecht zullen komen, hetgeen vanuit emancipatoir oogpunt een positieve ontwikkeling is.

Aanpassing van het wetsvoorstel

Door verschillende woordvoerders is bij het hoofdlijnen debat aandacht gevraagd voor de mogelijkheden van ouders om voorafgaand aan de scheiding afspraken te maken over hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de zorg en opvoeding van hun kinderen, ook na de scheiding. Uitgangspunt is dat ouders gezamenlijk gezag behouden. De uitgangspunten van het wetsvoorstel sluiten tevens goed aan bij de wens van de Kamer om in dat kader te bevorderen dat ouders gezamenlijke afspraken maken. Duidelijkheid over de hoogte van de financiële bijdrage is immers een belangrijke randvoorwaarde om zelf tot zulke afspraken te komen. De in de amvb neergelegde maatstaven zullen daarbij als richtsnoer kunnen fungeren, maar het staat ouders vrij om een hoger bedrag aan kinderalimentatie af te spreken. Ook geeft het wetsvoorstel de ruimte voor het maken van afspraken over co-ouderschap. Het op basis van de tabel geldende bedrag zal dan naar evenredigheid aangepast moeten worden. Deze situatie wordt gedekt door de hardheidsclausule. Desgewenst kan een expliciete voorziening in de amvb opgenomen worden. Ouders die afspraken over co-ouderschap kunnen en willen maken, kunnen daarbij ook passende afspraken over kinderalimentatie maken.

Door Uw Kamer is aangegeven dat het voorgestelde systeem te weinig flexibel is, omdat in beginsel wordt uitgegaan van eenmalige vaststelling.

In de tabel is reeds rekening gehouden met het feit dat de kosten van kinderen hoger worden naarmate zij ouder worden; de kinderbijslag wordt hoger naarmate de kinderen ouder worden. Daardoor blijft het percentage van het inkomen dat door de ouders aan kinderen besteed wordt, ook als de kinderen ouder worden, nagenoeg gelijk. In dat kader is meermalige vaststelling niet nodig.

Om aan de wens van de Kamer tegemoet te komen zou de flexibiliteit bij de vaststelling van de onderhoudsplicht versterkt kunnen worden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bepaling dat bij het bereiken van bepaalde leeftijden een nieuwe vaststelling dient plaats te vinden.

Daarmee wordt bewerkstelligd dat in meer gevallen dan in het voorliggende voorstel een eventuele inkomensstijging aan de zijde van de onderhoudsplichtige ouder wordt meegenomen bij de opnieuw vast te stellen onderhoudsbijdrage.

Hetzelfde geldt voor mogelijke aanpassing van het wijzigingscriterium. In dat verband kan worden gewezen op de gedachte van het kamerlid Luchtenveld om een drempel te introduceren beneden welke geen wijziging wordt toegestaan en boven welke in elk geval wijziging wordt toegestaan.

Ook de door enkele leden bepleite toekenning van een wettelijke preferentie aan kinderalimentatie is een optie. Het is daarbij van belang op te merken dat zo'n wettelijke preferentie betrekking heeft op de inning van kinderalimentatie en dat het toekennen van zo'n preferentie alleen effect heeft als ook daadwerkelijk kinderalimentatie wordt vastgesteld. In de wettelijke regeling zoals nu is voorgesteld, is daarom de verplichting ten opzichte van kinderen vooropgesteld en wordt geen rekening meer gehouden met allerlei andere verplichtingen. Dit is anders bij vereenvoudiging van de Tremanormen, waarbij bepaalde van eerder aangegane financiële verplichtingen blijven voortgaan op de verplichting ten opzichte van kinderen.

Kortom er zijn ons inziens mogelijkheden om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Kamer tegen het te rigide geachte systeem. Dat kan bij nota van wijziging gerealiseerd worden. Er is evenwel een grens aan de mogelijkheid om met de onderscheiden omstandigheden van het geval rekening te houden. Uitvoering van het voorgestelde stelsel veronderstelt dat de onderhoudsplicht jegens de kinderen voorop staat en aan de hand van duidelijke criteria wordt vastgesteld. Naarmate meer individuele omstandigheden van de betalende ouder een rol spelen, zal er meer aanleiding voor discussie zijn en nemen de mogelijkheden af om de kinderalimentatie op een eenvoudige wijze vast te stellen en daarmee de mogelijkheden van vaststelling door een niet-rechterlijke uitvoeringsorganisatie. Deze zou dan door de rechter moeten plaatsvinden.

Het voorstel zoals het thans luidt, gaat uit van inning door partijen zelf en eventueel door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO), zoals dat nu ook het geval is. Inning door de werkgever, zoals gesuggereerd door het kamerlid Rouvoet, achten wij niet gewenst. De werkgever – voor zover aanwezig – wordt dan verantwoordelijk voor de tijdige doorbetaling van de kinderalimentatie en de alimentatiegerechtigde wordt afhankelijk van diens medewerking, eventueel te bewerkstelligen door loonbeslag. Een dergelijke benadering past ook niet binnen het beleid van dit kabinet de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, waar mogelijk, te beperken.

Nieuw in het voorstel is dat, in de gevallen waarin de bijdrage niet door de civiele rechter wordt vastgesteld, het LBIO deze vaststelt. De bedoeling is om de procedure bij het LBIO zo eenvoudig mogelijk in te richten, waarbij aanvragen per post of elektronisch ingediend kunnen worden. Slechts een beperkt aantal gegevens zal daarbij aangeleverd behoeven te worden, omdat het LBIO zelf gegevens opvraagt en verifieert. Voor infor-

matie over en begeleiding bij de aanvraag zal het LBIO een helpdesk inrichten. Ook zal een publieksbrochure worden uitgegeven. Verder mag worden verwacht dat de gemeenten bij de aanvraag om bijstand de nodige informatie zullen verstrekken.

Bij een eenvoudige en heldere normering waarbij niet of nauwelijks beoordelingsruimte is, ligt vaststelling in eerste instantie door een laagdrempelig bestuursorgaan waar men zich zonder rechtsbijstand toe kan wenden, voor de hand. Dit is anders als er al een rechterlijke procedure aanhangig is. In dat geval ligt vaststelling op basis van dezelfde normen door de rechter voor de hand, zodat betrokkenen zich niet tot twee verschillende instanties hoeven te wenden.

Het kamerlid Dittrich heeft gewezen op het feit dat bij vaststelling door het LBIO in beginsel een andere rechter, namelijk de bestuursrechter, bevoegd zou worden. Omdat dat inderdaad het ongewenste effect zou hebben dat twee verschillende rechters over dezelfde materie zouden oordelen, voorziet het voorstel ook bij vaststelling door het LBIO in beroep op de civiele rechter (met uitsluiting van de bezwaarprocedure).

Samenhang met Wet werk en bijstand en beoogde besparingen

Op grond van artikel 56 van de Wet werk en bijstand (WWB) kunnen gemeenten een bijstandsgerechtigde verplichten om kinderalimentatie te regelen. Deze aanpak wordt mogelijk gemaakt doordat de bijstandsgerechtigde in het nieuwe stelsel op eenvoudige wijze kinderalimentatie kan regelen, namelijk door bij het LBIO een aanvraag tot vaststelling van kinderalimentatie in te dienen. Doet men dat niet dan kan de bijstand lager worden vastgesteld. Deze verlaging zal dus alleen kunnen plaatsvinden nadat is komen vast te staan dat betrokkene niet al datgene heeft gedaan wat van hem of haar verwacht kan worden om kinderalimentatie vast te laten stellen en uitbetaald te krijgen. Er kan dus geen sprake zijn van een verlaging zolang de procedure tot vaststelling van kinderalimentatie loopt of als de alimentatieplichtige onvindbaar is of onvoldoende inkomen heeft.

Deze aanpak benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van de alleenstaande ouder in de bijstand. Niet de gemeente maar de betrokkene moet het initiatief nemen tot de vaststelling van kinderalimentatie. Deze aanpak past ook bij een beleid dat bevordert dat ouders afspraken maken over co-ouderschap.

Beoogd wordt artikel 56 WWB in werking te laten treden gelijktijdig met de herziening van het kinderalimentatiestelsel. Daarmee zal de mogelijkheid van verhaal van kinderalimentatie op de niet-verzorgende ouder door gemeenten, zoals dat thans mogelijk is, komen te vervallen. Het handhaven van de mogelijkheid van verhaal in combinatie met de in het wetsvoorstel voorgestelde wijze van vaststelling en inning van alimentatie zou leiden tot een ondoorzichtig en daardoor ineffectief stelsel.

Als in meer gevallen dan thans het geval is, een onderhoudsverplichting ten behoeve van de kinderen wordt vastgesteld en geëffectueerd, wordt de verzorgende ouder in staat gesteld om door een parttimebaan voldoende inkomen te verwerven om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien zonder een beroep op bijstand te hoeven doen. Niet alleen wordt daarmee de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de beide ouders bevorderd, het wetsvoorstel heeft ook een budgettair effect op de bijstandsuitkeringen van structureel € 190 miljoen per jaar.

Van deze structurele besparing kan naar verwachting 60% worden behaald via verhoogde ontvangsten uit kinderalimentatie waardoor minder bijstandsaanvulling door gemeenten nodig 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 voorzien.

Voor de jaren 2004 en 2005 was een budgettair effect voorzien van € 50 mln resp. € 90 mln. Uitstel van de invoering van het wetsvoorstel zal dus in 2004 en volgende jaren leiden tot verlies aan besparingen. Het beoogde structurele effect van € 190 mln per jaar blijft echter voor het kabinet het uitgangspunt van het wetsvoorstel. Deze doelstelling is ook realistisch na aanpassingen van het wetsvoorstel zoals hiervoor geschetst.

Tot slot

Zoals hiervoor aangegeven zijn wij bereid om in overleg met de Kamer het voorstel aan te passen. Uitgangspunt daarbij is dat een oplossing wordt gevonden voor het feit dat thans bij 43–65% van de alleenstaande moeders met minderjarige kinderen geen onderhoudsbijdrage voor de kinderen is vastgesteld. Voor een belangrijk deel is dat het gevolg van het feit dat of geen bijdrage wordt gevraagd of tot onvoldoende draagkracht wordt geconcludeerd. Voortzetting van het overleg met de Kamer achten wij gewenst opdat wij op basis daarvan kunnen beoordelen welke wijzigingen in het wetsvoorstel aangewezen zijn. Met het oog daarop verzoeken wij de Kamer verslag over het wetsvoorstel uit te brengen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte