

Vergaderjaar 2004–2005

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. 11

VERSLAG

Vastgesteld 16 februari 2005

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van aan het de orde zijnde wetsvoorstel. Deze leden zijn de regering erkentelijk voor de nota van wijziging die op het oorspronkelijke voorstel is uitgebracht en waarin zij lezen dat op een aantal punten tegemoet gekomen is aan de bezwaren die deze leden op het oorspronkelijke voorstel hadden. Nu door deze wijzigingen de forfaitaire bijdrage op verzoek en na wijziging van omstandigheden na een periode van vijf jaar aangepast kan worden, kunnen de leden van de CDA-fractie instemmen met de forfaitaire vaststelling.

De leden van de PvdA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering op de vragen van de vaste commissie voor Justitie en de nota van wijziging. Deze leden zijn van mening dat de regering met de nota van wijziging slechts in beperkte mate tegemoet komt aan de fundamentele bezwaren die deze leden, maar ook vele anderen, tegen het wetsvoorstel hebben ingebracht. De leden van de PvdA-fractie zijn teleurgesteld over het feit dat de regering ook in het gewijzigde voorstel in de kern vasthoudt aan forfaitaire vaststelling van de alimentatie en daarmee het draagkrachtprincipe over boord zet. Bij de voorafgaande schriftelijke en mondelinge behandeling van het wetsvoorstel hebben zij hun bezwaren hiertegen al uiteengezet.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de inbreng voor het verslag over het thans voorliggende wetsvoorstel volgt op een eerder hoofdlijnen-debat en een schriftelijke behandeling van de brief van 28 juni 2004 van de bewindslieden van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), Ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Vacature (algemeen), Vacature (algemeen).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjong-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GL), Hermans (LPF) en Vergeer (SP).

de Kamer. In het hoofdlijnen debat dat over dit wetsvoorstel is gehouden, hebben de leden van de VVD-fractie aangegeven zeer kritisch tegenover het wetsvoorstel te staan. Zij stonden daarin niet alleen. In mei 2004 is immers een vrijwel kamerbreed gesteunde motie ingediend, waarin de regering werd gevraagd het wetsvoorstel in te trekken. De motie is vooralsnog niet in stemming gebracht in afwachting van de brief aan de Kamer, de brief die op 28 juni 2004 de Kamer werd toegezonden. Zoals al uit de door de leden van de VVD-fractie gestelde vragen bleek, hadden deze leden de zorg dat het voorgestelde forfaitaire systeem een belemmering zou vormen voor een meer gelijkwaardige verdeling van de ouderschapstaken tussen beide ouders na ontbinding van het huwelijk en bovendien ook overigens te star zou zijn en onvoldoende maatwerk mogelijk zou laten. De aan het woord zijnde leden zijn de regering erkentelijk voor de brief en de nota van wijziging, waarmee wordt beoogd aan een deel van de in het hoofdlijnen debat door de Kamer geuite kritiek tegemoet te komen.

Alhoewel de beantwoording van de vragen en de ingediende nota van wijziging een welkome aanvulling zijn op de memorie van toelichting en zeker een verbetering vormen ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel, hebben zij belangrijke kritiekpunten van de leden van de VVD-fractie bepaald niet weggenomen. Weliswaar onderschrijven deze leden de doelstelling van het wetsvoorstel om te komen tot een vergroting van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders en te voorkomen dat onderhoudsverplichtingen worden afgewenteld op de collectiviteit, maar ook na de aanpassingen constateren zij dat de weg waarlangs de regering dit wil bereiken (invoering van forfaitaire tabellen voor kinderalimentatie) zeer forse nadelen zal opleveren.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, de Handelingen van het hoofdlijnen debat en de eerdere inbrengronde die aan dit wetsvoorstel zijn gewijd. Zij hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel enkele opmerkingen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en van de antwoorden van de regering op de gestelde vragen. Deze leden zijn echter nog niet geheel overtuigd van het voorstel van de regering om het alimentatiestelsel op de voorgestelde wijze aan te passen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van de nota van wijziging. Zij stellen vast dat met de voorgestelde wijziging enigszins wordt tegemoetgekomen aan wensen van de Kamer. Tegelijkertijd moeten zij opnieuw constateren dat het wetsvoorstel te weinig ambitieus is. Als het nu voorliggende wetsvoorstel van kracht wordt, zal geen adequate oplossing worden geboden voor talloze onrechtvaardige situaties die momenteel bestaan. Deze leden hebben daarvoor al herhaaldelijk aandacht gevraagd, onder andere tijdens het hoofdlijnen debat van vorig jaar en in de laatste schriftelijke gedachtewisseling. Korthedshalve verwijzen zij naar hun inbreng daarbij. Als de regering onverhoopt vasthoudt aan dit wetsvoorstel, zullen zij daarop bij de plenaire behandeling uitgebreid terug komen. Daarop vooruitlopend willen zij de regering nog enkele vragen voorleggen, die voortvloeien uit het verslag van het schriftelijk overleg (29 480, nr. 9).

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, de Handelingen van het hoofdlijnen debat van 27 mei 2004, de brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 28 juni 2004 en het Verslag van een schriftelijk overleg (vastgesteld 22 november 2004), alsmede van de nota van wijziging.

Deze leden onderschrijven de wenselijkheid om na meer dan dertig jaar discussie tot een herziening van het kinderalimentatiestelsel te komen, zodanig dat, in de daartoe aangewezen gevallen, in veel meer gevallen dan thans gebeurt, vaststelling en inning van kinderalimentatie zal gaan plaatsvinden. Een vereenvoudigd stelsel, met minder rechterlijke interventie maar met behoud van een acceptabele mate van flexibiliteit, heeft hun voorkeur. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt van de regering dat ouders desnoods moeten worden aangespoord tot het nakomen van hun verplichtingen jegens hun kinderen en dat die verplichtingen vóórgaan boven andere verplichtingen die ouders op zich hebben genomen.

2. Adviezen

Het is de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat in de beantwoording nauwelijks wordt ingegaan op de alternatieve voorstellen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en het Landelijk Overleg Voorzitters Familie- en Jeugdrecht (LOV-F). Deze leden vragen de regering alsnog te reageren op deze wat hen betreft nuttige en effectieve voorstellen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het aangepaste wetsvoorstel opnieuw heeft voorgelegd aan de Raad van State, de Raad voor de Rechtspraak en de NVvR, die tegen het oorspronkelijke voorstel grote bezwaren hadden? Zo ja, wat was de opvatting van deze instanties over het aangepaste wetsvoorstel?

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

De leden van de CDA-fractie merken op dat de positie van het LBIO naast de rechter verwarrend blijft. Zien deze leden het goed dan verkrijgt het LBIO als bestuursorgaan autoriteit wanneer (ex) partners tot op heden geen overeenstemming konden bereiken met betrekking tot de hoogte van de onderhoudsbijdrage.

Ligt de veronderstelling niet voor de hand dat ouders die tot nu toe geen overeenstemming konden bereiken ook de vaststelling door het LBIO niet zonder meer zullen accepteren? Met als gevolg dat in veel gevallen bezwaar aangetekend zal worden door één der ouders en waardoor uiteindelijk het geschil alsnog aan de rechter zal worden voorgelegd.

De beoogde besparingen zouden in dit verband ook nog eens tegen het licht gehouden moeten worden op hun realiteitswaarde, temeer daar in de oorspronkelijke voorstellen rekening gehouden werd met 100 000 alleenstaande ouders met kinderen, terwijl in het verslag van het schriftelijk overleg nog slechts over 35 000 partners van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering wordt gesproken, waarvoor een onderhoudsbijdrage moet worden vastgesteld.

Er zijn volgens het voorliggende wetsvoorstel per definitie een aantal gevallen waarbij alleen de rechter de kinderalimentatie kan vaststellen. Daardoor blijven voor het LBIO slechts die vaststellingen over zoals beschreven in bovengenoemde gevallen, ook wel aangeduid als de inhaalslag die gemaakt moet worden, en in die gevallen waarin een bijdrage moet worden vastgesteld wanneer tussen de ouders geen sprake is van een huwelijk of een geregistreerd partnerschap. Kan aangegeven worden voor hoeveel gevallen dit bij benadering op jaarbasis zal gelden? In het verslag van het schriftelijk overleg wordt gesproken over een jaarlijks aantal nieuwe verzoeken die aan het LBIO naar verwachting zullen worden voorgelegd van 20 000. Waarop zijn deze aantallen gebaseerd nu volgens het wetsvoorstel kinderalimentatie in alle gevallen door de rechter wordt vastgesteld wanneer er een procedure loopt in verband met

chtscheiding, scheiding van tafel en bed, ontbinding van een geregistreerd partnerschap en wijziging van het gezag?

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie de geraamde extra uitgaven, zowel structureel als éénmalig, ten behoeve van de uitbreiding en equipering van het LBIO nader te onderbouwen in het licht van de voorgaande vragen.

De leden van de PvdA-fractie vinden de argumenten waarom de nota van wijziging niet is voorgelegd aan de Raad van State, niet overtuigend.

Vooraf gelet op het feit dat de Raad van State forse kritiek had op het aanvankelijke wetsontwerp. Is de regering van oordeel dat zij aan alle fundamentele kritiek van de Raad van State tegemoet is gekomen? Zo ja, op grond waarvan?

Deze leden vragen de regering haar stelling in de beantwoording te verduidelijken dat een ouder die één kind heeft uit zijn eerste relatie en één kind uit zijn tweede, huidige relatie twee keer het bedrag voor één kind is verschuldigd. Hier is toch geen sprake van alimentatie, maar van een reguliere onderhoudsplicht?

Kan de bepaling dat het beschikbare bedrag voor kinderalimentatie gelijk moet worden verdeeld over alle kinderen, in de praktijk tot gevolg hebben dat de alimentatie per kind te weinig is? Zo neen, waarom niet? Zo ja, wordt dit bedrag, bijvoorbeeld door de sociale dienst, aangevuld?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe in de nieuwe regeling zal worden omgegaan met de overige lasten van de alimentatieplichtige die nu nog voorrang krijgen op kinderalimentatie. Deze lasten, bijvoorbeeld woonlasten en ziektekosten, kortom: kosten voor primaire levensbehoeften, zullen immers niet verdwijnen, zo merken deze leden op. Daarnaast vragen zij hoe de inning van kinderalimentatie zich verhoudt tot de verschuldigde partneralimentatie, mede gezien het feit dat deze voor de belasting aftrekbaar is.

Kan de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie voorts, het verband nader onderbouwen tussen enerzijds het feit dat verhaal van bijstand weinig oplevert en anderzijds het feit dat alimentatievaststelling in het huidige stelsel maatwerk is? Als de alimentatie eenmaal is vastgesteld, kan deze toch worden geïnd?

De aan het woord zijnde leden zijn niet overtuigd door de stelling van de regering dat het nieuwe stelsel tot minder conflicten zal leiden. Heeft de regering hiervoor meer argumenten dan de verwijzing naar het interdepartementaal beleidsonderzoek, dat immers een financiële taakstelling tot doel had? De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat de regering na hun vragen hierover in de ontwerp-amvb een aparte voorziening heeft gerealiseerd voor co-ouderschap en dat co-ouders daardoor geen beroep hoeven te doen op de hardheidsclausule, die immers voor zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden is bedoeld. Deze leden vragen de regering waarom in de berekening van de kosten voor kinderen geen rekening is gehouden met kosten voor kinderopvang en ziektekosten.

Zij vragen de regering voorts wat de definitie is van een «substantiële stijging of daling van het inkomen», op grond waarvan wijziging van de alimentatie mogelijk is. Is de regering van oordeel dat de mogelijkheid dat elke vijf jaar de alimentatie opnieuw kan worden vastgesteld, voldoende tegemoet komt aan de vereiste flexibiliteit? Zo ja, op grond waarvan? Wat vindt de regering bijvoorbeeld van de situatie waarin een kind vier jaar voor vaststelling van de nieuwe bijdrage een veel duurdere studie gaat volgen of waarin de kosten anderszins veel hoger worden? Wat zijn precies de «uitvoeringstechnische redenen», op grond waarvan voor de termijn van vijf jaar gekozen is?

Deze leden vragen de regering hoe haar grote aarzelingen ten opzichte van een wettelijke preferentie voor kinderalimentatie zich verhoudt tot het in dit wetsvoorstel vervatte uitgangspunt dat kinderalimentatieverplichtingen voor moeten gaan op andere verplichtingen?

Kan de regering met cijfers onderbouwen dat de huidige inningsresultaten van het LBIO goed zijn?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te verduidelijken of ouders de bedragen in de forfaitaire tabel als «leidraad» kunnen gebruiken of dat zij zich aan de tabel «moeten» houden. In welke mate en tot op welke hoogte staat het ouders vrij zelf afspraken te maken? Kan de regering, zo vragen deze leden voorts, nader onderbouwen waarom bij de bepaling van het inkomen het peiljaar (t-2) is gekozen? Is de regering zich bewust van de mogelijke negatieve gevolgen hiervan? En waarom wordt bij co-ouderschap voor (t) gekozen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zij vragen de regering voorts te verklaren waarom is gekozen voor een eigen bijdrage van 25 euro voor het aanvragen van een nieuwe vaststelling.

Zij vragen de regering ten slotte te reageren op een situatie waarop zij zijn geattendeerd. Het gaat om een man die een zoon heeft uit een voorbije relatie. De sociale dienst heeft deze man vervolgens een verhaalsbijdrage opgelegd die gebaseerd is op de situatie zijn ex-vrouw, zijn bij zijn ex-vrouw verblijvende zoon én op het nieuwe kind van zijn ex-vrouw. Vindt de regering dit een redelijke situatie? Zo ja, op grond waarvan? Hoe zou deze situatie in de nieuwe wetgeving eruit zien?

De leden van de VVD-fractie merken op dat tijdens de diverse keren dat de Kamer inmiddels met de minister van Justitie over de noodzakelijke aanpassingen inzake echtscheiding en gezagsvoorzieningen heeft gesproken, is duidelijk geworden dat er in de Kamer een breed draagvlak is voor een meer gelijkwaardige positie van beide ouders. Overigens is dit al sinds 1998, toen regel werd dat beide ouders na echtscheiding gezamenlijk het gezag houden, ook het uitgangspunt van de wetgever. Helaas is de huidige praktijk, mede door introductie in de rechtspraak van begrippen als «verzorgende ouder» en «hoofdverblijfplaats van het kind», veelal nog dat veel vaders nog geen of maar een marginale rol hebben bij de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken. Inmiddels is bij de Kamer het initiatiefwetsvoorstel beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap (29 676) in procedure genoemd, terwijl ook de minister van Justitie wetgeving terzake in voorbereiding heeft. De constatering van de leden van de VVD-fractie is dat het voorliggende wetsvoorstel inzake kinderalimentatie ook in gewijzigde vorm op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat ouderschapstaken na de ontbinding van het huwelijk door beide ouders blijven worden uitgevoerd. Immers, zoals de regering ook aangeeft, kan het LBIO weliswaar bij tot stand gekomen co-ouderschap een daarop gerichte tabel hanteren, maar kan het LBIO niet zelf per geval maatwerk formuleren. Dat gegeven verhoudt zich naar de mening van de leden van de VVD-fractie slecht met de door de Tweede Kamer en de regering uitgesproken wens dat ouders in een ouderschapsplan bij voorkeur via scheidingsbemiddeling passende afspraken maken over de verdeling van de gezamenlijke zorg- en opvoedingstaken. Het tot stand brengen van een ouderschapsplan is een moeilijk proces waarbij beide ouders en de minderjarige kinderen hun belangen in het eindresultaat voldoende vertaald moeten zien.

De leden van de VVD-fractie vrezen dat de scheidingsbemiddeling en/of het zorgvuldig overleg tussen de beide ouders ernstig kan worden verstoord indien (onder druk van de gemeente die het inschakelen van het LBIO als voorwaarde kan verbinden aan het verstrekken van een bijstanduitkering) een van de ouders zich voor het tot stand komen van overeenstemming wendt tot het LBIO met het verzoek tot vaststelling van kinderalimentatie. Welke tabel zal in zo'n situatie het LBIO dan (moeten) hanteren? Is het mogelijk dan toch uit te gaan van een binnenkort tot stand te brengen co-ouderschap of het loslaten van percentages naar rato van ieders beoogd aandeel in de feitelijke verzorging van de kinderen, of

zal het LBJO bij het voortijdig indienen van een verzoek door de aanvragende ouder (moeder) er bij de vaststelling van de kinderalimentatie vanuit (moeten) gaan dat deze de verzorging grotendeels alleen op zich zal nemen. Is het LBJO bevoegd om in afwachting van de totstandkoming van een ouderschapsplan en afronding van scheidingsbemiddeling een verzoek tot vaststelling van kinderalimentatie enige tijd aan te houden? Zo ja, voor welke periode? Indien de afspraken in het ouderschapsplan blijken af te wijken van de door het LBJO toegepaste tabel, is dan alsnog aanpassing mogelijk of stuit dit op de regel dat pas na vijf jaar of in zeer uitzonderlijke gevallen (zeer forse inkomensdaling) wijziging mogelijk is? De leden van de VVD-fractie kunnen nog steeds vergelijkbare vragen stellen ten aanzien van de uitwerking van vaststelling van kinderalimentatie (door het LBJO) die moeilijk te wijzigen zal zijn op de ontwikkeling van de woonsituatie van de beide ouders en de kinderen. De huidige praktijk van echtscheiding via de rechter met het indienen van een verzoek tot voorlopige voorzieningen leidt vaak tot een voorlopige situatie, waarin de ene ouder voorlopig in de echtelijke woning blijft, die ook als hoofdverblijfplaats voor de kinderen dient. De andere ouder dient zich als niet-urgent woningzoekende dan elders op de woningmarkt te oriënteren. Eerst in het kader van definitieve boedelscheiding wordt vaak duidelijk of de echtelijke woning zal worden verkocht of de huur daarvan zal worden beëindigd. Zelfs in het laatste geval zullen veel gemeenten en/of woningcorporaties voor de beoordeling van de urgentie bezien in hoeverre bij een toe te wijzen woning een nieuwe hoofdverblijfplaats voor de kinderen aan de orde is. Deze leden betreuren dat geen gegevens bekend zijn over de mate waarop in de huidige praktijk de niet-verzorgende ouder op de vrije sector is aangewezen. Zij constateren in de beantwoording dat slechts de mogelijkheid wordt gelaten in een individueel geval de hardheidsclausule in te roepen tegen de vastgestelde kinderalimentatie indien vanwege de huisvestingsituatie het resultaat onaanvaardbaar blijkt. Zal ook hier niet te vrezen zijn dat door een voortijdige aanvraag van kinderalimentatie de mogelijkheid van geslaagde bemiddeling en passende afspraken in de praktijk wordt doorkruist, zo vragen deze leden? Het toepassen van een forfaitaire tabel bij de toepassing van kinderalimentatie – op basis van een in het verleden gerealiseerd belastbaar inkomen – mag geen belemmering vormen om enige tijd na de echtscheiding alsnog voor beide echtelieden en de kinderen in adequate (hier wordt niet bedoeld luxueuze) huisvesting te voorzien. In ieder geval moet de negatieve vicieuze spiraal worden voorkomen die kan ontstaan als de slechte woonsituatie van de vader ook nog een belemmering vormt voor het uitoefenen van meer ouderschapstaken en contact met de kinderen. De leden van de VVD-fractie menen verder dat een forfaitair stelsel weliswaar het aantal conflicten over de hoogte van kinderalimentatie door de jaren heen wellicht kan verminderen, maar als met de toename van scheidingsbemiddeling en verdeling van zorgtaken door beide ouders goed overleg mogelijk is (ondanks verlies van de affectieve relatie tussen de ouders), zal een strikte tabel ook als belemmering worden ervaren. Bovendien zou het niet rechtvaardig zijn als een dergelijke tabel tot gevolg zou hebben dat in de praktijk de vader veelal toch tot betalen van vaste hoge bedragen gehouden zou zijn en evenwichtigheid tussen beide ouders verstoord zou worden. Indien de prijs van meer efficiency meer onrechtvaardigheid is, is die prijs voor de leden van de VVD-fractie te hoog.

De leden van de VVD-fractie menen dat er bovendien goede alternatieven voor de kabinetsplannen zijn die maatwerk wél mogelijk maken. Daarbij moet wel het uitgangspunt zijn de verdeling van zorgtaken door beide ouders, maar behoort ook te worden erkend dat na een echtscheiding meestal in totaal, dus voor beide ouders en de kinderen, met extra woonkosten rekening moet worden gehouden. Deze leden menen dat zelfs met die erkenning, toch besparing op de omvang van de bijstandsuitkeringen

die nu aan (veelal) moeders wordt verstrekt kan worden bereikt. Omdat de leden van de VVD-fractie met de regering van mening zijn dat de financiële gevolgen van een echtscheiding alleen wanneer dat écht nodig is bij de overheid mag worden neergelegd in de vorm van een bijstandsuitkering aan een van of aan beide ouders, staan deze leden open voor andere mogelijkheden die daartoe leiden. Deze leden zien voorshands een tweetal duidelijke alternatieven voor de forfaitaire kinderalimentatie. In de eerste plaats menen de leden van de VVD-fractie dat het mogelijk moet zijn dat gemeenten veel meer dan in het recente verleden gebruik gaan maken van de mogelijkheid om bijstandsuitkeringen te verhalen als de andere ouder zich aan zijn wettelijke financiële verplichting jegens de minderjarige kinderen onttrekt. Zij constateren dat gemeenten pas sinds kort geheel zelf financieel verantwoordelijk zijn voor het bijstandsbudget, waardoor besparingen c.q. verhaalsacties ook in de gemeentekas vloeien. Bovendien hebben sommige gemeenten hun verhaalsafdelingen niet op sterkte gebracht of gehouden in het zicht van de aangekondigde aanpassing van het stelsel van kinderalimentatie. Indien duidelijk wordt, dat die wordt afgeblazen, kunnen gemeenten alsnog veel meer werk maken van adequaat verhaal van ten onrechte verleende bijstand. In dit verband steunen deze leden het signaal van de VNG dat gemeenten in staat moeten worden gesteld hun werkprocessen bestendig in te richten. Zij achten het voorts onlogisch dat het wetsvoorstel ook voorziet in het schrappen van de verhaalsmogelijkheid van verleende bijstand op personen die partner-alimentatieplichtig zijn. Het huidige wetsvoorstel betreft in de voorliggende vorm immers slechts een forfaitair systeem voor kinderalimentatie.

In de tweede plaats menen de leden van de VVD-fractie dat onder voorwaarden nog een stap verder kan worden gegaan in het voorkomen van het ten onrechte verstrekken van bijstandsuitkeringen bij ontbinding van het huwelijk en daarmee gelijkgestelde relaties. Deze leden verzoeken de regering namelijk na te denken over een zodanige aanpassing van de wetten regelgeving, dat een strengere selectie aan de poort gaat plaatsvinden in plaats van verhaal achteraf. In wezen ligt hier immers dezelfde gedachte aan ten grondslag als aan een doorverwijzing aan de poort (of vlak daarachter) naar het LBIO. Immers, indien de wet zou gaan bepalen dat voor de beoordeling van de aanvraag van de bijstandsuitkering in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) die samenhangt met beëindiging van het huwelijk of geregistreerd partnerschap, de gemeente de inkomens van beide (voormalige) echtelieden in aanmerking neemt, kan veel vaker dan nu de aanvraag worden afgewezen. Aldus staat voor ogen dat bij de beoordeling van een bijstandsaanvraag door een van de voormalige echtelieden of partners wordt gekeken naar de inkomsten en het vermogen van de beide voormalige echtelieden of partners, waarbij wel erkend zou moeten worden dat het wonen op één adres niet meer mogelijk is en er dus een hogere norm dan gebruikelijk in de bijstand voor woonkosten zou moeten worden gehanteerd (bijvoorbeeld 1,5 of 1,75 maal de huidige norm voor woonkosten van een gezinsuitkering). Een dergelijke aanpassing zou mogelijk kunnen plaatsvinden door wijziging van artikel 27 van de WWB, waarbij gemeenten gelet op de woonomstandigheden ook een hoger bedrag aan woonkosten kunnen toekennen. Het rechtstreeks in de wet opnemen van hogere woonkosten bij de beoordeling van de bijstandsaanvraag die samenhangt met ontbinding van het huwelijk of geregistreerd partnerschap is natuurlijk ook een optie. Door aldus het probleem te benaderen (strengere selectie aan de poort) sluit wijziging van de WWB goed aan bij het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van beide ouders na echtscheiding voor de opvoeding van de minderjarige kinderen uit hun huwelijk/relatie (ouder blijf je).

Die gedachte is overigens natuurlijk reeds verwoord in de huidige wettelijke bepalingen over kinder- en partneralimentatie in het Burgerlijk

Wetboek. In dit VVD-alternatief is echter nieuw dat aan de poort, dus bij de intake van een nieuwe aanvraag voor een bijstandsuitkering, goed wordt gezien of niet op andere wijze (namelijk door de inkomens- en vermogenspositie van beide voormalige partners te bezien) in de kosten van levensonderhoud kan worden voorzien. Dit past precies in het vangnetkarakter van de WWB. Indien in de helft van de gevallen waarin een bijstandsaanvraag verband houdt met de ontbinding van het huwelijk zou kunnen worden vastgesteld dat geen bijstand behoeft te worden verleend omdat de partners gezamenlijk voldoende inkomen of vermogen houden na de scheiding is er al een forse besparing mogelijk. Indien in de andere helft de bijstandsuitkering soms ook nog lager, namelijk aanvullend op andere inkomsten, kan zijn, lopen de besparingen verder op. Uiteraard is de opbrengst mede afhankelijk van de vraag gedurende welke periode na de datum van ontbinding van het huwelijk beide inkomens nog bij de beoordeling van de bijstandsaanvraag zouden moeten worden betrokken. Kan de regering hier nadere cijfers c.q. rekenmodellen over verstrekken?

Is de regering bereid een dergelijke aanpassing te overwegen als alternatief voor de besparingen via het voorliggende wetsvoorstel inzake de kinderalimentatie, zo vragen deze leden?

Wat de leden van de VVD-fractie betreft moet in ieder geval meer samenhangend worden gekeken naar de herformulering van rechten en verplichtingen van personen die met elkaar gehuwd zijn geweest of een geregistreerd partnerschap hebben aangegaan, zowel jegens elkaar alsook jegens hun minderjarige kinderen. Wetgeving ten aanzien van één aspect, zoals kinderalimentatie, behoort in het totale kader te zijn geplaatst en mag nimmer gelegenhedswetgeving worden.

Hoewel de leden van de SP-fractie het uitgangspunt van harte onderschrijven dat beide ouders na scheiding ook financieel verantwoordelijk blijven voor hun kinderen, hebben zij veel moeite met het loslaten van het draagkrachtprincipe bij de vaststelling van kinderalimentatie en met het in plaats daarvan forfaitair vaststellen van deze alimentatie. Wat deze leden betreft worden deze bezwaren niet weggenomen door de nota van wijziging, die voorziet in de mogelijkheid om het vastgestelde bedrag na vijf jaar te laten herzien. Een forfaitair stelsel biedt naar de mening van de leden van de SP-fractie niet genoeg flexibiliteit om maatwerk te leveren, wat mogelijkterwils de weerstand tegen het betalen van alimentatie zal doen toenemen. Gezien het percentage verzorgende ouders dat nu geen alimentatie van de niet-verzorgende ouder ontvangt, ondanks de onderhoudsplicht, is dat zeker ongewenst. Wat de leden van de SP-fractie betreft, blijft het draagkrachtbeginsel in het alimentatiestelsel gelden, zij het in een aangescherpte vorm.

Een ander punt uit het wetsvoorstel waar deze leden grote twijfels over hebben, betreft de overbrenging van de vaststellingsbevoegdheid naar het LBIO. Deze leden vragen zich af of het aantal procedures hierdoor zou verminderen en of het LBIO berekend is op een dergelijke taak. Vaststelling en inning onderbrengen bij een niet-rechterlijke instantie is immers geen sinecure. De leden van de SP-fractie hebben ook moeite met de mogelijke gevolgen van het uitgangspunt dat bijstandsgerechtigden zelf verantwoordelijk worden gehouden voor de inning van de alimentatie, voordat zij een beroep op de bijstand kunnen doen. Vaak heeft de verzorgende ouder immers al alle wegen bewandeld (ook via het LBIO) om de alimentatie te innen, voordat bijstand wordt aangevraagd.

Volgens de leden van de fractie van D66 verschillen de situaties waarin sprake is van een recht op (kinder-)alimentatie onderling zozeer, dat maatwerk noodzakelijk is. Een forfaitair stelsel, zoals door de regering voorgesteld, komt aan die eis onvoldoende tegemoet. Ook nu de regering de mogelijkheid voorstelt om de alimentatie bij verschillende leeftijden van

de kinderen opnieuw vast te stellen en met de aanwezigheid van een (strikte) hardheidsclausule, zijn de leden van de fractie van D66 er nog niet van overtuigd dat het stelsel voldoende mogelijkheden tot maatwerk biedt. Kan de regering nog aanvullende argumenten noemen waarom haar voorstel wel aan het vereiste van maatwerk tegemoet komt? Kunnen nog andere flexibiliseringsmogelijkheden in het wetsvoorstel worden opgenomen? Waarom zou een systeem van maatwerk het maken van onderlinge afspraken tussen de ex-echtgenoten belemmeren, zo vragen de leden van de fractie van D66.

Bijna één op de drie vrouwen geeft aan regelmatig conflicten over alimentatie met de ex-partner te hebben. De leden van de fractie van D66 achten aanpassing van het stelsel van partner alimentatie dan ook noodzakelijk. Wanneer meer ex-partners alimentatie ontvangen, kan dat een beroep op de publieke middelen worden voorkomen.

Bij de inning van partneralimentatie zou het LBIO een grotere rol kunnen spelen. Het LBIO heeft momenteel niet de opdracht om ex-partner alimentatie voor in Nederland verblijvende partners te innen. De leden van de fractie van D66 vragen waarom het LBIO deze bevoegdheid niet heeft. Is het mogelijk het LBIO deze bevoegdheid alsnog toe te kennen?

Er zijn ook andere manieren denkbaar om de partneralimentatie op efficiënte wijze te innen. Alimentatie kan worden beschouwd als verplichte afdracht, die zoals belasting, direct door de werkgever van de alimentatieplichtige wordt ingehouden. Daarvan zijn, anders dan de regering stelt, wel voorbeelden bekend in Australië en de Verenigde Staten. Als nadeel van een dergelijk stelsel noemt de regering dat strijdigheid met haar streven naar minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Daar staat tegenover dat werkgevers ook nu geconfronteerd kunnen worden met administratieve lasten rond de alimentatie, omdat alimentatiegerechtigden meerdere keren per jaar opdracht kunnen geven tot loonbeslag. De leden willen graag dat de regering nader ingaat op de mogelijkheden van inning van (partner-) alimentatie via de werkgever.

Ongetwijfeld doen zich in andere (Europese) landen soortgelijke problemen voor met de kinder- en partneralimentatie. De leden van de fractie van D66 vragen de regering om in kort bestek een aantal alternatieven voor het huidige Nederlandse alimentatiebestel én voor het regeringsvoorstel te schetsen. Tevens vragen deze leden of bekend is of in deze landen de problemen met de (inning van) alimentatie geringer zijn dan in Nederland.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat door verschillende fracties in de eerdere schriftelijke gedachtewisseling is gewezen op de mogelijkheid kinderalimentatie een wettelijke preferentie toe te kennen. Hoewel de regering deze optie nog openhoudt, wordt hierover geen standpunt ingenomen. Dit wordt betrokken bij de herziening van het insolventierecht. Wanneer verwacht de regering daarover meer duidelijkheid te kunnen bieden?

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie stelt de minister dat er voor zover bekend geen landen zijn waar de werkgever van de betalingsplichtige rechtstreeks door de onderhoudsgerechtigde kan worden ingeschakeld. De leden van deze fractie vragen hoe in dit kader het onderzoek van Jehoel-Gijsbers, waarnaar in de stukken ook wordt verwezen (memorie van toelichting, p. 8, verslag schriftelijk overleg, p. 23), moet worden gelezen. Daarin wordt gesteld dat er landen zijn waar de alimentatie door de werkgever wordt ingehouden, zoals Australië en de Verenigde Staten (direct loonbeslag; zie p.153). Zou de regering daarop willen reageren en daarbij tevens willen ingaan op de vraag hoe dat in die landen werkt? Kan de regering daarnaast bevestigen dat er landen zijn, waar in het uiterste geval beslag op de boedel wordt gelegd, zoals het Verenigd Koninkrijk?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen aansluitend om een reactie op de suggestie om de inning van de partneralimentatie te centraliseren, als de betrokken partijen er zelf niet uitkomen, en de inning bijvoorbeeld op te dragen aan het LBIO. Het gaat hierbij dus niet om de vaststelling van de alimentatie, maar om de inning. Kan dat aspect worden meegenomen in dit wetsvoorstel? Zo neen, waarom kan dat niet en hoe verhoudt dit standpunt zich tot het gegeven dat het LBIO wel opdracht heeft de partneralimentatie buitenland te innen?

Voor wat betreft de gewijzigde wetgeving met betrekking tot het verhaalsrecht merken de leden van de fractie van de ChristenUnie op dat dit voor de betrokken onderhoudsgerechtigde tot bijzonder vervelende situaties kan leiden. Zijn gemeenten na invoering van het voorliggende wetsvoorstel bevoegd op grond van artikel 55 WWB sancties op te leggen aan onderhoudsgerechtigden die er niet in zijn geslaagd om zelf partneralimentatie te regelen? Deze leden brengen in dit verband de brief van de VNG van 8 februari 2005 onder de aandacht van de regering, waarin wordt gepleit voor continuering van de verhaalsbevoegdheid inzake de WWB tot 2006.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben voorts enkele vragen over de inhoud van de nota van wijziging. Is het met de huidige stand van de automatisering niet mogelijk de nieuwe vaststelling van de kinderalimentatie vaker dan eens per vijf jaar te doen plaatsvinden? Kunnen de uitvoeringstechnische redenen worden toegelicht? En waarom wordt de systematiek t-2 toegepast? Wordt met de nieuwe Wet AWIR niet juist beoogd de hoogte van tegemoetkomingen waarop men recht heeft te baseren op veel recentere relevante informatie? Is naar analogie van dat streven niet ook een vaststelling van de alimentatie te realiseren die beter aansluit op de actualiteit?

In de toelichting op de nota van wijziging wordt gesteld dat het bedrag dat door ouders zelf aan hun kinderen besteed wordt nagenoeg gelijk blijft, ook als de kinderen ouder worden (p. 3). Hoe verhoudt dit standpunt zich tot de berekening van de kostendekkendheid van de kinderbijslag die de Kamer op 30 juni 2004 (kenmerk ASEA/LIV/2004/37584) ontving? Dragen ouders in absolute zin niet meer bij naarmate hun kinderen ouder worden en wordt dat in het voorliggende voorstel wel verdisconteerd, zo vragen deze leden tot slot.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering voorstelt de vaststelling van de kinderalimentatie te doen geschieden door middel van forfaitaire vaststelling aan de hand van in een avmb neer te leggen normen. Deze leden vragen de regering nog eens uit te leggen waarom hetzelfde effect niet te bereiken valt via vereenvoudigde Tremanormen in een wettelijke regeling. Ouders kunnen, zo deelt de regering in de memorie van toelichting mee, al dan niet in het kader van een ouderschapsplan, de in de avmb neergelegde maatstaven als leidraad gebruiken bij de vaststelling van de kinderalimentatie. Zij kunnen echter ook andere, hogere bedragen afspreken. Deze leden vragen wat precies het leidraadkarakter inhoudt. Suggereert deze aanduiding niet een (te) grote vrijblijvendheid? Wat kunnen de consequenties zijn van het afspreken van lagere bedragen dan waarvan de tabel uitgaat?

De leden van de SGP-fractie staan verder de gedachte voor dat iedere niet strikt onvermijdelijke afwenteling van onderhoudsverplichtingen op de collectieve uitgaven zou moeten worden voorkomen. Zij stellen tegen die achtergrond de vraag of hun conclusie op basis van de antwoorden van de regering in het schriftelijk overleg (p. 16) juist is dat bijna de helft van het totaal aantal alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar (205 000) bijstand ontvangen.

De leden van de SGP-fractie tonen zich geen voorstander van het als gevolg van het in werking treden van artikel 56 van de Wet werk en bijstand vervallen van het bijstandsverhaal van minderjarigen en

(ex-)echtgenoten. Ook al zou volgens de regering het gevolg van het voorstel zijn dat (veel) vaker een kinderalimentatie wordt vastgesteld dan thans het geval is – en zodoende een aanzienlijke besparing op bijstandsgelden zou kunnen worden gerealiseerd –, dan zien zij daarin nog geen reden om het bijstandsverhaal te laten vervallen. Zij willen daarom gaarne van de regering vernemen waarom de suggestie van mr. IJspeerd, gedaan in PS Documenta van 3 september 2004, voor een aangepast bijstandsverhaal in combinatie met het wetsvoorstel geen overweging of zelfs geen aanbeveling verdient.

In de brief van 28 juni 2004 (p. 5) wordt meegedeeld dat de toekenning van een wettelijke preferentie aan kinderalimentatie «een optie» is. De leden van de SGP-fractie herinneren eraan dat in het BW (oud)kinderalimentatie een bevoorrechte positie had en dat deze met de invoering van het NBW in 1992 is vervallen. Zij vragen daarom wat zich naar het oordeel van de regering zou verzetten tegen het herstel van de positie van kinderalimentatie zoals deze vóór 1992 bestond.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
De Groot