

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. 12**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 2 mei 2005

#### **Algemeen**

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de door de verschillende fracties in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

Alvorens hierop in te gaan, acht de regering het aangewezen nog eens kort het belang van het onderhavige wetsvoorstel en de daarmee beoogde doelstellingen aan de orde te stellen. Aanleiding voor dit wetsvoorstel was de conclusie in het eindrapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek alimentatiestelsel dat het huidige kinderalimentatiestelsel leidt tot een ongelijke verdeling van de lasten tussen de verzorgende en de niet-verzorgende ouder. De bescherming van het inkomen van de alimentatieplichtige ouder en de geringe naleving van de alimentatieverplichting leiden er – aldus dit rapport – toe dat de kosten van verzorging en opvoeding van het kind worden afgewenteld op de verzorgende ouder. Daarbij komt dat de kosten worden afgewenteld op de collectiviteit, indien de verzorgende ouder een beroep moet doen op de bijstand. Het huidige kinderalimentatiestelsel lijkt rechtvaardig omdat er een beslissing op maat kan worden gegeven. Het resultaat is dat echter vaak niet. In het huidige stelsel ligt de nadruk meer op behoud van de draagkracht van de alimentatieplichtige ouder en is kinderalimentatie veelal een sluitpost. Dit strookt niet met de visie van de regering dat ouders ook na verbreking van hun relatie verantwoordelijk blijven voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan het bij de Raad van State voorliggende wetsvoorstel bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd te bewerkstelligen dat in méér gevallen dan thans door de niet-verzorgende ouder een financiële bijdrage wordt geleverd aan de verzorging en opvoeding van de kinderen. De regering is van mening dat de verantwoordelijkheid, die ouders hebben voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen, ook moet kunnen uitmonden in onderlinge afspraken terzake. In het hiervoor genoemde wetsvoorstel bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding wordt dit benadrukt door de verplichting om in het verzoek tot echtscheiding (en tot beëindiging van het geregistreerd partnerschap) een ouderschapsplan op te nemen, waarin afspraken tussen de ouders

over de invulling van belangrijke aspecten van het ouderlijk gezag na scheiding (waaronder de kinderalimentatie) worden weergegeven. Ten einde de totstandkoming van onderlinge afspraken te bevorderen, is in het onderhavige wetsvoorstel gekozen voor een eenvoudig en transparant berekeningssysteem. Deze eenvoudige opzet zal ook minder stof voor conflicten tussen de ouders opleveren en de naleving van de alimentatieverplichting bevorderen. De keuze voor een eenvoudig en transparant berekeningssysteem impliceert tevens de keuze voor een forfaitair stelsel. De in het wetsvoorstel voorziene (periodieke) wijzigingsmogelijkheden en de hardheidsclausule bieden naar het oordeel van de regering voldoende ruimte om rekening te houden met eventuele wijzigingen in de draagkracht van de alimentatieplichtige of de behoefte van het minderjarige kind en om onevenredige resultaten te corrigeren. Maken ouders in het kader van het ouderschapsplan zelf afspraken over kinderalimentatie dan kunnen zij de in de (concept-)amvb neergelegde maatstaven als uitgangspunt gebruiken. Daarbij houdt het voorstel er ook rekening mee dat ouders bij de scheiding besluiten om elk een deel van de feitelijke verzorging en opvoeding van hun kinderen op zich te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel *faciliteert* met andere woorden de uitvoering van de in het wetsvoorstel bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding neergelegde verplichting tot het maken van afspraken over de inrichting van het ouderschap na echtscheiding. Komen ouders er in onderling overleg niet uit dan voorziet het wetsvoorstel in een laagdrempelige en eenvoudige procedure voor vaststelling van kinderalimentatie, namelijk via het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen. De voorbereiding van de invoering van deze nieuwe taak voor het LBIO is al geruime tijd gaande. Het LBIO zal dan ook t.z.t. berekend zijn voor de uitvoering van deze taak. Teneinde te voorkomen dat ouders in geval van echtscheiding zich tot verschillende instanties moeten wenden, is ervoor gekozen om in die gevallen de bevoegdheid tot vaststelling van kinderalimentatie bij de rechter te laten. Ook voor de rechter zullen de in de (concept-)amvb neergelegde maatstaven bepalend zijn. Een belangrijk emancipatorisch effect van het voorgestelde stelsel van kinderalimentatie is dat het de inkomenspositie van alleenstaande ouders zal verbeteren. Bovendien is het voor alimentatiegerechtigde ouders in de bijstand eerder mogelijk om zelfstandig in het bestaan te voorzien, indien ontvangsten uit kinderalimentatie worden gecombineerd met (deeltijd-)werk. Daarnaast biedt de Wet werk en bijstand (WWB) de gemeente het benodigde instrumentarium om alleenstaande ouders, die een beroep op de bijstand doen, te verplichten om kinderalimentatie te regelen, als dat nog niet is gebeurd. In dit verband is er in het voorstel rekening gehouden met een structurele besparing op de bijstandsuitkeringen van € 190 mln. Resumerend is de regering van oordeel dat in het onderhavige wetsvoorstel, ook gezien in relatie tot het wetsvoorstel bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding, op evenwichtige wijze uitwerking is gegeven aan het centrale uitgangspunt dat ouders ook na beëindiging van hun relatie (ook in financieel opzicht) verantwoordelijk blijven voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen.

### **Adviezen**

De leden van de PvdA-fractie is het opgevallen dat in de beantwoording nauwelijks wordt ingegaan op de alternatieve voorstellen van de Nederlandse vereniging voor Rechtspraak en het landelijk Overleg Voorzitters Familie- en Jeugdrecht.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak hebben advies uitgebracht over het eindrapport van de werkgroep alimentatiebeleid. De wetenschappelijke commissie van de NVvR en het Landelijk Overleg van sectorvoorzitters van familiesectoren van de rechtbanken hebben gezamenlijk dit advies opgesteld. Daarnaast heeft de Raad

voor de Rechtspraak in verband met zijn wettelijk adviesrecht advies uitgebracht over de voorgestelde regeling. Op deze adviezen is uitvoerig ingegaan in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II, 29 480, nr. 3, blz. 5–7, 8, 11–14).

In het kader van de beantwoording van de door enkele fracties binnen de Vaste Commissie voor Justitie gestelde vragen, is alleen op de aspecten van deze adviezen ingegaan, voor zover deze in de betreffende vragen aan de orde werden gesteld.

De leden van de D66-fractie vragen of het aangepaste wetsvoorstel opnieuw is voorgelegd aan de Raad van State, de Raad voor de Rechtspraak en de NVvR, die tegen het oorspronkelijke voorstel grote bezwaren hadden.

Dit is niet gebeurd. Van nadere advisering door de Raad van State is afgezien vanwege het belang van de voortgang van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel. Verwezen zij in dit verband naar de Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 277 en het Draaiboek voor de wetgeving nr. 61.

Aan de Raad voor de Rechtspraak is de nota van wijziging ter informatie toegezonden.

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

De leden van de CDA-fractie vragen of het LBIO als bestuursorgaan autoriteit verkrijgt wanneer (ex)partners tot op heden geen overeenstemming konden bereiken met betrekking tot de hoogte van de onderhoudsbijdrage.

Deze vraag kan bevestigend beantwoord worden. Het wetsvoorstel leidt er toe dat het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen belast wordt met de vaststelling van kinderalimentatie. Vaststelling kan gebeuren op verzoek van de onderhoudsgerechtigde of onderhoudsplichtige of op hun gezamenlijk verzoek. De bevoegdheid van het LBIO blijft beperkt tot gevallen waarin zowel de alimentatiegerechtigde als -plichtige woonplaats of gewone verblijfplaats hebben in Nederland.

De rechter blijft evenwel bevoegd de kinderalimentatie vast te stellen in gevallen waarin een rechterlijke procedure omtrent scheiding of gezag aanhangig is. Het besluit van het LBIO tot vaststelling van kinderalimentatie levert evenals een rechterlijke uitspraak een executoriale titel op (artikel 1:406 lid 4 BW).

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet voor de hand ligt dat ouders die tot nu toe geen overeenstemming konden bereiken ook de vaststelling door het LBIO niet zonder meer zullen accepteren.

Het voorliggende wetsvoorstel houdt een standaardisering van de berekening van de kinderalimentatie in, waarbij geen of nauwelijks beoordelingsvrijheid is. Voordeel van dit systeem is de eenvoud die meebrengt dat snel is te overzien welke bedrag aan kinderalimentatie betaald moet worden in een concreet geval.

Onder het nieuwe stelsel wordt de kinderalimentatie vastgesteld aan de hand van twee objectief te bepalen gegevens, te weten het aantal kinderen en het inkomen (welk gegeven door de belastingdienst geleverd kan worden). Dit leidt ertoe dat er minder conflicten tussen betrokkenen zullen ontstaan en dat het besluit van het LBIO dat op eenvoudige en doorzichtige wijze tot stand komt, door de alimentatieplichtige zal worden geaccepteerd.

De berekening van kinderalimentatie is in het huidige stelsel erg ingewikkeld. Uitvoerige discussies over het al dan niet rekening houden met bepaalde aftrekposten kunnen zich voordoen. Het totstandkomen van onderlinge afspraken wordt daardoor bemoeilijkt.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de beoogde besparingen nog eens tegen het licht gehouden zouden moeten worden op hun realiteits-

waarde, 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 wordt gesproken over 35 000 partners van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering, waarvoor een onderhoudsbijdrage moet worden vastgesteld.

Ook voor personen die thans bijstand ontvangen, geldt dat zij na inwerkingtreding van artikel 56 van de Wet werk en bijstand (WWB) alsnog door de gemeente verplicht kunnen worden om kinderalimentatie te regelen, indien dit nog niet heeft plaatsgevonden. Gezien het financiële belang van de gemeente bij een snelle uitstroom uit de WWB wordt er van uitgegaan dat gemeenten circa 35 000 gevallen van de populatie van circa 100 000 alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering zullen doorverwijzen naar het LBIO om alsnog de kinderalimentatie te laten vaststellen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat gemeenten alleen die gevallen zullen doorsturen waarbij de gemeente enige verwachting heeft dat vaststelling van de kinderalimentatie nog zal leiden tot een financieel voordeel voor de gemeente.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat er volgens het voorliggende wetsvoorstel per definitie een aantal gevallen is, 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. De CDA-fractie wil van de regering weten waarop het jaarlijkse aantal van 20 000 nieuwe verzoeken, die naar verwachting aan het LBIO zullen worden voorgelegd, is gebaseerd nu volgens het wetsvoorstel kinderalimentatie in alle gevallen door de rechter wordt vastgesteld wanneer er een procedure loopt in verband met echtscheiding, scheiding van tafel en bed, ontbinding van een geregistreerd partnerschap en wijziging van het gezag.

De berekeningen in het IBO-rapport zijn gebaseerd op een populatie alleenstaande ouders in de bijstand van 104 000 personen in 1998. Dit bestand muteert ieder jaar wegens in- en uitstroom met circa 25%. De burgerlijke staat van de populatie alleenstaande ouders betreft 15% gehuwden met een niet thuiswonende partner, 37% gescheiden en 48% ongehuwden. 23% wordt gevormd door het aandeel gehuwden (15%) en het aandeel alleenstaande ouders dat reeds kinderalimentatie ontvangt (8%). De resterende 77% van de jaarlijkse instroom in de bijstand (26 000) zal maximaal worden doorverwezen naar het LBIO ter vaststelling van de kinderalimentatie.

Dit impliceert dat hierdoor een volume ontstaat van circa 20 000 gevallen dat als potentiële instroom voor het LBIO kan worden aangemerkt. De veronderstelling dat gemeenten deze 20 000 gevallen ook zullen doorverwijzen naar het LBIO, is gebaseerd op de werking van de financiële prikkel van de WWB. Gemeenten beoordelen niet zelf of kinderalimentatie in individuele gevallen mogelijk is, maar verplichten hun cliënten de mogelijkheid van vaststelling van kinderalimentatie te laten beoordelen door het LBIO. Hierdoor wordt uitgegaan van een instroom van 20 000 gevallen gedurende de eerste jaren, naast de eenmalige beoordeling van circa 35 000 gevallen uit de bestaande voorraad.

Vanwege de Wet herziening kinderalimentatiestelsel zal op termijn het aandeel gescheiden alleenstaande ouders met een kinderalimentatieregeling stijgen. Dat geldt ook voor de groep die een bijstandsuitkering aanvraagt. Dit impliceert dat de jaarlijkse instroom van gescheiden ouders bij het LBIO op termijn zal dalen. Daarnaast resteert als instroom bij het LBIO de populatie alleenstaande ouders in de bijstand, tussen wie geen juridische relatie heeft bestaan.

De leden van de CDA-fractie vragen de extra uitgaven, zowel structureel

als eenmalig, ten behoeve van de uitbreiding en equipering van het LBIO nader te onderbouwen in het licht van de voorgaande vragen.

Voor wat betreft het aantal zaken is bij de raming uitgegaan van 20 000 vaststellingen reguliere instroom, 35 000 bijstandsgevallen en 9 000 extra inningsverzoeken. Dit betekent dat de oorspronkelijke volumeraming niet is gewijzigd. In de onderstaande bedragen is uitgegaan van de oorspronkelijke financiële raming. De initiële kosten zijn geraamd op € 4,5 miljoen. De kosten voor de vaststellingen, die gepaard gaan met de reguliere instroom, bedragen structureel € 3,2 miljoen. De kosten voor de eenmalige vaststellingen van de huidige bijstandsgevallen bedragen in totaal € 8,4 mln. De extra inningskosten worden structureel op € 3,9 miljoen geraamd. Het spreekt voor zich dat vertraging van de invoering van het traject herziening kinderalimentatie heeft geleid c.q. zal leiden tot het opschuiven van de geraamde kosten. Gezien de onzekerheid waarmee de raming is omgeven, zullen de nieuwe activiteiten van meet af aan worden gemonitord.

De leden van de PvdA-fractie vinden de argumenten waarom de nota van wijziging niet aan de Raad van State is voorgelegd niet overtuigend, gelet op het feit dat de Raad forse kritiek had op het aanvankelijke wetsontwerp. In het onderhavige geval is het belang van advisering door de Raad afgewogen tegen het belang van voortgang van de behandeling van dit dossier. Prioriteit is gegeven aan de voortgang van de parlementaire behandeling. Daarbij is voorts overwogen dat de voorgestelde wijzigingen tegemoet komen aan het bezwaar van de Raad, zoals verwoord in onderdeel 3 van het advies, dat het voorstel te weinig flexibel zou zijn.

De bij nota van wijziging voorgestelde periodieke herzieningsmogelijkheid (artikel 1:406ab lid 5) leidt er toe dat in meer gevallen een eventuele inkomensstijging of -daling aan de kant van de onderhoudsplichtige meegenomen kan worden bij de opnieuw vast te stellen onderhoudsbijdrage.

In het nader rapport is uitvoerig ingegaan op het advies en de daarin weergegeven overwegingen van de Raad. Voor zover de Raad daarom vroeg, is de memorie van toelichting op bepaalde onderdelen aangepast (zie de onderdelen 1, 2, 3). Ook is naar aanleiding van het advies het wetsvoorstel op een aantal onderdelen gewijzigd. Verwezen zij in dit verband naar de onderdelen 5, 6, 8 en 9 van het advies van de Raad.

De leden van de PvdA-fractie vragen te verduidelijken dat een ouder die een kind heeft uit zijn eerste relatie en een uit zijn tweede, twee keer het bedrag voor een kind verschuldigd is. Hier is toch geen sprake van alimentatie maar van een reguliere onderhoudsplicht? Vooropgesteld moet worden dat ouders op grond van het gewijzigde artikel 1:404 lid 1 BW verplicht zijn te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te bepalen maatstaven. Deze verplichting geldt voor iedere ouder ongeacht of hij of zij met de kinderen in gezinsverband leeft. Leeft de ouder in gezinsverband met zijn kind dan zal aan deze verplichting doorgaans in natura worden voldaan.

In het voorgestelde stelsel is de vast te stellen kinderalimentatie afhankelijk van het inkomen van de alimentatieplichtige en het aantal kinderen dat in gezinsverband samenleeft. De in de tabel opgenomen bedragen zijn gebaseerd op CBS-onderzoek waarin wordt aangegeven welk bedrag ouders aan hun kinderen besteden bij een bepaald inkomen. Het gaat om bedragen die besteed worden aan in gezinsverband levende kinderen, hetgeen bij meerdere kinderen tot schaalvoordelen leidt.

Heeft de alimentatieplichtige kinderen uit verschillende relaties die ook in verschillende gezinsverbanden leven, dan wordt daarmee rekening gehouden bij de vaststelling van de kinderalimentatie. Zoals hiervoor opgemerkt, zal ten aanzien van het kind, met wie de ouder in gezinsverband leeft, de onderhoudsplicht in natura worden voldaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of gelijke verdeling van het beschik-

bare bedrag over alle kinderen te weinig kinderalimentatie tot gevolg kan hebben en zo ja, of het tekort wordt aangevuld door de sociale dienst. In dit wetsvoorstel is neergelegd dat indien de onderhoudsplichtige als gevolg van alimentatieverplichtingen voor meer kinderen of stiefkinderen een inkomen van minder dan 70% van het minimumloon zou overhouden, het bedrag dat wel beschikbaar is voor kinderalimentatie (zijn inkomen minus 70% van het nettominimumloon) gelijkelijk dient te worden verdeeld over alle kinderen. In die gevallen wordt er feitelijk voor ieder afzonderlijk kind minder betaald dan in beginsel verschuldigd zou zijn op basis van de tabel. Omdat onverkorte toepassing van de tabel een onevenredige hardheid zou betekenen voor de onderhoudsplichtige ouder heeft de regering, op aandrang ook vanuit de Kamer, ervoor gekozen om hiervoor bij nota van wijziging een specifieke voorziening te introduceren. In de alleenstaande oudergezinsuitkering op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) valt geen deel aan te wijzen dat uitsluitend met het oog op de kinderen wordt verstrekt. Indien de verzorgende ouder niet zelfstandig in het bestaan van zichzelf en kind(eren) kan voorzien, wordt – in aanvulling op eigen middelen zoals kinderalimentatie – bijstand verleend tot aan het geldende sociaal minimum voor het alleenstaande oudergezin. Hoe lager de ontvangsten uit kinderalimentatie zijn, hoe hoger de bijstandsaanvulling tot het sociaal minimum.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe in de nieuwe regeling zal worden omgegaan met de overige lasten van de alimentatieplichtige die nu nog voorrang krijgen op kinderalimentatie, bijvoorbeeld woonlasten en ziektekosten.

De voorgestelde tabel voor de kinderalimentatiebedragen is een doorvertaling van CBS-onderzoeksgegevens over totale bestedingen van het huishouden. Hierin is ook rekening gehouden met de vaste lasten van het huishouden, bijvoorbeeld woonlasten en ziektekosten. In de nieuwe kinderalimentatiebedragen zijn CBS-percentages voor uitgaven voor kinderen gehanteerd. Deze procentuele uitgaven voor kinderen zijn de bestedingen voor kinderen als percentage van de totale bestedingen van het huishouden. Met andere woorden, in de bedragen voor kinderalimentatie wordt vanwege koppeling aan CBS-percentages dus rekening gehouden met onder meer woonlasten en ziektekosten.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts hoe de inning van de kinderalimentatie zich verhoudt tot de verschuldigde partneralimentatie mede gezien het feit dat deze voor de belasting aftrekbaar is. Vaststelling en inning van de kinder- en partneralimentatie betreffen twee gescheiden trajecten. De regering stelt in het onderhavige wetsvoorstel voor de vaststelling van de kinderalimentatie beter vorm te geven. Voor de partneralimentatie, die aftrekbaar is bij de betalende partner en belast is bij de ontvangende partner, worden geen wijzigingen voorgesteld.

Wat betreft het verschil in de fiscale behandeling tussen partner- en kinderalimentatie het volgende. De partneralimentatie vormt een inkomensoverdracht aan een niet (meer) verwante ex-partner. Hiermee vormt die alimentatie draagkracht bij de ex-partner en is daarmee belast. Alimentatie voor of ten behoeve van het kind betreft een inkomen van het kind. Aangezien er sprake is van verwantschap, vormt dit inkomen geen inkomen, waarover belasting verschuldigd zou zijn, maar inkomen ten behoeve van onderhoud. Deze kinderalimentatie is dan ook niet belast. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie naar de relatie tussen enerzijds de geringe ontvangsten uit bijstandsverhaal en anderzijds het feit dat alimentatievaststelling in het huidige stelsel maatwerk is.

Vaststelling van een onderhoudsbijdrage voor het kind via bijstandsverhaal is blijkens het interdepartementaal beleidsonderzoek van de werkgroep alimentatiebeleid (blz. 20) ingewikkeld en tijdrovend en leidt als gevolg van de huidige berekeningsystematiek al snel tot de constatering dat er onvoldoende draagkracht aanwezig is. Daarnaast brengt het maatwerkarakter van het huidige stelsel met zich mee dat de gemeente

rekening dient te houden met de vele wijzigingsmogelijkheden, waardoor de opbrengst van het verhaal afneemt en de uitvoeringslasten aanzienlijk worden verzwaaard. Kortom de opbrengsten zijn relatief beperkt in verhouding tot de kosten. Zie in dit verband ook het antwoord van de regering op de vragen van de leden van de VVD-, CU, en SGP-fractie over de voortzetting van bijstandsverhaal.

De leden van de PvdA-fractie zijn er niet van overtuigd dat het nieuwe stelsel tot minder conflicten zal leiden.

Zijn er meer argumenten dan de verwijzing naar het interdepartementaal beleidsonderzoek, die een financiële taakstelling had, zo vroegen deze leden.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, had de werkgroep alimentatiebeleid niet alleen een financiële taakstelling. De taakopdracht hield ook de vraag in of de bestaande regeling adequaat is en compleet (zie in dit verband bijlage 1 bij het rapport van deze werkgroep). Op blz. 24 van het rapport komt de werkgroep tot de conclusie dat eenvoud en transparantie in de normen van essentieel belang zijn voor de naleving van de onderhoudsplicht ten aanzien van een kind. Deze conclusie onderschrijft de regering volledig. Het ligt in de rede dat een eenvoudiger en transparanter berekeningssysteem tot minder conflicten zal leiden, waardoor de naleving zal verbeteren. Bovendien zal een eenvoudiger berekeningssysteem ouders in staat stellen om zelf afspraken te maken. Daarnaast zijn alleenstaande ouders bij ontvangsten uit kinderalimentatie eerder in staat om zelfstandig in hun bestaan te voorzien met als gunstig neveneffect lagere bijstandsuitgaven. In de memorie van toelichting is dit aspect van het wetsvoorstel uitvoerig beschreven (zie in dit verband Kamerstukken II, 2003/2004, 29 480, nr. 3, hoofdstuk 5).

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom in de berekening van de kosten voor kinderen geen rekening is gehouden met kosten voor kinderopvang en ziektekosten.

De ouderbijdrage voor kinderopvang wordt niet meegenomen omdat in de Wet kinderopvang (Stb. 2004, 455) de draagkracht van de verzorgende ouder bepalend is. De ziektekosten voor kinderen worden – mede anticiperend op een nieuw ziektekostenstelsel in 2006 – niet meegenomen. In 2006 betalen ouders in dit nieuwe stelsel voor hun kinderen geen ziektekostenpremie meer.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de definitie is van een substantiële stijging of daling van het inkomen op grond waarvan wijziging van de alimentatie mogelijk is.

Afgezien van de bij nota van wijziging ingevoerde mogelijkheid van periodieke herziening van de alimentatie is tussentijdse wijziging van het door de rechter of het LBIO vastgestelde bedrag van kinderalimentatie alleen mogelijk als nadien sprake is van zo ingrijpende wijziging van de omstandigheden dat ongewijzigde handhaving naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn (artikel 1:406ab lid 1).

In lid 2 van artikel 1:406ab is aangegeven dat daarvan in ieder geval sprake is als een ouder of een stiefouder door de verstrekking van levensonderhoud minder dan 70% van het nettominimumloon overhoudt voor zijn levensonderhoud.

De in artikel 1:406ab lid 1 BW gebruikte bewoordingen sluiten aan bij het huidige artikel 1:401 lid 2 BW betreffende wijziging van de alimentatietermijn. Deze terminologie komt ook in belangrijke mate overeen met artikel 6:258 BW. Het betreft hier een strenge maatstaf; het gaat dan ook om uitzonderingsgevallen waarbij het in belangrijke mate van de omstandigheden van het geval zal afhangen of deze uitzondering zich voordoet. In het verslag van een schriftelijk overleg is ten aanzien van dit criterium aangegeven dat het moet gaan om een substantiële dat wil zeggen aanzienlijke stijging of daling van het inkomen. Een jaarlijkse loonsverhoging kan niet als zodanig worden aangemerkt. Van een substantiële daling

van het inkomen kan bijvoorbeeld sprake zijn in geval van blijvende arbeidsongeschiktheid van de alimentatieplichtige.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de mogelijkheid van vijfjaarlijkse herziening van de alimentatie voldoende tegemoet komt aan de vereiste flexibiliteit.

De regering is van mening dat deze termijn toereikend is om meer flexibiliteit te bewerkstelligen in die zin dat vaker een eventuele inkomensstijging of -daling aan de kant van de onderhoudsplichtige ouder kan worden betrokken bij de opnieuw vast te stellen onderhoudsbijdrage. Een kortere termijn is niet wenselijk omdat een zeer frequente wijziging van een eenmaal vastgestelde alimentatie een blijvende emotionele en zakelijke betrokkenheid tussen de ex-partners teweegbrengt, hetgeen moeilijk te combineren is met de gewenste economische en emotionele zelfstandigheid. Bovendien zullen zich in kortere periodes veelal geen noemenswaardige wijzigingen in het inkomen van de onderhoudsplichtige ouder voordoen. Bij de keuze voor de termijn van 5 jaren is voorts meegewogen dat een kortere termijn en dus frequentere vaststelling van kinderalimentatie een grote druk zouden leggen op de uitvoering, hetgeen ook tot extra kosten zou leiden.

Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat er binnen een kortere termijn (bijvoorbeeld 2 jaren) veelal geen aanleiding zal zijn tot aanpassing van het (relatief) recent vastgestelde alimentatiebedrag.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op de situatie dat een kind 4 jaar voor vaststelling van de nieuwe bijdrage een veel duurdere studie gaat volgen of anderszins de kosten veel hoger worden.

De periodieke hernieuwde vaststelling van de onderhoudsbijdrage strekt ertoe om vaker een eventuele inkomensstijging of -daling aan de kant van de onderhoudsplichtige ouder mee te kunnen nemen bij het opnieuw vaststellen van de onderhoudsbijdrage.

Is de behoefte van het kind vóór de afloop van de periode van 5 jaar ingrijpend gewijzigd dan kan een beroep worden gedaan op artikel 1:406ab lid 1 BW.

Wordt niet voldaan aan het in artikel 1:406ab lid 1 BW geformuleerde criterium dan kan van de tussentijdse herzieningsmogelijkheid ex artikel 1:406ab lid 5 BW eerst gebruik worden gemaakt als de termijn van 5 jaren is verstreken. Overigens hebben de ouders de vrijheid om in onderling overleg het alimentatiebedrag tussentijds aan te passen in opwaartse zin.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de uitvoeringstechnische redenen, op grond waarvan voor de termijn van vijf jaar gekozen is. Uitvoeringstechnisch brengen extra werkzaamheden van het LBIO extra kosten voor de vaststelling van kinderalimentatie met zich mee.

Daarbij is overwogen dat het opnieuw vaststellen van de kinderalimentatie eerst aan de orde dient te komen na een redelijke, niet te korte maar ook niet te lange termijn. Een korte termijn zal veelal niet leiden tot aanpassing van het recent vastgestelde alimentatiebedrag, maar kan wel een blijvende emotionele en zakelijke betrokkenheid tussen de ex-partners teweegbrengen, die zich slecht verstaat met de gewenste economische en emotionele zelfstandigheid. Voor het LBIO, die met deze taak wordt belast, kan een frequentere mogelijkheid tot opnieuw vaststellen tot onnodige extra werklast leiden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de aarzelingen van de regering ten opzichte van een wettelijke preferentie voor kinderalimentatie zich verhouden tot het uitgangspunt dat kinderalimentatieverplichtingen moeten voorgaan op andere verplichtingen.

De regering is van mening dat een wettelijke preferentie moet worden onderscheiden van de voorgestelde wijziging van de voorrangregel in artikel 1:400 BW. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat ouders – ook na een (echt)scheiding – beiden verantwoordelijk blijven voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen. Kinderen zijn in dit opzicht zeer kwetsbaar aangezien zij voor hun levensonderhoud in beginsel volledig



afhankelijk zijn van hun ouders. Het verlenen van voorrang aan kinderalimentatie in geval van samenloop met een andere alimentatieplicht is dan ook gerechtvaardigd en sluit aan bij de huidige praktijk. De voorrangregel van artikel 1:400 BW heeft dus betrekking op een zeer specifieke situatie waarin er een onderhoudsverplichting bestaat ten aanzien van meerdere personen en de draagkracht van de alimentatieplichtige niet voldoende is om ten aanzien van alle betrokkenen aan die verplichting te voldoen.

Een wettelijke preferentie voor kinderalimentatie gaat veel verder en heeft betrekking op de verhouding tussen verschillende vorderingsrechten. De voorrang, die uit de preferentie voortvloeit, is een uitzondering op het gelijkheidsbeginsel tussen crediteuren.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering met cijfers kan onderbouwen dat de huidige inningsresultaten van het LBIO goed zijn. In 65% van de behandelde zaken hoeft het LBIO niet tot invordering over te gaan, omdat een eerste aanschrijving door het LBIO aan de alimentatieplichtige ouder er voor zorgt dat de betalingen (weer) op gang komen. In 2003 is het inningsresultaat met 10% toegenomen tot € 10,3 miljoen. Dit bedrag komt overeen met een inningspercentage van 75% van de uitgezette vorderingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ouders de bedragen in de tabel als «leidraad» kunnen gebruiken of dat zij zich aan de tabel moeten houden. De bedragen in de tabel zijn in die zin een leidraad dat zij de ouders aangeven welk bedrag in ieder geval betaald moet worden. Dit laat onverlet dat ouders in onderling overleg hogere bedragen kunnen afspreken.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom bij de bepaling van het inkomen het peiljaar (t-2) is gekozen en of de regering zich bewust is van de mogelijke negatieve gevolgen hiervan. In aanvulling hierop wordt gevraagd waarom bij co-ouderschap peiljaar (t) geldt.

De regering heeft er in de concept algemene maatregel van bestuur bij dit wetsvoorstel weloverwogen voor gekozen het verzamelinkomen, dan wel bij het ontbreken daarvan het belastbaar loon, in peiljaar (t-2) als uitgangspunt te hanteren voor de vaststelling van kinderalimentatie aan de hand van de tabel. Reden hiervoor is dat de gegevens over het verzamelinkomen (t-2) in de regel definitieve gegevens betreffen. Hieraan zijn naar het oordeel van de regering duidelijke voordelen verbonden. Voor het kind – op wiens belang dit wetsvoorstel zich primair richt – wordt verwacht dat met de eenvoud van bovenstaande keuze vaker dan in het huidige systeem kinderalimentatie zal worden vastgesteld. Voor de ouders is dit systeem inzichtelijk en vormt het een bruikbaar instrument voor het vaststellen van de kinderalimentatie. Voor de rechter en het LBIO is vaststelling van kinderalimentatie op deze wijze eenvoudig uitvoerbaar en bovenal handhaafbaar omdat manipulatie van het objectief door de Belastingdienst vastgestelde verzamelinkomen (t-2) niet aan de orde is. In die gevallen waarin geen verzamelinkomen is vastgesteld, kan naar verwachting in de meeste gevallen het belastbare loon (t-2) aan de hand van de loonopgave van de werkgever worden bepaald.

Dit betekent ook dat bij gebruikmaking van het verzamelinkomen (t-2) direct een definitieve vaststelling van kinderalimentatie kan plaatsvinden. Indien zou worden uitgegaan van een actueel toetsingsinkomen, zou er veelal sprake zijn van een voorlopige vaststelling die later moet worden gecorrigeerd. Het in etappes vaststellen van kinderalimentatie is naar het oordeel van de regering onnodig belastend voor de betrokkenen, die zich onderling in een emotionele en conflicterende situatie kunnen bevinden. Indien toepassing van het peiljaar (t-2) in voorkomende gevallen zou resulteren in wezenlijke negatieve gevolgen, biedt het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering door de hardheidsclausule, als bedoeld in artikel 1:406 ab BW, een voldoende afwijkmogelijkheid.

In geval van co-ouderschap, waarbij de ouders bij de scheiding besluiten

om elk een deel van de feitelijke verzorging en opvoeding van hun kinderen op zich te nemen, zal er veelal sprake zijn van harmonie tussen beide ouders waardoor het maken van afspraken over kinderalimentatie geen/minder conflicten oproept. Bovendien leidt de beslissing tot co-ouderschap ook vaak tot de beslissing om (aanzienlijk) minder te gaan werken waardoor het inkomen daalt. In deze gevallen is het peiljaar (t-2) geen adequate maatstaf. Naar de mening van de regering leidt dit ertoe dat, indien ouders ter gelegenheid van de beëindiging van hun relatie afspraken hebben gemaakt over co-ouderschap, het peiljaar (t) wordt gehanteerd. In de regel vindt dan eerst op basis van het inkomen in jaar (t) een voorlopige vaststelling plaats, waarna als het verzamelinkomen definitief is vastgesteld een definitieve vaststelling plaatsvindt. Een dergelijke keuze is bewerkelijker voor de uitvoering, maar het belang van maatwerk in de situatie van co-ouderschap rechtvaardigt dit.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom is gekozen voor een eigen bijdrage van € 25,- voor het aanvragen van een vaststelling. Het is naar het oordeel van de regering redelijk dat de aanvrager van de alimentatievaststelling een kleine bijdrage in de kosten daarvan levert. Dit bedrag is een fractie van de werkelijke, aan alimentatievaststelling verbonden kosten. Het bedrag is voorts zo bescheiden dat het geen beletsel zal vormen voor een verzoek om vaststelling.

De leden van de PvdA-fractie leggen de situatie voor van een man die een zoon heeft uit een voorbijge relatie. De sociale dienst heeft deze man vervolgens een verhaalsbijdrage opgelegd die gebaseerd is op de situatie van zijn ex-vrouw, zijn bij zijn ex-vrouw verblijvende zoon én op het nieuwe kind van zijn ex-vrouw. Deze leden vragen of, en zo ja op grond waarvan, de regering dit een redelijke situatie vindt en hoe deze situatie in de nieuwe wetgeving eruit zou zien.

In antwoord hierop deelt de regering het volgende mee. Aan gehuwden met hun kind(eren) en aan alleenstaande ouders met hun kind(eren) wordt de bijstand als gezinsbijstand verleend. Uit het subsidiaire karakter van de bijstand volgt dat alle inkomsten van het gezin in aanmerking worden genomen, ongeacht wie van de in de gezinsbijstand begrepen gezinsleden deze geniet (artikel 31, eerste lid, WWB). Blijkens de jurisprudentie (HR 28 februari 1997, NJ 1997/306) brengt deze uitkeringsystematiek met zich mee dat in de gezinsuitkering geen deel valt aan te wijzen dat uitsluitend met het oog op de kinderen wordt verstrekt. Deze beslissing heeft in de praktijk bekendheid gekregen als het beginsel van de onsplitsbaarheid van gezinsbijstand. Het subsidiaire karakter van de bijstand brengt volgens de Hoge Raad mee dat bij het verlenen van bijstand ofwel rekening moet worden gehouden met de rechten op alimentatie van de in de bijstand begrepen personen, ofwel dat moet worden overgegaan tot verhaal op degene die deze alimentatie verschuldigd is. Daarbij geldt zowel voor alimentatie als voor verhaal geen andere maatstaf dan de grens van de onderhoudsplicht, bedoeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. De regering vindt dit een redelijke benadering. Het thans voorliggende wetsvoorstel brengt geen wijziging in de werking van de betreffende bepalingen uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel ook in de gewijzigde vorm op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat ouderschapstaken na ontbinding van het huwelijk door beide ouders blijven worden uitgevoerd.

De regering onderschrijft dit niet. Een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is immers het bevorderen van de verantwoordelijkheid van ouders voor het nakomen van hun verplichtingen jegens hun kinderen. Een eenvoudig en transparant berekeningssysteem draagt ertoe bij dat afspraken over kinderalimentatie gemakkelijker gemaakt kunnen worden, ook door de ouders zelf. In de optimale situatie zullen ouders voor gelijke delen de zorg- en opvoedingstaken op zich nemen. Dit is echter om verschillende redenen niet altijd mogelijk of haalbaar. Zo kan er ook

sprake zijn van gedeeld ouderschap, waarin ouders een andere verdeling van de zorg- en opvoedingstaken op zich nemen. Deze situaties vallen onder de in de concept-amvb gebruikte term co-ouderschap. Het gaat daarbij dus niet alleen om gevallen waarin ouders voor gelijke delen zorg- en opvoedingstaken op zich nemen, maar ook om situaties waarin een andere verdeling wordt afgesproken. En daarnaast kan zich de situatie voordoen dat één ouder volledig verantwoordelijk is voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige kinderen. Uiteraard zal het kind in dat geval wel contact hebben met de andere ouder. In de gewijzigde concept-amvb wordt met deze uiteenlopende situaties rekening gehouden in die zin dat ingeval van co-ouderschap de in de tabel genoemde bedragen naar rato van ieders aandeel in de feitelijke verzorging en opvoeding van de kinderen worden aangepast (art.2 lid 1). Overigens zal naar mag worden aangenomen in geval van co-ouderschap het LBIO niet vaak worden benaderd omdat in die gevallen ouders juist zeer goed in staat zijn om samen afspraken te maken over de verzorging en opvoeding van de kinderen en ook over eventuele kinderalimentatie. In die gevallen waarin ouders in gelijke mate de verzorging en opvoeding van de kinderen voor hun rekening nemen, zal de onderhoudsbijdrage doorgaans in natura plaatsvinden, afhankelijk van het inkomen van elk der verzorgende ouders. Wordt er in geval van co-ouderschap toch een beroep op het LBIO gedaan dan is evenals bij andere verzoeken om vaststelling van kinderalimentatie, de tabel het uitgangspunt en wordt het daaruit voortvloeiende bedrag aangepast naar rato van het aandeel in de feitelijke verzorging. Evenals in andere situaties, waarin om vaststelling van alimentatie wordt verzocht, is in geval van co-ouderschap geen sprake van maatwerk in de zin dat in elk individueel geval bekeken wordt met welke lasten al dan niet rekening wordt gehouden.

Het onderhavige voorstel belet naar het oordeel van de regering niet de totstandkoming van afspraken over de verdeling van verzorgings- en opvoedingstaken, maar bevordert dit juist door een eenvoudig en transparant berekeningssysteem.

In het door de leden van de VVD-fractie genoemde wetsvoorstel tot bevordering van voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding, dat inmiddels bij de Raad van State aanhangig is, is ook het uitgangspunt dat voortgezet ouderschap bij scheiding de norm is en dat beide ouders ook na scheiding verantwoordelijk zijn voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen.

Volgens dit voorstel zal een ouderschapsplan onderdeel moeten uitmaken van een verzoek tot echtscheiding (of ontbinding van een geregistreerd partnerschap). Daarin zullen ook afspraken over de kosten voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige kinderen moeten worden opgenomen. Afhankelijk van de praktische mogelijkheden zullen de taken inzake verzorging en opvoeding van de kinderen tussen de ouders verdeeld worden. Dit kan resulteren in het optimale geval in een gelijke verdeling en in «het uiterste geval» in verzorging en opvoeding door één ouder, in welk geval het kind wel contact heeft met de andere ouder. De alimentatieverplichtingen zullen daarop ook afgestemd moeten worden, afhankelijk van het aandeel van iedere ouder in de verzorgings- en opvoedingstaken en het inkomen van beide partners.

De leden van de VVD-fractie vrezen dat scheidingsbemiddeling en/of zorgvuldig overleg tussen beide ouders ernstig kunnen worden verstoord als onder druk van de gemeente één van de ouders, die om een bijstandsuitkering heeft gevraagd, zich tot het LBIO wendt met het verzoek tot vaststelling van kinderalimentatie.

De regering deelt deze vrees niet. In de eerste plaats ligt het niet in de rede dat een ouder zich onmiddellijk tot de bijstand zal wenden indien er nog scheidingsbemiddeling of overleg tussen de ouders gaande is en de ouders het voornemen hebben om onderlinge afspraken te maken over de verdeling van zorg- en opvoedingstaken. Voorts is het LBIO niet bevoegd

in die gevallen waarin sprake is van een rechterlijke procedure tot ontbinding van een huwelijk of geregistreerd partnerschap. Het is dan (eventueel) aan de rechter om in het kader van de scheidingsprocedure het voor kinderalimentatie verschuldigde bedrag vast te stellen (artikel 1:406aa BW). Zo nodig kan dit ook geschieden in het kader van een voorlopige voorziening (artikel 822 Rv).

Overigens gaat artikel 1, onder a, 2° van de concept-amvb er vanuit dat ouders ter gelegenheid van de echtscheiding, scheiding van tafel en bed, de ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed, of de beëindiging van hun relatie afspraken hebben gemaakt over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken. Alleen dan is het kalenderjaar, waarin het bedrag tot voorziening in de kosten van verzorging en opvoeding van de minderjarige kinderen wordt vastgesteld, het peiljaar. Met andere woorden op basis van de tussen partners gemaakte afspraken over de verdeling van de ouderschapstaken kan het bedrag voor kinderalimentatie worden vastgesteld.

Het Lbio kan dus niet vooruitlopen op mogelijke toekomstige afspraken terzake van co-ouderschap. De tussen de ouders gemaakte afspraken zullen gebaseerd moeten zijn op de tabel in die zin dat het daaruit voortvloeiende bedrag wordt afgestemd op de afspraken terzake van het aandeel van ieder der ouders in de verzorging en opvoeding van de kinderen.

Hebben de ouders een te laag bedrag voor kinderalimentatie afgesproken en wordt het Lbio vervolgens verzocht om vaststelling van de kinderalimentatie, dan stelt het Lbio dit bedrag vast conform de maatstaven zoals uitgewerkt in de concept-amvb. Daarbij worden de tussen de ouders gemaakte afspraken over de verdeling van de ouderschapstaken in aanmerking genomen.

Terecht constateren de leden van de VVD-fractie dat indien vanwege de huisvestingssituatie van de alimentatieplichtige het resultaat van de toepassing van de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde bedragen onaanvaardbaar zou zijn, de hardheidsclausule toepassing kan vinden. Er moet dan wel voldaan worden aan het strikte criterium dat toepassing van de bij amvb vastgestelde bedragen, gelet op de draagkracht van de alimentatieplichtige, naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. De vrees dat een voortijdige aanvraag van kinderalimentatie de mogelijkheid van bemiddeling en passende afspraken zal doorkruisen, deelt de regering op grond van de hiervoor genoemde overwegingen niet met de VVD-fractie.

In dat opzicht brengt het wetsvoorstel geen verandering in de huidige scheidingsprocedure, waarbij de rechter in het kader van een voorlopige voorziening voor de duur van het geding het bedrag van kinderalimentatie kan vaststellen. Het ligt niet in de rede dat een der echtgenoten een dergelijke voorziening zal vragen als er nog sprake is van bemiddeling of overleg tussen de partners over de gevolgen van de echtscheiding.

De leden van de VVD-fractie vragen expliciete aandacht voor de relatie tussen het toepassen van de forfaitaire tabel voor kinderalimentatie en de woonsituatie van de vader. De regering deelt niet de zorg van de leden van de VVD-fractie dat het voorgestelde systeem het uitoefenen van de ouderschapstaken en contact met de kinderen in negatieve zin zal beïnvloeden. In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie is eerder door de regering toegelicht dat in de inkomensgerelateerde bedragen voor kinderalimentatie rekening wordt gehouden met onder meer woonlasten vanwege koppeling aan CBS-percentages.

In reactie op het voorstel van de leden van de VVD-fractie inzake voortzetting van het bijstandsverhaal, deelt de regering het volgende mee. Op verzoek van de VNG zijn in het kader van de Agenda voor de Toekomst concrete dereguleringsafspraken gemaakt, onder meer over het afschaffen van bijstandsverhaal op ex-partners. Deze taak werd door gemeenten als tijdrovend en ingewikkeld beschouwd met onvoldoende

opbrengsten in relatie tot de uitvoeringskosten. In de WWB is deze afspraak verder uitgewerkt met als doel de uitvoering te vereenvoudigen en de verantwoordelijkheid bij de alleenstaande ouder in de bijstand te leggen. Met de inwerkingtreding van een nieuw kinderalimentatiestelsel vervalt het gemeentelijke bijstandsverhaal op ex-partners. Vanaf dat moment kan de gemeente namelijk op grond van artikel 56 WWB de alleenstaande ouder verplichten zelf kinderalimentatie via het LBIO te regelen, zodat de bijstandsbehoefte vermindert en de economische zelfstandigheid wordt vergroot. Daarnaast is in de WWB een regeling getroffen voor partneralimentatie, waardoor het afschaffen van partnerverhaal geen negatieve gevolgen voor gemeenten hoeft te hebben. Op grond van artikel 55 WWB kan de gemeente onderhoudsgerechtigden, die een beroep doen op bijstand, verplichten in een lopende echtscheidingsprocedure partneralimentatie te regelen. Op basis van artikel 8 WWB kan de gemeente in de afstemmingsverordening regelen in welke mate niet-naleving van artikel 55 WWB lagere vaststelling van de bijstand tot gevolg kan hebben. Indien belanghebbende zonder gegronde redenen in gebreke blijft bij het regelen c.q. het invorderen van alimentatie kan de gemeente de gemiste alimentatie als inkomsten in aanmerking nemen. Op grond van artikel 31, eerste lid, WWB dient namelijk niet alleen rekening te worden gehouden met inkomsten waarover de belanghebbende beschikt, maar ook met inkomsten waarover deze redelijkerwijs kan beschikken. Naar het oordeel van de regering maken genoemde bepalingen, mede gezien in hun onderlinge verband, bijstandsverhaal overbodig, conform de eerder door de gemeenten uitgesproken wens.

Ter zake van de door de leden van de VVD-fractie voorgestelde wijziging van de WWB, waarbij partners ook na ontbinding van het huwelijk of geregistreerd partnerschap bij een bijstandsaanvraag fictief een economische eenheid vormen, is een relatie te leggen met artikel 32, lid 4, WWB. Daarin is bepaald dat indien de gehuwden gescheiden leven, doch niet duurzaam zijn gescheiden, het inkomen van de niet-rechthebbende echtgenoot slechts in aanmerking wordt genomen voor zover het de bijstandsnorm te boven gaat. In concreto betekent dit dat gekeken wordt naar inkomen en vermogen van beide echtelieden. In deze bepaling ligt in het «niet duurzaam gescheiden» besloten dat de gehuwden de intentie hebben dat het gescheiden leven van tijdelijke aard is. Daarvan is bij ontbinding van het huwelijk en daarmee gelijk gestelde relaties geen sprake, zodat de bepaling in die situatie niet van toepassing is. De regering ziet om de volgende redenen geen aanleiding tot een zodanige aanpassing van de bepaling dat die ook van toepassing is bij ontbinding van het huwelijk. De financiële mogelijkheden van de onderhoudsplichtige worden beperkt doordat een deel van diens inkomen buiten aanmerking moet blijven omdat geen beroep kan worden gedaan op inkomensondersteunende regelingen voor sociale minima, zoals huursubsidie, kwijtschelding van gemeentelijke lasten, en dergelijke. Tegenover een mogelijk hogere draagkrachtruimte van de onderhoudsplichtige staat dat over diens bijdrage, anders dan bij kinderalimentatie, door de gemeente belasting verschuldigd is (thans 27%). Voorts dient rekening te worden gehouden met de dubbele uitvoeringslasten van de gemeenten doordat er de facto sprake is van twee bijstandspartijen in plaats van één bijstandspartij. Het aantal beroepszaken zal naar verwachting aanzienlijk stijgen. Het bezwaar van de leden van de VVD-fractie tegen de betaling van een vaste hoge bijdrage door de onderhoudsplichtige (meestal de vader) geldt a fortiori bij een regeling als de beoogde fictieve economische eenheid. De regeling zal, net als het huidige bijstandsverhaal, alleen van kracht zijn in de periode dat een beroep op bijstand wordt gedaan. Na beëindiging van de bijstand dient de onderhoudsgerechtigde alsnog een procedure aan te spannen om alimentatie te verkrijgen. Dit heeft een negatief effect op de uitstroom uit de bijstand en kan leiden tot hervatting van conflicten.

Voor zover er sprake is van in aanmerking te nemen vermogen, staat dat ook in de huidige situatie al aan bijstandsverlening in de weg. Het is voor de regering niet mogelijk om nadere cijfers c.q. rekenmodellen terzake te verstrekken omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over middelen van ex-partners die niet in de bijstand zijn begrepen. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat meer samenhangend moet 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 als ook jegens hun minderjarige kinderen. Wetgeving ten aanzien van een aspect, zoals kinderalimentatie, behoort in het totale kader te zijn geplaatst en mag nimmer gelegenheidswetgeving worden. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt niet de rechten en verplichtingen van personen, die met elkaar gehuwd zijn geweest of een geregistreerd partnerschap hadden, te wijzigen. Het beoogt alleen de vaststelling van kinderalimentatie te vereenvoudigen teneinde te bevorderen dat alimentatieverplichtingen daadwerkelijk kunnen worden geëffectueerd (hetzij door partijen zelf, hetzij door een beslissing van de rechter of het LBIO).

Kinderalimentatie is weliswaar één aspect van de juridische relatie tussen ex-partners (en hun kinderen) maar dit betekent nog niet dat dit niet in een afzonderlijk wetsvoorstel aan de orde kan komen. Het gaat hier om een goed af te bakenen onderwerp. De kwalificatie «gelegenhedswetgeving» is hier niet op zijn plaats.

Er waren goede redenen om de vaststelling van kinderalimentatie te heroverwegen. De resultaten van het interdepartementaal beleidsonderzoek alimentatiebeleid gaven aan dat het huidige beleid inzake kinderalimentatie leidt tot een ongelijke verdeling van de lasten tussen verzorgende en niet-verzorgende ouder. De kosten van verzorging en opvoeding van het kind worden afgewenteld op de verzorgende ouder. De rechten van het kind op verzorging en opvoeding zijn in het huidige systeem onvoldoende gewaarborgd, aldus het rapport.

De wijze van vaststelling van alimentatie en de mogelijkheid van frequente wijziging daarvan creëren voorts een blijvende emotionele en zakelijke betrokkenheid tussen de ex-partners, hetgeen zich slecht verstaat met de gewenste emotionele en economische zelfstandigheid. Het rapport signaleert ook dat de belasting van de rechterlijke macht aanzienlijk is. De beschreven knelpunten zijn zwaarwegend genoeg volgens de opstellers van het rapport om na te denken over een minder gecompliceerd en transparantere methode voor vaststelling van kinderalimentatie.

Naar aanleiding van deze conclusie heeft de regering bezien op welke wijze invulling kan worden gegeven aan een ander kinderalimentatiestelsel, dat – rekening houdend met het belang van het kind – kan leiden tot een toename van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders en tot een besparing op de collectieve uitgaven.

De leden van de SP-fractie hebben veel moeite met het loslaten van het draagkrachtprincipe. Zij zijn van mening dat een forfaitair stelsel niet genoeg flexibiliteit biedt om maatwerk te leveren, hetgeen mogelijkerwijs 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, aldus deze leden.

In het voorgestelde stelsel wordt impliciet wel rekening gehouden met de draagkracht van de ouders. Het is immers gebaseerd op de resultaten van CBS-onderzoek waaruit blijkt dat ouders bij een bepaald inkomen een bepaald bedrag aan hun kinderen besteden.

Voorts zijn een hardheids- en wijzigingsclausule opgenomen voor het geval de forfaitaire bedragen gelet op de draagkracht van de ouder of de behoefte van het kind een onwenselijk resultaat zouden opleveren. Tenslotte leidt de bij nota van wijziging voorgestelde mogelijkheid tot

periodieke aanpassing van het alimentatiebedrag ertoe dat regelmatig met inkomenswijzigingen aan de kant van de alimentatieplichtige ouder rekening kan worden gehouden. De speciale wijzigingsmogelijkheid voor gevallen waarin er een onderhoudsplicht ontstaat voor meer kinderen en de onderhoudsplichtige minder dan 70% van het netto minimumloon overhoudt, draagt ertoe bij dat meer met de draagkracht van de alimentatieplichtige rekening kan worden gehouden. Met deze voorstellen wordt binnen het forfaitaire stelsel de flexibiliteit bevorderd. Anders dan de leden van de SP-fractie is de regering van mening dat het voorgestelde stelsel, dat gekenmerkt wordt door eenvoud en transparantie, de weerstand tegen betaling van alimentatie zal doen afnemen. Er is immers veel minder stof tot discussie en dus minder risico van meningsverschillen tussen de ex-partners. Partijen kunnen zelf aan de hand van de tabel het verschuldigde alimentatiebedrag vaststellen.

De leden van de SP-fractie hebben grote twijfels over de overbrenging van de vaststellingsbevoegdheid naar het LBIO. Zij vragen of het aantal procedures zal verminderen en of het LBIO is berekend op een dergelijke taak.

Het LBIO is een laagdrempelige instantie: een aanvrager kan zelf bij het LBIO terecht en hoeft zich niet te laten bijstaan door een advocaat. Een aanvraag om vaststelling kan zowel schriftelijk als elektronisch worden ingediend bij het LBIO. Het besluit van het LBIO levert evenals een rechterlijke uitspraak een executoriale titel op. De vaststelling van de kinderalimentatie is een doorzichtig proces. Het LBIO zal daarbij dezelfde normen hanteren als de rechter. De hardheidsclausule is strikt geformuleerd en kan alleen in uitzonderlijke gevallen worden toegepast.

Slechts in bepaalde in het wetsvoorstel omschreven omstandigheden kan het besluit van het LBIO aan de rechter worden voorgelegd. Zo kan ingevolge artikel 1:406, lid 4 BW wijziging van het LBIO-besluit aan de rechter worden gevraagd als bij dit besluit van onjuiste of onvolledige gegevens is uitgegaan of het besluit in strijd is met de maatstaven neergelegd in de amvb.

Het LBIO is berekend voor de uitvoering van deze nieuwe vaststellings-taak. De voorbereiding van de invoering is reeds enige tijd gaande. Er is een projectorganisatie opgezet die zorg draagt voor de organisatie van de invoering van dit nieuwe stelsel. Het gehele uitvoeringsproces is gedetailleerd uitgewerkt en wordt thans geautomatiseerd.

Voor de datum van invoering dient alles gereed te zijn om het proces uit te voeren. Er vindt periodiek overleg plaats met de betrokken ministeries en de gemeenten om de invoering te stroomlijnen.

De leden van de SP-fractie gaan in op de mogelijke gevolgen van het uitgangspunt dat bijstandsgerechtigden verantwoordelijkheid dragen voor het verwerven van kinderalimentatie bij een beroep op de bijstand. Deze leden verwijzen hierbij naar de situatie dat de verzorgende ouder vaak alle wegen heeft bewandeld (ook via het LBIO) om de alimentatie te innen, voordat bijstand wordt aangevraagd.

Het vangnetkarakter van de WWB houdt in dat mensen op weg worden geholpen naar een zelfstandige bestaansvoorziening en dat er bij gebrek aan eigen bestaansmiddelen inkomenssteun op minimumniveau wordt geboden. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is in de WWB voorzien dat de gemeenten de belanghebbende bij een beroep op bijstand op grond van artikel 56 WWB kunnen verplichten een verzoek tot kinderalimentatie in te dienen bij het LBIO, waarna de ontvangsten uit kinderalimentatie zijn aan te merken als bestaansmiddelen waarmee rekening wordt gehouden in de bijstandsverlening. Anders dan in de bestaande situatie zal het LBIO op eenvoudige wijze de verschuldigde kinderalimentatie kunnen vaststellen. Er zal daarbij vanwege de voorgestelde systematiek eerder sprake zijn van voldoende draagkracht van de onderhoudsplichtige.

De leden van de fractie van D66 zijn er niet van overtuigd dat het aangepaste stelsel voldoende mogelijkheden tot maatwerk biedt.

Kunnen er nog aanvullende argumenten genoemd worden waarom het voorstel wel aan het vereiste van maatwerk tegemoet komt, zo vragen deze leden.

De voorstellen tot flexibilisering van de vaststelling van kinderalimentatie kunnen alleen op hun merites beoordeeld worden tegen de achtergrond van het alimentatiestelsel zoals in het onderhavige wetsvoorstel uitgewerkt. Het gaat hier immers om een volstrekt ander stelsel, dat niet vergeleken kan worden met het huidige stelsel zoals uitgewerkt in de Tremanormen.

De regering is zich ervan bewust dat dit stelsel minder mogelijkheden tot maatwerk biedt. Maar dat is inherent aan de keuze voor een (meer) forfaitair stelsel, waaraan vanwege de eenvoud en transparantie grote voordelen kleven. Aan de keuze voor dit stelsel liggen ook andere belangen ten grondslag dan de behoefte aan maatwerk. Vooropstaat het belang dat in meer gevallen dan thans kinderen een financiële bijdrage in de kosten van verzorging en opvoeding krijgen van hun niet verzorgende ouder. Een eenvoudig en transparant berekeningssysteem kan daaraan bijdragen. Dit zal bovendien ten goede komen aan de naleving van alimentatieverplichtingen.

De huidige praktijk leert bovendien dat meer maatwerk niet altijd hoeft te leiden tot een effectuering van de verplichting tot kinderalimentatie. Zo wordt bij de berekening van de draagkracht rekening gehouden met verschillende aftrekposten en wordt eerst daarna gekeken wat er nog resteert voor kinderalimentatie. In het huidige stelsel is de kinderalimentatie te duiden als een sluitpost, hetgeen er vaak in resulteert dat er geen of weinig kinderalimentatie wordt betaald.

De regering is van mening dat het wetsvoorstel in de aangepaste vorm (met de mogelijkheid van tussentijdse herziening én de uitbreiding van de wijzigingsmogelijkheid) voldoende flexibel is. De herzieningsmogelijkheid geeft de gelegenheid om binnen een redelijke termijn rekening te houden met veranderingen in het inkomen van de alimentatieplichtige. Daarnaast biedt de nieuwe wijzigingsmogelijkheid de ruimte om een vastgestelde onderhoudsbijdrage te wijzigen als het aantal kinderen ten aanzien van wie alimentatieplicht bestaat, toegenomen is en de alimentatieplichtige daardoor minder dan 70% van het nettominimumloon overhoudt.

Zoals in het verslag van een schriftelijk overleg is aangegeven (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 480, nr.9, blz.20) acht de regering een verdergaande flexibilisering niet mogelijk.

Een verdergaand systeem van maatwerk zou de totstandkoming van onderlinge afspraken tussen ex-echtgenoten kunnen belemmeren, aangezien de vaststelling dan veel gecompliceerder is en er meer stof voor conflicten tussen de ex-partners aanwezig is. Immers de persoonlijke omstandigheden van de betrokken partijen zullen dan ten volle aan de orde gesteld kunnen worden, waarbij het risico bepaald niet is uitgesloten dat over de weging van die omstandigheden verschil van mening ontstaat tussen betrokkenen.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom het LBIO niet de bevoegdheid heeft om partneralimentatie te innen. Kan deze bevoegdheid alsnog worden toegekend, zo vragen deze leden.

Er is geen aanleiding om de mogelijkheid te introduceren dat de inning van partneralimentatie – desgevraagd – wordt overgenomen door het LBIO. Naar de mening van de regering staan de alimentatiegerechtigde-partner adequate invorderingsmogelijkheden ter beschikking als de alimentatieplichtige nalaat de door de rechter vastgestelde alimentatiebijdrage te betalen.

Voorts moet in aanmerking worden genomen dat aan de invorderingsbevoegdheid van het LBIO, zoals uitgewerkt in art 1:408 BW, specifieke overwegingen ten grondslag liggen. We moeten daarvoor terug naar de



wet van 30 september 1993, Stb. 539, waarbij de financiële taken van de raad voor de kindbescherming inzake het adviseren van de rechter omtrent vaststelling van kinderalimentatie en het (in bepaalde gevallen) verzoeken om vaststelling/wijziging van kinderalimentatie zijn vervallen. Een volledige beëindiging van de inningstaak van de Raad werd echter niet aangewezen geacht. Deze taak werd beschouwd als een onderdeel van de zorg van de overheid om kwetsbare belangen in de samenleving, namelijk die van kinderen, te beschermen.

Een inningsinstantie, zoals de raad voor de kindbescherming, vervulde in dit opzicht een bufferfunctie tussen de betrokken ouders (zie in dit verband Kamerstukken II, 1992–1993, 23 038, nr. 3, blz. 3). De wettelijk verplichte inning van kinderalimentatie door de raad is bij de wet van 30 september 1993 vervallen. De uitkering tot voorziening in de kosten van verzorging en levensonderhoud van de kinderen werd voortaan betaald aan de verzorgende ouder of de voogd. Echter onder bepaalde voorwaarden kon de invordering geschieden door de raad voor de kindbescherming Den Haag, die daartoe door de Minister van Justitie was aangewezen. Aanvankelijk was het LBIO nog een onderdeel van deze raad. Bij de wet van 23 maart 1995, Stb. 198 is het LBIO verzelfstandigd. De leden van de D66-fractie vragen nader in te gaan op de mogelijkheid van inning van (partner-)alimentatie via de werkgever.

Inning van alimentatie door de werkgever zal een wezenlijke uitbreiding betekenen van de administratieve lasten van werkgevers. Deze lasten zijn veel groter dan de lasten die thans kunnen voortvloeien uit een loonbeslag. Inning van alimentatieverplichtingen zal immers veel vaker aan de orde zijn dan een door de alimentatiegerechtigde gelegd loonbeslag. Een zorgvuldige inning van de alimentatiebijdrage bestaat ook uit meer dan alleen het inhouden daarvan op het salaris. Zo zal de werkgever moeten nagaan of de werknemer inderdaad alimentatieplichtig is en of het genoemde bedrag (nog steeds) correct is. Daarnaast zal moeten worden beoordeeld of de gegevens van de alimentatiegerechtigde (nog steeds) juist zijn. Een verschil met loonbeslag is ook dat daarbij een deurwaarder is betrokken die verantwoordelijk is voor het beslag. Een vergelijking met belastingen gaat niet op. Het gaat hier om de uitvoering van een tussen private partijen bestaande verplichting. Zij zijn in beginsel verantwoordelijk voor een goede effectuering van deze verplichting. De werkgever staat daar als derde buiten.

Tenslotte zij erop gewezen dat alleen in de ons omringende landen is nagegaan of inning door de werkgever mogelijk is. In het antwoord is dan ook aangegeven dat voor zover bekend er geen landen zijn waar de werkgever van de betalingsplichtige rechtstreeks door de onderhoudsgerechtigde kan worden ingeschakeld.

De leden van de fractie van D66 vragen om in kort bestek een aantal alternatieven voor het huidige Nederlandse alimentatiestelsel én voor het wetsvoorstel te schetsen. Zij vragen tevens of bekend is of in deze landen de problemen met (de inning van) alimentatie geringer zijn dan in Nederland.

Betrouwbare gegevens over (betalings)problemen in andere Europese landen zijn niet voorhanden. Wat betreft de inning is in de ons omringende landen loonbeslag mogelijk. In een aantal landen vindt dwanginvordering via de belastingdienst plaats (Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland en Noorwegen).

Met betrekking tot de vaststelling van kinderalimentatie in de ons omringende landen kan het volgende worden opgemerkt. In de meeste landen wordt het maken van onderlinge afspraken gestimuleerd. In sommige landen vindt daarna een officiële goedkeuring van de gemaakte afspraken plaats door de rechter. Dit is het geval in België, Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk. In Denemarken en Finland gebeurt dat door een lokale overheidsinstantie. Zijn partijen het niet eens dan staat de weg naar de rechter open.

Wat de berekening betreft zijn er grote verschillen in de wijze van berekening; in sommige landen – zoals Denemarken, Groot-Brittannië en Zweden – zijn er vaste regels. In andere landen – zoals Duitsland, Nederland en Noorwegen – zijn er algemene richtlijnen en in een aantal landen is er sprake van een combinatie van richtlijnen en discretionaire beslissingen, zoals in Finland, Frankrijk en Oostenrijk. In België wordt de kinderalimentatie volledig discretionair bepaald. Nederland kent in het huidige stelsel de meest gedetailleerde berekeningswijze.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen erop dat de mogelijkheid van toekenning van een wettelijke preferentie wordt betrokken bij de herziening van het insolventierecht. Wanneer kan daarover meer duidelijkheid ontstaan, zo vragen deze leden.

De commissie Insolventierecht heeft het voornemen om voor de zomer een eerste voorstel voor een Insolventiewet openbaar te maken voor consultatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen erop dat in antwoord op vragen is gesteld dat er voorzover bekend geen landen zijn waar de werkgever van de betalingsplichtige rechtstreeks kan worden ingeschakeld. De ChristenUnie-fractie vraagt hoe in dit kader het onderzoek van Jehoel-Gijsbers moet worden gelezen, waarin landen worden genoemd waarin alimentatie wel door de werkgever wordt ingehouden. Bij de beantwoording van de vraag of er landen zijn waarin inning door de werkgever mogelijk is, is gekeken naar de ons omringende landen. In het onderzoek van Jehoel-Gijsbers wordt inderdaad in dit verband verwezen naar Australië en de Verenigde Staten, maar in het onderzoek wordt verder op deze voorbeelden niet ingegaan (p. 153.). Er zijn geen gegevens bekend over de praktische uitvoering van dit systeem. In antwoord op een vraag van de D66-fractie is een reactie gegeven op dit systeem. Uit het onderzoek van Jehoel-Gijsbers blijkt dat in Noorwegen en Groot-Brittannië kan worden verhaald door beslag op onroerendgoed, naast de in alle ons omringende landen aanwezige mogelijkheden van inning via loonbeslag. Beslag op goederen is in de in dit onderzoek beschreven landen<sup>1</sup> mogelijk, behalve in Oostenrijk en België. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een reactie op de suggestie om de inning van partneralimentatie te centraliseren.

Voor een antwoord op deze vraag verwijzen wij naar het antwoord op een gelijklopende vraag van de D66-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen in dit verband ook op de taak van het LBIO om partneralimentatie in het buitenland te innen.

Het LBIO heeft inderdaad een taak bij de uitvoering van de werkzaamheden die voortvloeien uit het op 20 juni 1956 te New York gesloten verdrag inzake het verhaal in het buitenland van uitkeringen tot onderhoud (Trb. 1957, nr. 121). Aanvankelijk was de raad voor de kinderbescherming Den Haag aangewezen als ontvangende en verzendende instelling in de zin van dit Verdrag. Bij de wet van 23 maart 1995, Stb. 198 (Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen) is het LBIO belast met deze taak. Zoals hiervoor opgemerkt, maakte dit bureau aanvankelijk onderdeel uit van de raad voor de kinderbescherming Den Haag.

Om pragmatische redenen is bij de verzelfstandiging van het LBIO deze – uit voornoemd Verdrag voortvloeiende – taak aan het LBIO wettelijk toebedeeld.

Als ontvangende instelling in de zin van artikel 2 van het Verdrag heeft het LBIO tot taak, het nodige te doen om het verhaal van uitkeringen tot onderhoud te verzekeren. Aangezien het Verdrag van New York ook van toepassing is op onderhoudsbijdragen voor volwassenen, kan het LBIO ook voor deze alimentatieaanspraken optreden als verzendende/ ontvangende instelling in het kader van dit Verdrag.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat naar hun oordeel de gewijzigde wetgeving met betrekking tot gemeentelijk verhaalsrecht in

---

<sup>1</sup> België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden.

relatie tot dit wetsvoorstel voor de betrokken onderhoudsgerechtigde tot bijzonder vervelende situaties kan leiden.

In het antwoord van de regering op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie wordt aangegeven dat bij toepassing van de artikelen 8, 31, 55 en 56 WWB de uitkering alleen lager kan worden vastgesteld, indien belanghebbende zonder gegronde redenen in gebreke blijft bij het regelen c.q. het invorderen van alimentatie.

Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie in dit verband aandacht voor een brief van de VNG van 8 februari 2005 die aan de Tweede Kamer is verzonden, waarin wordt verzocht om continuering van bijstandsverhaal tot 2006.

In reactie hierop deelt de regering het volgende mee. Volgens de VNG is hierover duidelijkheid nodig met het oog op stabiliteit in de uitvoering. De inwerkingtreding van het nieuwe kinderalimentatiestelsel was oorspronkelijk per 1 juli 2004 gepland. Het feitelijke invoeringsmoment is afhankelijk van de verdere afhandeling van dit wetsontwerp.

Vanuit de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Tweede Kamer is in een Algemeen overleg van 23 maart 2005 verzocht om de gemeenten te wijzen op de bevoegdheid tot bijstandsverhaal, waarvan tot bedoeld invoeringsmoment onverkort gebruik kan worden gemaakt. In de verzamelbrief van april 2005 wordt nogmaals benadrukt dat tot de invoering van een nieuw kinderalimentatiestelsel de Abw-verhaalswetgeving onverkort van kracht blijft als gemeentelijke bevoegdheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het met de huidige stand van de automatisering niet mogelijk is de vaststelling van de kinderalimentatie vaker dan een keer per 5 jaar te doen plaatsvinden.

De keuze van de termijn van 5 jaren is niet bepaald door de stand van de automatisering. Overwogen is dat opnieuw vaststellen van de kinderalimentatie weer aan de orde kan komen na het verstrijken van een redelijke, niet te korte maar ook niet te lange termijn.

Een korte termijn (bijv. 2 jaar) is moeilijk te verenigen met de gewenste economische en emotionele zelfstandigheid en zal veelal ook geen aanleiding geven tot aanpassing van het vastgestelde alimentatiebedrag. Dit zou voorts tot onnodige extra werklast leiden voor het LBIO. Een lange termijn zou niet tegemoet komen aan de beoogde grotere flexibiliteit.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom de systematiek (t-2) wordt toegepast bij de vaststelling van kinderalimentatie, verwijst de regering naar het antwoord op een identieke vraag, die eerder door de leden van de PvdA-fractie is gesteld.

Voorts vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom niet wordt aangesloten bij de nieuwe AWIR waarin het actuele peiljaar (t) bepalend is, zodat vaststelling van de alimentatie beter zou aansluiten op de actualiteit.

Juist is de constatering van de leden van de ChristenUnie-fractie dat in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de actuele inkomenssituatie door het peiljaar (t) te hanteren. Hierdoor is in de Awir sprake van een voorlopige toekenning die achteraf, op grond van het daadwerkelijke inkomen in het betreffende jaar, wordt herberekend en verrekend. Zo heeft de burger achteraf nog een bedrag van de overheid tegoed of moet de burger het te veel ontvangen bedrag aan de overheid terugbetalen. Een belangrijk verschil tussen de inkomensafhankelijke regelingen waarover het in de Awir gaat en kinderalimentatie ligt in het feit dat in het eerste geval sprake is van een geldstroom tussen de overheid en burgers en in het tweede geval tussen individuele burgers onderling waarbij de overheid in bepaalde omstandigheden bemiddelt. Dit verschil rechtvaardigt naar de mening van de regering een van de Awir afwijkend regime voor het vaststellen van kinderalimentatie. De keuze voor peiljaar (t-2) is ook ingegeven door uitvoeringstechnische overwegingen. Het LBIO wordt als zelfstandig

bestuursorgaan belast met de vaststelling van kinderalimentatie. Dit is mogelijk omdat de vaststelling van kinderalimentatie zoveel mogelijk wordt gestandaardiseerd, waarbij er geen of nauwelijks beoordelingsvrijheid zal zijn. In deze opzet past ook de keuze voor het peiljaar (t-2). De keuze leidt er bovendien toe dat zoveel mogelijk wordt gewaarborgd dat het kind op een gelijk welvaartsniveau als voor de scheiding kan voortleven.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen een vraag over het bedrag dat ouders aan hun ouder wordende kinderen besteden in relatie tot een brief over de kostendekkendheid van de kinderbijslag aan de Kamer.

In de brief aan de Kamer van 30 juni 2004, kenmerk ASEA/LIV/2004/37 584 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 258, nr. 16) is onderstaande tabel van het CBS opgenomen. Hierin is te zien dat het verschil in uitgaven aan kinderen van een kind tussen 0–3 jaar 2% afwijkt van een kind ouder dan 3 jaar. Het verschil is bij één kind klein. Het verschil wordt iets groter bij meer kinderen in het huishouden bij voornamelijk tweeverdieners. Tegenover de hogere uitgaven voor kinderen staat een hogere tegemoetkoming voor kindgerelateerde uitgaven, zoals de kinderbijslag en de fiscale kinderkortingen.

**Uitgaven aan kinderen als percentage van het besteedbaar inkomen naar leeftijd oudste kind**

aantal kinderen	1 kind	2 kinderen	3 kinderen
<b>Eenverdieners</b>			
<i>leeftijd oudste kind:</i>			
0–3 jaar	17	27	34
4–11 jaar	15	25	32
12–17 jaar	19	28	33
Totaal	17	26	32
<b>Tweeverdieners</b>			
<i>leeftijd oudste kind:</i>			
0–3 jaar	18	29	38
4–11 jaar	16	25	33
12–17 jaar	17	27	35
Totaal	17	26	34

Bron: CBS 2004.

De leden van de SGP-fractie vragen nog eens uit te leggen waarom via vereenvoudigde Tremanormen in een wettelijke regeling niet hetzelfde effect kan worden bereikt als met het huidige voorstel.

Bij vereenvoudiging van de Tremanormen zal de beschikbare draagkrachtruimte niet bij voorbaat vaststaan. Er zal nog steeds rekening worden gehouden met een (beperkt) aantal aftrekposten waarvan niet bij voorbaat vaststaat of en in welke mate zij in aanmerking moeten worden genomen. Dit zal discussies teweegbrengen tussen de ouders en de totstandkoming van afspraken tussen hen belemmeren.

Voorts houden in dit alternatief bepaalde verplichtingen de voorrang op de onderhoudsverplichting ten opzichte van de kinderen. Daarentegen stelt het onderhavige voorstel deze verplichting voorop. Een ander belangrijk verschil is dat in het wetsvoorstel ervoor is gekozen om de rechter alleen in te schakelen indien er al een procedure aanhangig is over een scheiding of het gezag. In alle andere gevallen geschiedt de vaststelling door het LBIO. Er is dan geen reden om de vaststelling op basis van een forfaitaire tabel door de rechter te laten geschieden, tenzij niet alle partijen in Nederland woonplaats of werkelijk verblijf hebben. Er zijn mitsdien grote verschillen tussen het alternatief van vereenvoudigde Tremanormen en het voorliggende wetsvoorstel.

Het alternatief van vereenvoudigde Tremanormen is getoetst aan de uitgangspunten van het onderhavige wetsvoorstel, zoals weergegeven in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting: verantwoordelijkheid voor opvoeding en verzorging van kinderen voor beide ouders; voorrang boven andere verplichtingen; ontvlechting financiële belangen van ouders; minder conflicten; meer afspraken tussen ouders. Op basis van de hiervoor geschetste verschillen is geconcludeerd dat dit alternatief daaraan niet of in onvoldoende mate voldoet (zie in dit verband Kamerstukken II, 2003, 2004, 29 480, nr. 3, blz. 7–8)

De leden van de SGP-fractie vragen wat het leidraadkarakter inhoudt. Zoals hiervoor in antwoord op een soortgelijke vraag van de PvdA-fractie is opgemerkt, betekent dit dat de in de tabel opgenomen bedragen gevolgd moeten worden, maar dat partijen de vrijheid hebben om hogere bedragen af te spreken. Van «vrijblijvendheid» is geen sprake omdat de tabel in beginsel bepalend is, tenzij in opwaartse richting daarvan wordt afgeweken. Dit wordt ook tot uitdrukking gebracht in het nieuwe artikel 1:404 lid 1 BW, waarin wordt overwogen dat ouders verplicht zijn te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te bepalen maatstaven.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts wat de consequenties kunnen zijn van het afspreken van een lagere vergoeding dan in de tabel genoemd. Volgens artikel 1:404 lid 1 BW zijn ouders verplicht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te bepalen maatstaven. Deze verplichting houdt in dat partijen niet de bevoegdheid hebben om lagere bedragen vast te stellen dan in de tabel genoemd. Op een afwijkende afspraak in strijd met artikel 1:404 lid 1 BW is artikel 3:40 lid 2 BW van toepassing. Daarin is bepaald dat strijd van een rechtshandeling met een dwingende wetsbepaling leidt tot nietigheid maar, indien de bepaling uitsluitend strekt ter bescherming van één der partijen en bij een meerzijdige rechtshandeling, slechts tot vernietigbaarheid, een en ander voor zover niet uit de strekking van de bepaling anders voortvloeit.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of hun conclusie op basis van de antwoorden in het schriftelijk overleg (blz. 16) juist is dat bijna de helft van het totaal aantal alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar (205 000) bijstand ontvangen. Genoemde cijfers komen uit het interdepartementaal beleidsonderzoek van de werkgroep alimentatiebeleid (blz. 59) en zijn gebaseerd op de Statistiek Algemene Bijstand en de Huishoudenstatistiek van het CBS. Deze cijfers wijzen uit dat vorenstaande conclusie van de leden van de SGP-fractie juist is.

Onder verwijzing naar een suggestie van mr. IJspeerd, in een artikel in PS Documenta van 3 september 2004, vragen de leden van de SGP-fractie of aangepast bijstandsverhaal in combinatie met dit wetsvoorstel geen aanbeveling verdient. Onder verwijzing naar de eerdere antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie en de CU-fractie over voortgezet bijstandsverhaal, bevestigt de regering nogmaals dat hiervoor onvoldoende aanknopingspunten zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen wat zich zou verzetten tegen herstel van de positie van kinderalimentatie zoals deze vóór 1992 bestond. Het schrappen van de wettelijke preferentie voor kinderalimentatie is een uitvloeisel van het standpunt dat preferenties zoveel mogelijk moeten worden beperkt aangezien zij een inbreuk vormen op het beginsel van gelijkheid van crediteuren. Met andere woorden preferenties worden niet geïntroduceerd tenzij zich bijzondere omstandigheden/redenen voordoen. Terzake van de afschaffing van het in artikel 1195 oud BW genoemde voorrecht van minderjarige kinderen die een vordering tot onderhoud tegen hun ouders hebben is het volgende overwogen. «Een voorrecht krijgt eerst betekenis bij insolventie van de schuldenaar en dan zal er juist

reden zijn om het bedrag van een verschuldigd levensonderhoud te verlagen. Van veel meer belang is dat de vertegenwoordiger der kinderen op eenvoudige wijze tegen onwillige ouders kan optreden en hen het verschuldigde doet betalen. Daarvoor is in de wet thans reeds afdoende gezorgd». Verwezen werd naar de artikelen 468 en 469 (oud) BW.

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