

Vergaderjaar 2003–2004

**29 480**

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

**Nr. 5**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 december 2003 en het nader rapport d.d. 11 maart 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 5 november 2003, no.03.004518 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek alsmede van enige andere wetten in verband met de vaststelling van kinderalimentaties (Wet herziening kinderalimentatiestelsel), met memorie van toelichting.*

*Het voorstel beoogt een eenvoudiger stelsel voor de vaststelling van kinderalimentatie in te voeren. Uitgangspunt is dat ouders verantwoordelijk blijven voor het levensonderhoud van hun kinderen, ook als zij niet met hen in gezinsverband samenleven. Dit moet leiden tot meer economische zelfstandigheid voor alleenstaande ouders, zodat zij minder vaak een beroep zullen doen op bijstand. Voorts moet deze stelselvereenvoudiging leiden tot minder procedures, en daarmee de werkdruk van de rechterlijke macht verminderen, alsmede voorkomen dat emotionele en zakelijke betrokkenheid tussen ex-partners blijft voortbestaan.*

*In de toekomst wordt kinderalimentatie eenmalig vastgesteld, waarna deze slechts in bijzondere gevallen kan worden gewijzigd. De vaststelling van alimentatie geschiedt door het thans uitsluitend met de inning van onderhoudsbijdragen belaste Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) – of, als een echtscheidingsprocedure aanhangig is, door de rechter op grond van het toetsingsinkomen van de onderhoudsplichtige, te berekenen aan de hand van bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen maatstaven. Volgens het als bijlage opgenomen conceptbesluit geldt als maatstaf een percentage van het verzamelinkomen dan wel het belastbare loon. De bij dit besluit horende tabel bevat bedragen voor één kind, twee kinderen en drie of meer kinderen. Anders dan de normen van de Werkgroep Alimentatienormen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVVR) – de Tremanormen – die de rechterlijke macht nu hanteert bestaan er in het nieuwe stelsel geen aftrekposten en evenmin een vrij besteedbare ruimte van het inkomen voor de alimentatieplichtige ouder.*

*De Raad van State maakt kanttekeningen bij onder andere de analyse van de aan het voorstel ten grondslag liggende problematiek, de stelselwijziging, het draagkrachtbeginsel, en de erkenning en tenuitvoerlegging in het buitenland. Gelet hierop kan over het voorstel in deze vorm niet positief worden geadviseerd.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 november 2003, nr. 03.004518, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 december 2003, nr. WO3.03.0456/l, bied ik U hierbij aan.

*1. Doelstellingen en onderliggende problematiek*

*Het voorstel beoogt twee met elkaar verbonden problemen op te lossen, namelijk de economische onzelfstandigheid van veel alleenstaande ouders en de belasting van de rechterlijke macht als gevolg van het grote aantal procedures over alimentatie.*

*Uit onderzoek in 1998 en 2001 kwam naar voren dat een aanzienlijk deel van de alleenstaande vrouwen met kinderen geen alimentatie ontvangt, hoewel zij daar recht op hebben.<sup>1</sup> Vanwege de zorg voor hun kinderen kunnen deze ouders niet of slechts in deeltijd werken, zodat zij te weinig inkomsten hebben en op een (aanvullende) bijstandsuitkering zijn aangewezen. Het voorstel gaat uit van de redenering dat een combinatie van kinderalimentatie en een deeltijdbaan veelal voldoende inkomsten oplevert om niet langer voor bijstand in aanmerking te komen. Om dat resultaat te bewerkstelligen zal de kinderalimentatie in de toekomst grotendeels geabstraheerd van draagkracht en behoeften worden vastgesteld aan de hand van bij algemene maatregel van bestuur geformuleerde vaste maatstaven. Aldus krijgt de kinderalimentatie een forfaitair karakter en hoeft zij – zo meent de regering – niet langer door de rechter te worden vastgesteld in een daartoe te voeren civiele procedure, maar kan de vaststelling worden overgelaten aan een bestuursorgaan (het LBIO). De voorgestelde ingreep heeft bovendien tot doel een einde te maken aan de huidige situatie waarin de behandeling van verzoeken tot vaststelling of wijziging van kinderalimentatie een nodeloos zware belasting zou vormen voor de rechterlijke macht. Deze procedures brengen voor de ex-partners conflicten en spanning met zich, omdat zij economisch bij elkaar betrokken blijven. De gedachte lijkt te zijn dat dit niet of minder het geval zal zijn bij de voorgestelde administratieve vaststelling. Het voorstel biedt volgens de regering een eenvoudiger, transparant stelsel en zou dientengevolge minder conflicten oproepen.*

*De Raad merkt over de vooronderstellingen waarop het voorstel berust het volgende op.*

*a. Het eerdergenoemde onderzoek noemt drie verschillende redenen voor het niet-betalen van alimentatie door de ouder die alimentatieplichtig is: de ouder die alimentatiegerechtigd is dient geen verzoek tot alimentatiebetaling in, de ouder die alimentatieplichtig is heeft onvoldoende draagkracht, of de ouder die alimentatieplichtig is blijft in gebreke met de betaling.<sup>2</sup> De toelichting besteedt nauwelijks aandacht aan deze factoren, zodat niet valt te beoordelen of redelijkerwijs kan worden verwacht dat het voorstel de onderliggende sociale, economische en emotionele problemen in belangrijke mate zal kunnen oplossen. Niet zonder meer is aannemelijk dat alimentatieplichtigen meer dan in het huidige systeem, waarin het draagkrachtbeginsel centraal staat, bereid zullen zijn een alimentatieplicht te aanvaarden die eenmalig is vastgesteld, die niet door de rechter is vastgesteld en die bovendien vergaand geabstraheerd is van een aantal draagkrachtbepalende aspecten. De toelichting geeft onvoldoende houvast om de effecten en de effectiviteit van het voorstel te kunnen beoordelen.*

*De Raad beveelt aan daarin te voorzien.*

*b. Volgens het advies van de NVVR vormt de vaststelling van kinderalimentatie in de rechtspraktijk geen groot knelpunt meer, omdat inmiddels op basis van het draagkrachtprincipe aan de hand van de in de loop der jaren gevormde jurisprudentie wel afgewogen normen zijn uitgekristalliseerd en breed zijn aanvaard. Geenszins staat vast dat conflicten over alimentatie in belangrijke mate worden veroorzaakt door de ondoorzichtigheid en complexiteit van de huidige wettelijke regeling. De alimentatie wordt in veel gevallen bij de echtscheiding en regelmatig samen met de partneralimentatie vastgesteld. Bovendien is bij toepassing van het draagkrachtprincipe de beslissing op een afzonderlijk verzoek tot vaststelling of tot wijziging van alimentatie voor een ervaren rechter weinig tijdrovend.<sup>3</sup> Juist omdat de*

<sup>1</sup> Het kind centraal, verantwoordelijkheid blijft; eindrapport van de werkgroep alimentatiebeleid, bladzijden 18–19.

<sup>2</sup> Het kind centraal, bladzijden 19–20.

<sup>3</sup> Advies NVVR 21 november 2002, bladzijde 4, ad C.

*rechter in het voorgestelde stelsel bevoegd is aan de hand van beginselen van redelijkheid en billijkheid, rekening houdend met draagkracht, de alimentatie aan te passen in gevallen van hardheid en bij bijzondere wijzigingen van omstandigheden, ligt het in de rede dat ook in dat stelsel veelvuldig een beroep op de rechter zal worden gedaan, in procedures die veelal op het scherp van de snede zullen worden uitgevochten.*

*De Raad acht niet aannemelijk gemaakt dat de vaststelling van kinderalimentatie voor de rechterlijke macht zo'n zware belasting vormt dat een zo ingrijpende stelselwijziging als thans wordt voorgesteld noodzakelijk is. Evenmin is voldoende onderbouwd dat deze stelselwijziging zal leiden tot een vermindering van betekenis in de belasting van de rechterlijke macht. Hij adviseert hier in de toelichting dieper op in te gaan.*

1a. In § 3 van de memorie van toelichting is aan de hand van het IBO-rapport<sup>1</sup> ingegaan op de factoren die ten grondslag liggen aan de geschetste problematiek. Conform het advies van de Raad is in § 5 nader ingegaan op de beoogde effecten en de verwachte effectiviteit van dit wetsvoorstel.

1b. Anders dan de Raad veronderstelt, is de wijziging niet voorgesteld omdat de huidige berekeningsmethode een te zware belasting voor de rechterlijke macht vormt of om tot een vermindering van de belasting van de rechterlijke macht te komen. Zoals in de memorie van toelichting in § 5 is aangegeven heeft bij het opstellen van de regeling centraal gestaan het uitgangspunt dat ouders ook na een scheiding beiden verantwoordelijk blijven voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen en dat deze verplichting voorrang dient te hebben op eventuele andere verplichtingen. Tevens is beoogd een ontvlechting van de financiële belangen tussen ouders te bewerkstelligen. Daartoe is een eenvoudig en transparant forfaitair berekeningssysteem voorgesteld dat betrokkenen in staat stelt om ook zelf afspraken te maken over kinderalimentatie. Een eenvoudig en forfaitair berekeningssysteem bevordert de duidelijkheid en zal mitsdien het beroep op de rechter kunnen beperken.

## *2. Beoogde besparingen*

*Blijkens de toelichting worden de besparingen als gevolg van dit voorstel al voor 2004 ingeboekt op de begroting, ervan uitgaande dat het stelsel in de tweede helft van 2004 in werking zal zijn. Voor de tweede helft van 2004 wordt al een besparing van 50 miljoen euro verwacht, oplopend tot 190 miljoen euro in 2006.<sup>2</sup> De toelichting wijst er echter ook, en terecht, op dat kinderalimentatie alléén niet voldoende is om alleenstaande ouders uit de bijstand te helpen. Ook aan andere randvoorwaarden, zoals scholing, werkgelegenheid en betaalbare kinderopvang, moet zijn voldaan. De toelichting noemt kinderalimentatie dan ook als een van de factoren die arbeidsparticipatie en uitstroom uit de bijstand kunnen bevorderen.*

*De Raad acht het daarom weinig aannemelijk dat het voorstel op korte termijn aanzienlijke financiële besparingen zal opleveren. De toelichting zou deze veronderstellingen en verwachting nader moeten staven; daartoe kunnen rekenvoorbeelden, waarbij ook de kosten van kinderopvang worden betrokken, van nut zijn.*

*De Raad adviseert de toelichting in vorengenoemde zin aan te passen.*

2. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in § 6 van de memorie van toelichting een nadere toelichting gegeven op de besparingen in het kader van bijstandsuitkeringen als gevolg van dit wetsvoorstel. Ik meen dat de besparingen ook behaald kunnen worden als alleenstaande ouders niet volledig uit de bijstand stromen. Immers, doordat alleenstaande ouders kinderalimentatie ontvangen is minder bijstandsaanvulling door gemeenten nodig, hetgeen leidt tot besparingen. Voorts is het kabinetsbeleid reeds gericht op het creëren van voldoende scholingsmogelijkheden, werkgelegenheid en kinderopvang. Te dien aanzien brengt dit wetsvoorstel dan ook geen extra uitgaven met zich mee.

Conform het advies van de Raad zijn enkele rekenvoorbeelden in de memorie van toelichting in § 5 opgenomen, waaruit blijkt dat dit wetsvoorstel kan bijdragen aan een vergroting van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders.

<sup>1</sup> Het kind centraal verantwoordelijkheid blijft, eindrapport van de IBO-werkgroep alimentatiebeleid.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6, eerste alinea.

### 3. De componenten van de stelselwijziging

De voorgestelde stelselwijziging kent in hoofdzaak twee componenten:

- a. De vaststelling geschiedt op basis van bij algemene maatregel van bestuur vastgelegde normen; wijziging is alleen mogelijk in uitzonderlijke situaties.
- b. De bevoegdheid tot vaststelling van de hoogte van de alimentatie wordt voor een belangrijk deel van de gevallen overgebracht naar wat de toelichting aanduidt als een «laagdrempelige intermediair», het LBIO. Bij elk van deze componenten plaatst de Raad kanttekeningen.

#### Ad a. Vaststelling van de hoogte

Bij de wijze waarop de hoogte van de alimentatie zou moeten worden vastgesteld plaatst de Raad de volgende kanttekeningen.

1°. Volgens de toelichting leiden de vaststelling en wijziging van kinderalimentatie tot conflicten en blijvende financiële en emotionele betrokkenheid tussen ex-partners. Een eenmalige vaststelling die niet meer gewijzigd kan worden, zou hiervoor een oplossing bieden. De Raad wijst erop dat na een echtscheiding beide ouders in beginsel het gezamenlijk gezag behouden. Hierdoor blijft emotionele betrokkenheid bestaan. De Raad voor de Rechtspraak wijst op het risico dat eventuele spanningen die dit oplevert, in het vervolg niet langer via verzoeken tot alimentatiewijziging maar – oneigenlijk – via verzoeken over het gezag zullen worden uitgevochten.<sup>1</sup> Voorts merkt de Raad op dat partijen in veel gevallen een beroep zullen doen op de hardheids- of op de wijzigingsclausule. De in de toelichting geuite verwachting dat door stringente toepassing van deze clausules het beroep op deze clausules zal afnemen, acht de Raad weinig realistisch, gelet op de grote financiële en emotionele belangen die op het spel staan. De Raad wijst erop dat de begrippen redelijkheid en billijkheid in artikel 404, lid 3, en in 406ab, lid 1, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) juist nopen tot een casuïstische benadering door de rechter, zodat de mogelijkheid om deze clausules met succes in te roepen niet afdoende wordt ingeperkt. In zoverre valt te betwijfelen of het voorstel daadwerkelijk leidt tot minder conflicten.

2°. In het nieuwe stelsel is het, de uitzonderingen in de artikelen 404, lid 3, en 406ab, lid 1, van Boek 1 BW daargelaten, voor de rechter of het LBIO niet meer mogelijk om alimentatiebedragen te wijzigen. De toelichting erkent dit, maar wijst erop dat de plicht van alle ouders om bij te dragen in de opvoeding en verzorging van hun kinderen zwaarder moet wegen. De Raad acht het echter waarschijnlijk dat een stelsel, dat zo weinig rekening houdt met individuele omstandigheden, in de weg staat aan acceptatie van alimentatieverplichtingen en mensen zal prikkelen om hun verplichtingen te ontlopen. Hij denkt daarbij aan (fiscale) constructies die, al dan niet tijdelijk, tot een niet-representatief verzamelinkomen leiden. Ook denkt de Raad aan de situatie waarin de alimentatieplichtige ouder in de loop van de tijd een veel hoger inkomen krijgt zonder dat dit tot wijziging van alimentatie kan leiden.

Voorts wijst de Raad erop dat het maximum aan alimentatie wordt bereikt bij een inkomen van drie keer modaal. Volgens de toelichting is de reden voor deze limitering dat anders de te betalen maandelijkse bijdrage uiteindelijk in geen enkele verhouding meer staat tot de feitelijke kosten voor het kind.<sup>2</sup> Hoewel een bovengrens voor alimentatieverplichtingen op zich niet onredelijk is, acht de Raad het niet gerechtvaardigd om de aanspraak van kinderen van welvarende ouders op een alimentatiebedrag dat bij deze welstand passend is, zo verregaand en onvoorwaardelijk te beperken als in het voorstel gebeurt. Bovendien levert het voor een welvarende alimentatieplichtige ouder voordeel op om de hoogte van de alimentatie niet bij echtscheidingsconvenant te regelen, maar vast te laten stellen door de rechter of het LBIO.

De toelichting gaat niet in op de mogelijkheid dat zich ook ingrijpende omstandigheden kunnen voordoen in de situatie van de kinderen die aanleiding kunnen geven tot wijziging van vastgestelde alimentatie. De Raad denkt daarbij aan kinderen die gedeeltelijk of tijdelijk zelf door eigen arbeid inkomen verwerven. In dit verband merkt de Raad op dat een alimentatievaststelling door het LBIO bij het bereiken van het achttiende levensjaar van het kind op grond van artikel 395b, lid 1, van Boek 1 BW automatisch wordt omgezet in een verplichting tot het voorzien in de kosten van studie en levensonderhoud als bedoeld in artikel 395a, lid 1, van Boek 1 BW. De financiële afhankelijkheid van kinderen tussen de 18 en 21 jaar, waarvoor deze

<sup>1</sup> Advies Raad voor de Rechtspraak van 28 augustus 2003, paragraaf 2.2.

<sup>2</sup> Bijlage bij artikel 2, eerste lid, van het Besluit vaststelling hoogte kinderalimentatie.

*verplichting geldt, is echter veel minder vanzelfsprekend dan die van jongere kinderen.*

*3°. De Raad merkt op dat de maatstaven van het LBIO niet van toepassing zijn op de situatie waarin een echtscheiding plaatsvindt als de kinderen tussen 18 en 21 jaar oud zijn, omdat artikel 404, lid 1, van Boek 1 BW slechts betrekking heeft op minderjarige kinderen. Deze kinderen zouden een hogere bijdrage kunnen ontvangen dan kinderen van wie de kinderalimentatie bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar op grond van artikel 395b, lid 1, van Boek 1 BW, is omgezet in een verplichting als bedoeld in artikel 395a, lid 1, van Boek 1 BW; de maximumbedragen van het LBIO zijn op hen niet van toepassing. De toelichting besteedt hieraan geen aandacht.*

*Ad b. Inschakeling van het LBIO*

*Bij het overbrengen van de vaststellingsbevoegdheid naar het LBIO tekent de Raad het volgende aan.*

*1°. In de toekomst is er niet langer één instantie die kinderalimentatie vaststelt, maar zijn er twee, de rechtbank en het LBIO. Beide instanties werken in beginsel volgens dezelfde maatstaven, maar de rolverdeling zal voor de justitiabele veelal niet duidelijk zijn. Tegen een besluit van het LBIO staat beroep bij de burgerlijke rechter open. Ook een wijzigingsverzoek blijft op grond van artikel 406ab van Boek 1 BW aan de rechter voorbehouden. Daarnaast wordt partneralimentatie nog steeds door de rechter vastgesteld volgens het draagkrachtprincipe en blijft dit ook bij de vaststelling voor kinderen tussen de 18 en 21 jaar van toepassing. Terecht blijft in gevallen van alimentatiegeschillen het oordeel van de rechter beslissend. De Raad betwijfelt daarom of justitiabelen het LBIO, waarmee zij reeds te maken (kunnen) krijgen bij inning van alimentaties, in plaats van de rechter als voldoende gezaghebbende autoriteit zullen aanvaarden. In elk geval draagt een stelsel waarbij de rechter en een bestuursorgaan elk op basis van dezelfde maatstaven beslissingen moeten nemen over levensonderhoud, het risico dat de rechtstreeks betrokkenen het als onnodig complex en weinig transparant zullen beschouwen en zullen trachten in te spelen op de mogelijkheid van uiteenlopende opvattingen over de toepassing van de maatstaven.*

*2°. De toelichting motiveert niet waarom een bestuursorgaan als het LBIO toegankelijker of meer laagdrempelig zou zijn dan de rechtbank. Een mogelijke reden kan zijn dat voor het zich wenden tot het bestuursorgaan geen juridische bijstand nodig is. Dat neemt niet weg dat groepen rechthebbenden, zoals laagopgeleide of allochtone verzoekers, nog steeds hulp nodig zullen hebben bij het doen van een verzoek aan het LBIO. De toelichting besteedt geen aandacht aan de vraag of deze verzoekers daarvoor nog rechtsbijstand zullen ontvangen. De Raad beveelt aan hier in de toelichting nader op in te gaan.*

*3°. Volgens de toelichting zal het LBIO te maken krijgen met een reguliere instroom van ongeveer 20 000 zaken. Daarnaast zullen 35 000 ouders in de periode van 1 juli 2004 tot en met 31 december 2005 door de gemeenten naar het LBIO worden doorverwezen.<sup>1</sup> De gestelde omvang van de reguliere instroom wordt in de toelichting niet onderbouwd. Het eerder aangehaalde rapport van de werkgroep alimentatiebeleid geeft voor het jaar 2001 een cijfer van ruim 36 000 echtscheidingszaken, waarvan een deel betrekking heeft op alimentatiezaken, en 5 700 specifieke alimentatiezaken.<sup>2</sup> Omdat ook in het nieuwe stelsel de rechter kinderalimentatie blijft vaststellen in echtscheidingsprocedures, zal het LBIO een in omvang beperkte categorie alimentatiezaken behandelen. Tegen de achtergrond van deze cijfers lijkt een jaarlijkse instroom van 20 000 zaken dan ook rijkelijk veel.*

*Wanneer de rechter een aanzienlijk deel, zo niet het leeuwendeel van de alimentatieprocedures blijft behandelen, lijkt het effect van het inschakelen van het LBIO bij vaststelling van alimentatie op de werkdruk van de rechterlijke macht vooralsnog betrekkelijk gering. De Raad acht het gewenst dat de toelichting er geen twijfel aan laat bestaan dat vermindering van werkbelasting bij de rechterlijke macht opweegt tegen de investeringen in het LBIO.*

*Dit alles overziend komt de Raad tot de conclusie dat aan beide oplossingen voor de problemen bij vaststelling en wijziging van alimentatie – aangenomen*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6, tweede tekstblok.

<sup>2</sup> Het kind centraal, bladzijde 20. Overigens schat de Raad voor de Rechtspraak in paragraaf 2.1 van zijn advies op basis van gegevens uit de rechtbank Almelo het aantal door het LBIO te behandelen zaken in op maximaal 4 000 per jaar.

*dat deze problemen bestaan – belangrijke nieuwe bezwaren kleven. De Raad geeft daarom in overweging de vaststelling van alimentatie bij de rechter te laten en de mogelijkheden tot wijziging van eenmaal toegekende alimentatie enigszins te beperken. De Raad merkt daarbij op dat vereenvoudiging van de Tremanormen kinderalimentatieprocedures voor de rechterlijke macht minder belastend zullen maken. Beleidsmatig, maar ook vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, verdient het aanbeveling de Tremanormen aan nadere toetsing te onderwerpen en vervolgens als maatstaven bij wet of algemene maatregel van bestuur vast te leggen.*

*De Raad beveelt aan het voorstel nader te overwegen.*

3a.1 De Raad merkt terecht op dat ouders na een scheiding in beginsel gezamenlijk gezag houden en dat er derhalve een emotionele betrokkenheid tussen de ouders blijft bestaan. Daarnaast blijft er thans een emotionele en zakelijke, financiële betrokkenheid tussen gescheiden ouders bestaan vanwege het bij de vaststelling van alimentatie gehanteerde draagkrachtprincipe, waardoor herhaaldelijke wijzigingsverzoeken mogelijk zijn. Met de voorgestelde regeling wordt beoogd deze zakelijke betrokkenheid te verminderen door in beginsel kinderalimentatie eenmalig vast te stellen aan de hand van een eenvoudig en helder berekeningssysteem, dat geen ruimte laat voor bijvoorbeeld discussies over aftrekposten. De kans dat eenmalige forfaitaire vaststelling zal leiden tot spanningen die via oneigenlijke verzoeken tot gezagswijziging worden uitgevochten, acht ik niet groot. Ik verwacht eerder dat het voorgestelde stelsel, waarbij zoals hieronder bij 3a.2 uiteen zal worden gezet, indirect rekening wordt gehouden met de draagkracht van de alimentatieplichtige, door zijn helderheid zal leiden tot minder spanningen. Voorts moet in aanmerking genomen worden dat voor wat betreft het gezag ouders na een scheiding gezamenlijk gezag houden. Het ontbreken van een goede communicatie tussen ouders of meningsverschillen over de te betalen alimentatie brengen niet zonder meer met zich mee dat het gezag aan één ouder moet worden toegekend. Centraal staat de vraag of het belang van het kind zich verzet tegen gezamenlijke gezagsuitoefening. Dit is bijvoorbeeld het geval als het kind klem of verloren dreigt te raken tussen de ouders en daarin binnen afzienbare tijd geen verandering is te verwachten. Aan de indiening van een verzoek tot wijziging van het gezag zijn voorts kosten verbonden die betrokkenen ervan zullen weerhouden om oneigenlijke wijzigingsverzoeken in te dienen.

Zoals de Raad opmerkt, noopt de aard van de materie tot een casuïstische benadering, maar zulks laat onverlet dat de stringente voorwaarden die zijn opgenomen in de hardheids- en wijzigingsclausule in de individuele gevallen onverkort toegepast moeten worden.

3a.2 Anders dan de Raad, verwacht ik niet dat het voorgestelde forfaitaire stelsel mensen zal prikkelen om hun verplichtingen te ontlopen. Bij de inrichting van het nieuwe stelsel heeft voorop gestaan dat het kind in beginsel recht heeft op eenzelfde welvaartsniveau als toen de ouders nog samenwoonden. Het voorgestelde stelsel is gebaseerd op de resultaten van CBS-onderzoek waaruit blijkt dat ouders bij een bepaald inkomen een bepaald bedrag aan hun kinderen besteden. Impliciet is derhalve bij de voorgestelde bedragen rekening gehouden met de draagkracht van de ouders, hetgeen de acceptatie van het stelsel zal bevorderen. Verder acht ik het risico dat alimentatieplichtigen met behulp van (fiscale) constructies een niet-representatief verzamelinkomen tot stand kunnen brengen gering. Bij de vaststelling van het alimentatiebedrag aan de hand van de normen, zoals neergelegd in de concept-algemene maatregel van bestuur, geldt als peiljaar het jaar t-2. Hierdoor zijn de mogelijkheden van strategische beïnvloeding van het verzamelinkomen dat ten grondslag ligt aan de vaststelling van kinderalimentatie beperkt.

De Raad merkt terecht op dat aan de eenvoud van het voorgestelde systeem ook nadelen kunnen kleven. Dit is ook onderkend in de memorie van toelichting. Naar mijn mening wegen deze nadelen echter niet op tegen de voordelen van de voorgestelde regeling. De plicht en de verantwoordelijkheid van ouders om financieel bij te dragen in de verzorging en opvoeding van hun kinderen behoren zwaarder te wegen dan het belang van de alimentatieplichtige ouder dat met al zijn individuele omstandigheden rekening wordt gehouden bij de vaststelling van kinderalimentatie. Bovendien is, zoals

hierboven is aangegeven, de draagkracht van de alimentatieplichtige ouder indirect meegenomen bij de berekening van de forfaitaire bedragen. Wijzigingen in de levensomstandigheden en andere financiële verplichtingen van de alimentatieplichtige ouder zullen evenwel in beginsel ondergeschikt zijn aan de financiële verplichtingen ten opzichte van het kind.

Inderdaad zal in het nieuwe stelsel een verhoging van het inkomen van de alimentatieplichtige ouder niet zonder meer tot een verhoging van het alimentatiebedrag leiden. Dit is thans echter niet veel anders. Op grond van artikel 401 van Boek 1 BW kan wegens wijziging van omstandigheden, waardoor de alimentatiebeslissing niet meer voldoet aan de wettelijke maatstaven, wijziging worden gevraagd van het vastgestelde bedrag. In het nieuwe stelsel bestaat een dergelijke wijzigingsmogelijkheid ook, zij het dat de wijzigingsclausule stringenter geformuleerd is. De stringenter formulering impliceert dat een enkele inkomensverhoging onvoldoende zal zijn voor wijziging, maar dat onder omstandigheden een inkomensverhoging in samenhang met andere gewijzigde omstandigheden aan de zijde van de alimentatiegerechtigde wel kan leiden tot wijziging van het vastgestelde bedrag.

Anders dan de Raad zie ik geen aanleiding om de voorgestelde bovengrens die wordt bereikt bij een inkomen van drie keer modaal te wijzigen. Daarbij is het volgende overwogen. De procentuele uitgaven aan kinderen nemen af als het inkomen toeneemt. Gekozen is voor een bovengrens bij 3 keer modaal, omdat naar verwachting de uitgaven aan kinderen bij hogere inkomens in werkelijkheid niet veel meer zullen afwijken dan behorend bij 3 maal modaal. Bovendien zijn er boven deze inkomensgrens geen CBS-gegevens beschikbaar over de procentuele uitgaven aan kinderen behorende bij inkomensgroepen hoger dan 3 maal modaal.

In de memorie van toelichting is in § 5a aangegeven dat in uitzonderlijke gevallen ingrijpende wijziging van omstandigheden zowel aan de zijde van de alimentatieplichtige ouder als aan de zijde van het kind aanleiding kunnen zijn tot wijziging van het vastgestelde alimentatiebedrag. In het geval zoals geschetst door de Raad waarin een kind gedeeltelijk of tijdelijk door eigen arbeid (door een «bijbaantje») inkomen kan verwerven, is in de regel evenwel geen sprake van zo ingrijpende wijziging van omstandigheden dat ongewijzigde handhaving naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden verlangd en is wijziging derhalve niet mogelijk. Onder het geldende recht zal in die gevallen overigens veelal niet tot een ander resultaat worden gekomen.

Onder het nieuwe stelsel zullen een rechterlijke beslissing op gelijke wijze als thans- en een besluit van het LBIO ten aanzien van een kind dat jonger dan 18 jaar is, bij het bereiken van de achttienjarige leeftijd worden omgezet in een verplichting om te voorzien in de kosten van studie en levensonderhoud ex artikel 395a, eerste lid, van Boek 1 BW. De opvatting van de Raad dat de financiële afhankelijkheid van kinderen tussen de 18 en 21 jaar minder vanzelfsprekend is dan voor jongere kinderen onderschrijf ik niet. Wel zal het bij deze categorie kinderen om meer uiteenlopende situaties kunnen gaan en zal de financiële afhankelijkheid van de kinderen van hun ouders verschillen. Zo zijn er kinderen die door werk geheel in hun eigen onderhoud kunnen voorzien of kinderen die een studie volgen en die een bijdrage van hun ouders nodig hebben. In die gevallen waarin voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar een alimentatiebedrag is vastgesteld en waarin het kind bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar voltijds gaat werken en volledig in zijn eigen onderhoud kan voorzien, is er aanleiding om het vastgestelde alimentatiebedrag op grond van artikel 406ab te wijzigen.

3a.3 Overeenkomstig het advies van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld in die voege dat in § 5a is aangegeven dat mogelijk verschillen kunnen ontstaan in de bedragen die betaald moeten worden aan het jongmeerderjarige kind afhankelijk van het feit of het alimentatiebedrag voor het 18e jaar is vastgesteld aan de hand van de tabel of na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar overeenkomstig artikel 395a Boek 1 BW. Van het voorgestelde systeem kan overigens in gevallen die vergelijkbaar zijn met gevallen van kinderen jonger dan 18 jaar wel een voorbeeldwerking uitgaan bij de vaststelling van onderhoudsbijdragen voor kinderen tussen 18 en 21 jaar.

3b.1 Ik acht het door de Raad gesignaleerde risico, dat het feit dat ten aanzien van de vaststelling van kinderalimentatie twee verschillende instanties bevoegd zijn, zal leiden tot onduidelijkheid over de rolverdeling bij de justitiabele, niet groot. De regels aan de hand waarvan beoordeeld wordt of de rechter dan wel het LBIO bevoegd is, zijn duidelijk en niet gecompliceerd. Ik meen dat hier ook een belangrijke taak voor voorlichting is weggelegd. Het voornemen bestaat om terzake een publieksbrochure op te stellen en informatie via de website van mijn ministerie te verstrekken. Niet valt in te zien waarom justitiabelen het LBIO niet als voldoende gezaghebbend zullen aanvaarden. De door de Raad op dit punt geuite twijfel is niet nader onderbouwd. Ik meen dat het enkele feit dat de rechter in bepaalde gevallen bevoegd blijft om alimentatie vast te stellen, niet impliceert dat justitiabelen het LBIO dat voor andere gevallen bevoegd wordt, als minder gezaghebbend zullen aanmerken. Aan de beslissing van het LBIO zijn voor de justitiabelen dezelfde gevolgen verbonden als aan de rechterlijke uitspraak. Zoals in de memorie van toelichting in § 5b is aangegeven wordt met het wetsvoorstel beoogd de berekening van kinderalimentatie zo veel mogelijk te standaardiseren, waarbij geen of nauwelijks beoordelingsvrijheid zal zijn. Voorts is de hardheidsclausule stringent geformuleerd, waardoor slechts in zeer uitzonderlijke gevallen deze clausule kan worden toegepast. Hierbij gelden dezelfde normen voor de rechter en het LBIO. Dat betrokkenen dit stelsel waarbij twee verschillende instanties aan dezelfde maatstaven gebonden zijn, als onnodig complex en weinig transparant zullen beschouwen, acht ik niet waarschijnlijk. Voorlichting kan hierbij een hulpmiddel zijn voor de justitiabele. De kans dat over de toepassing van de maatstaven uiteenlopende opvattingen kunnen ontstaan acht ik eveneens gering nu zowel de rechter als het LBIO aan dezelfde stringente normen gebonden zijn. Mochten er niettemin uiteenlopende opvattingen ontstaan, staat de weg van beroep open waardoor eenheid in rechtstoepassing kan ontstaan.

3b.2 De reden dat het LBIO laagdrempeliger is, is – zoals de Raad zelf ook aangeeft – vooral gelegen in het feit dat voor de inschakeling van het LBIO geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Aan de inschakeling van het LBIO zullen in de regel minder kosten verbonden zijn. Overeenkomstig het advies van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld in diër voege dat is aangegeven dat verzoekers die een beroep doen op het LBIO in aanmerking kunnen komen voor gefinancierde rechtsbijstand.

3b.3 Naar aanleiding van het advies van de Raad is in § 6 van de memorie een nadere onderbouwing van de instroomgegevens met betrekking tot het LBIO opgenomen. Zoals hierboven onder 1b. is opgemerkt is een vermindering van de belasting van de rechterlijke macht geen doel van dit wetsvoorstel. Bij het LBIO zijn middelen nodig om de verwachte jaarlijkse instroom van 20 000 zaken vanuit de bijstand als gevolg van het nieuwe kinderalimentatiestelsel te ondervangen.

Zoals in de memorie van toelichting aan het slot van de inleiding van § 5 is aangegeven, is beziend in hoeverre de ook door de Raad in overweging gegeven vereenvoudiging van de Tremanormen voldoet aan de uitgangspunten van het wetsvoorstel zoals ook verwoord hierboven onder 1b. Geconcludeerd is dat dit niet of in onvoldoende mate het geval is. In dit alternatief staat de beschikbare draagkrachtruimte niet bij voorbaat vast en wordt er nog steeds rekening gehouden met een (beperkt) aantal aftrekposten waarvan niet op voorhand vast staat of en in welke mate zij in aanmerking moeten worden genomen. Dit zal aanleiding blijven voor discussies en de totstandkoming van afspraken door de ouders zelf belemmeren. Ook houden in dit alternatief bepaalde verplichtingen voorrang op de verplichting ten opzichte van kinderen. Het voorstel van de Raad is gelet op het bovenstaande daarom niet in nadere overweging genomen.

*4. Rangorde kinder- en partneralimentatie*  
*Het voorstel creëert in artikel 400, lid 1, van Boek 1 BW een wettelijke voorrangregeling terzake van alimentatie. Kinderen tot 21 jaar krijgen voorrang boven alle andere onderhoudsgerechtigden. De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.*

*Het gaat hier om een ver strekkende ingreep ten opzichte van het bestaande stelsel, waarbij van geval tot geval aan de hand van de omstandigheden door de rechter prioriteiten worden gesteld indien de draagkracht van de onderhoudsplichtige onvoldoende is om aan alle onderhoudsafspraken te voldoen. De motivering dat in de praktijk van een dergelijke voorrangsregel regelmatig wordt uitgegaan<sup>1</sup> acht de Raad ontoereikend, niet alleen omdat, zoals reeds uit de in de toelichting aangehaalde jurisprudentie blijkt, er goede redenen voor de rechter kunnen zijn om van een dergelijke praktijk af te wijken en omdat geen concrete gegevens worden verschaft ter verduidelijking van de regelmaat waarop de toelichting doelt, maar vooral omdat niet zonder meer valt in te zien op welke rechtsgrondslag de alimentatieplicht ten opzichte van de (vroegere) echtgenoot of partner steeds en hoe dan ook zou moeten wijken voor de onderhoudsplicht van een ouder jegens zijn (stief)kinderen. De Raad is niet overtuigd dat een zo verregaande achterstelling van gewezen echtgenoten en partners ten opzichte van (stief)kinderen gewettigd is. De Raad ziet vooralsnog geen klemmende argumenten om de flexibiliteit te beëindigen die de wet de rechter thans biedt om rekening te houden met alle relevante omstandigheden van het geval en dienovereenkomstig prioriteiten te stellen. Overigens wijst de Raad erop dat artikel 400, lid 2, van Boek 1 BW weliswaar overeenkomsten waarbij van het volgens de wet verschuldigde levensonderhoud wordt afgezien, nietig verklaart, maar overeenkomsten betreffende de rangorde naar de letter onverlet laat. Bovendien is op deze categorie niet van toepassing de restrictie van het voorgestelde artikel 406ab, lid 1, van Boek 1 BW voor wijziging van een uitspraak of besluit betreffende levensonderhoud, omdat de studies van het Centraal Bureau voor de Statistiek voor kinderen tussen de 18 en 21 jaar geen bruikbare gegevens opleveren.<sup>2</sup>*

*De Raad adviseert de voorrangsregeling nader te bezien.*

4. De voorgestelde wijziging van de rangorderegeling vloeit voort uit het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat het recht op alimentatie van een kind voor dient te gaan op eventuele andere verplichtingen van de alimentatieplichtige ouder. Wijziging van de geldende rangorderegeling is daarvan een logische consequentie.

Het door de Raad genoemde artikel 400, tweede lid, van Boek 1 BW betreft een andere materie dan de rangorderegeling in artikel 400, eerste lid. Het wetsvoorstel ziet niet op de in artikel 400, tweede lid, geregelde materie en brengt daarin ook geen wijziging aan.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om zowel de alimentatieplicht ten aanzien van kinderen tot 18 jaar als de alimentatieplicht ten aanzien van kinderen tussen de 18 en 21 jaar voorrang te geven ten opzichte van andere alimentatieverplichtingen, omdat gekozen is voor het uitgangspunt dat kinderen voorop gesteld behoren te worden.

#### *5. Delegatie van inhoudelijke normen*

*Artikel 404, lid 1, van Boek 1 BW bepaalt dat de maatstaven voor de kosten van verzorging en opvoeding van kinderen waarin de ouders moeten voorzien, geheel worden vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur. Dit betekent dat de inhoud van de aanspraken die privaatrechtelijke personen jegens elkaar kunnen hebben, niet in een wet in formele zin, maar in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.*

*Boek 1 BW kent weliswaar delegatiebepalingen, maar deze hebben betrekking op formele vereisten waaraan officiële akten moeten voldoen of op interne regelingen. Alleen artikel 7, lid 5, van Boek 1 BW bevat inhoudelijke normen: de gronden waarop een verzoek tot geslachtsnaamwijziging kan worden toegewezen. Het gaat hier echter om een aanspraak van een burger jegens de overheid en niet om aanspraken tussen burgers onderling.*

*Uit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid is het wenselijk dat normen die de verhouding tussen burgers onderling regelen, zoveel mogelijk in de wet worden opgenomen en niet worden vastgesteld bij lagere regeling. Bovendien is al bekend dat de alimentatie zal worden bepaald aan de hand van twee criteria: inkomen en aantal kinderen. Deze criteria kunnen zonder veel moeite in het BW worden opgenomen.*

*De Raad geeft in overweging maatstaven voor vaststelling van alimentatie in het BW op te nemen.*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, bladzijde 21.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, bladzijde 13.

5. Overeenkomstig het advies van de Raad zijn de maatstaven voor vaststelling van kinderalimentatie in artikel 404 Boek 1 BW opgenomen.

#### *6. De hardheids- en wijzigingsclausules*

*De terminologie van de hardheidsclausule in artikel 404, lid 3, en van de wijzigingsclausule in artikel 406ab, lid 1, van Boek 1 BW loopt uiteen. In beide bepalingen vindt toetsing van het volgens de tabel geldende forfaitaire bedrag van de onderhoudsbijdragen plaats aan de hand van «maatstaven van redelijkheid en billijkheid». Bij de hardheidsclausule gaat het echter om het «onaanvaardbaar» zijn van de forfaitaire bijdrage, terwijl bij de wijzigingsclausules de toets een «zo ingrijpende wijziging van omstandigheden» betreft «dat ongewijzigde handhaving niet langer van de verzoeker kan worden geveerd». Uit de toelichting valt niet af te leiden of deze terminologische verschillen ook inhoudelijke betekenis hebben.*

*De Raad beveelt aan de terminologie van beide clausules zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen.*

6. Overeenkomstig het advies van de Raad is de terminologie van de hardheidsclausule zoals opgenomen in artikel 404, derde lid, en de wijzigingsclausule, zoals opgenomen in artikel 406ab, eerste lid, zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming gebracht.

#### *7. Inningsproblemen*

*Het voorstel is voornamelijk gericht op het vinden van oplossingen voor problemen die zich voordoen bij de vaststelling van kinderalimentatie. Dit levert geen oplossing voor problemen met de inning van de alimentatie. De Raad wijst erop dat het LBIO volgens het eerder aangehaalde onderzoeksrapport een verzoek tot inning van alimentatie pas indient indien deze minstens één (maandelijke) termijn achterloopt, en dat de behandeling daarvan minimaal acht weken duurt.<sup>1</sup> Dat betekent dat een alimentatiegerechtigde minimaal drie maanden op zijn of haar geld moet wachten. Wanneer het LBIO met achterstanden kampt, kan deze periode nog langer zijn. De Raad acht deze situatie ongewenst en beveelt aan maatregelen te nemen die daarin verandering brengen.*

7. In veel gevallen speelt het LBIO een bemiddelende en stimulerende rol door het op gang brengen van de betalingen zonder de inning inzake kinderalimentatie daadwerkelijk over te nemen. Tijdens deze selectiefase wordt de alimentatieplichtige aangeschreven omtrent de eventuele betalingsachterstand en verzocht dit bedrag alsnog te voldoen en dit vervolgens aan te tonen, dan wel te bewijzen dat het bedrag al betaald was. In bijna tweederde van de zaken weet het LBIO te bewerkstelligen dat verdere interventie van het LBIO niet meer nodig is doordat de achterstand in de betaling inzake kinderalimentatie in die gevallen geheel is voldaan, of partijen zijn overeen gekomen om de achterstand middels een betalingsregeling af te lossen.

Het feit dat het LBIO niet onmiddellijk na een melding van een achterstand tot inning overgaat, is niet zozeer als een inningsprobleem te kwalificeren, maar heeft te maken met het nastreven van de zorgvuldigheid (hoor en wederhoor). In een beperkt aantal gevallen is de financiële situatie van de betalingsplichtige zodanig, dat er niet tot inning door het LBIO overgegaan kan worden. Voorts houdt het LBIO regelmatig klanttevredenheidsonderzoeken. Het laatste vond plaats eind 2003. Op basis van de resultaten wordt dit kwartaalindien nodig een nieuw verbeterplan opgesteld.

#### *8. Internationale erkenning*

*In een aantal situaties zal alimentatie worden betaald door een ouder die buiten Nederland woonachtig is. Dit roept de vraag op of een besluit van het LBIO in het buitenland erkend wordt en een executoriale titel oplevert. Ten aanzien van een aantal staten is het Verdrag van 2 oktober 1973 inzake de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen inzake onderhoudsverplichtingen van toepassing.<sup>2</sup> Volgens artikel 1 is het verdrag van toepassing op beslissingen gegeven door rechterlijke en door administratieve autoriteiten en op schikkingen die ten overstaan van deze autoriteiten zijn gemaakt. Ten aanzien van de staten die bij dit verdrag partij zijn, zal de tenuitvoerlegging van een besluit van het LBIO waarschijnlijk geen problemen opleveren. De vraag is*

<sup>1</sup> Het kind centraal, bladzijde 16.

<sup>2</sup> Trb.1974, 85.

*echter of ook staten die geen partij zijn bij dit verdrag, deze besluiten, die geen rechterlijke uitspraken zijn, zullen erkennen.  
De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan.*

8. Een besluit van het LBIO zal in gevallen waarin geen internationale regelingen inzake tenuitvoerlegging van toepassing zijn, in de regel (evenals een Nederlandse rechterlijke beslissing) niet voor tenuitvoerlegging in het buitenland in aanmerking komen en zal in het buitenland een nieuwe procedure gevoerd moeten worden. In het buitenland zal namelijk veelal een bepaling vergelijkbaar met artikel 431 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering gelden. Op grond van deze bepaling komt een buitenlandse (rechterlijke) beslissing niet voor tenuitvoerlegging in Nederland in aanmerking indien er terzake geen internationale regeling geldt. Ik merk in dit verband op dat de internationale samenwerking in het kader van het op 20 juni 1956 te New York tot stand gekomen verdrag inzake het verhaal in het buitenland van uitkeringen tot onderhoud mede betrekking heeft op de inning van alimentatie uit hoofde van beslissingen van een administratief lichaam. De alimentatiegerechtigde zal derhalve een beroep kunnen doen op de door dat verdrag aangewezen instanties (voor Nederland het LBIO) om zondig in het buitenland een nieuwe beslissing te verkrijgen.

Bij nadere overweging van de internationale aspecten van het wetsvoorstel, heb ik gemeend dat het wenselijk is de bevoegdheid van het LBIO te beperken tot gevallen waarin zowel de onderhoudsgerechtigde als de onderhoudsplichtige in Nederland woonplaats of gewone verblijfplaats hebben. Het voorgestelde systeem is sterk gericht op de Nederlandse situatie. Indien bijvoorbeeld een alimentatieplichtige in het buitenland verblijft, valt niet uit te sluiten dat de in de tabel opgenomen bedragen niet adequaat zijn, in welk geval toepassing van de hardheidsclausule aangewezen is. Ik meen dat het hanteren van de hardheidsclausule in deze gevallen meer op de weg van de rechter ligt. De rechter kan in internationale gevallen door middel van een rogatoire commissie gegevens uit het buitenland verkrijgen. Het LBIO ontbeert deze mogelijkheid, wanneer zijn zusterorganisatie in het buitenland over onvoldoende bevoegdheden beschikt. Ook om deze reden is de beoordeling van internationale gevallen door de rechter aangewezen. Artikel 406 en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast. Ik sluit overigens niet uit dat het voorgestelde systeem in de toekomst uitgebouwd kan worden, in die zin dat het LBIO ook bevoegd wordt in grensoverschrijdende gevallen.

#### *9. Overgangsrecht*

*Zonder dat dit wordt toegelicht, beperkt artikel V zijn werking tot gedingen betreffende de bijdrage in de kosten van verzorging en opvoeding van minderjarige kinderen. Niet valt in te zien waarom procedures betreffende kinderen die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt, niet op dezelfde wijze worden behandeld.*

*De Raad beveelt aan de toelichting aan te vullen.*

9. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in artikel V het woord «minderjarige» vervangen door «kind». Deze aanpassing houdt verband met de wijziging van de rangorderegeling in artikel 400, eerste lid, die tevens geldt voor kinderen van 18 tot 21 jaar. Voor het overige bevat dit wetsvoorstel overigens geen wijzigingen met betrekking tot kinderen van 18 tot 21 jaar.

*10. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

10. Naar aanleiding van de redactionele opmerking van de Raad is § 4b van de memorie van toelichting aangevuld, in die toevoeging dat is aangegeven dat het tweede advies van de Raad voor de rechtspraak instemmend luidt voor zover het de financiële paragraaf betreft.

*De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. van Dijk*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 23 december 2003, no.W03.03.0456/I met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.**

- De laatste twee zinnen van paragraaf 4b van de toelichting laten vervallen, aangezien het tweede advies van de Raad voor de Rechtspraak niet instemmend is, maar slechts verwijst naar het eerste, kritische, advies.