

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. 9**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 22 november 2004

Binnen de vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Justitie en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 28 juni 2004 inzake de toelichting op het wetsvoorstel herziening kinderalimentatie enkele vragen en opmerkingen aan de bewindslieden voor te leggen. Bij brief van 22 november 2004 hebben de bewindslieden deze beantwoord. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding zijn hieronder afgedrukt.

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

Adjunct-griffier van de commissie,  
Van Bommel

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), vacature algemeen en vacature algemeen.  
Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GL), Hermans (LPF) en Vergeer (SP).

## **INLEIDING**

De vaste commissie voor Justitie heeft naar aanleiding van de brief van 28 juni jl. inzake de toelichting op het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel (kamerstukken II, 29 480, nr. 8) enkele vragen en opmerkingen voorgelegd.

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van deze vragen en opmerkingen. Naar aanleiding van de door de Kamer geuite wensen en overeenkomstig hetgeen is aangegeven in de brief van 28 juni jl. is bij nota van wijziging<sup>1</sup> zo veel mogelijk tegemoetgekomen aan de bezwaren van de Kamer, waaronder het bezwaar dat een forfaitair systeem niet flexibel genoeg is; zo wordt onder meer een periodieke herzieningsmogelijkheid van eerdere vaststellingen voorgesteld en zijn specifieke voorzieningen voor co-ouderschap in de concept-algemene maatregel van bestuur (amvb) opgenomen. Bij de beantwoording van de gestelde vragen zal nader worden ingegaan op deze wijzigingen. Waar in het onderstaande over co-ouderschap wordt gesproken is daaronder mede begrepen het gedeeld ouderschap, dat wil zeggen niet alleen gevallen waarbij ouders ieder voor gelijke delen de zorg- en opvoedingstaken op zich nemen, maar ook gevallen waarin ouders een andere verdeling van de zorg- en opvoedingstaken afspreken.

Op de vragen antwoord ik graag, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, als volgt.

## **VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE COMMISSIE**

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief. Deze leden zijn met de bewindslieden van mening dat een herzien stelsel van kinderalimentatie in ieder geval moet leiden tot vaststelling en betaling van kinderalimentatie in veel meer gevallen dan nu. Zelfs tot aanmerkelijk meer gevallen gelet op de aantallen niet-bijdragers die in de brief genoemd worden. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

#### *Uitgangspunten, inhoud van het wetsvoorstel en de beoogde effecten*

In het herziene stelsel zal het uitgangspunt zijn, dat de verplichting tot een behoorlijke bijdrage aan de kinderen vóórgaat boven andere verplichtingen die ouders op zich hebben genomen. Dit beginsel resulteert erin dat de bewindslieden kiezen voor een forfaitaire vaststelling. De leden van de CDA-fractie kunnen deze keuze volgen nu de bewindslieden uitzetten ruimte te willen bieden voor een flexibele benadering wanneer een wijziging in de vastgestelde bedragen aangelegen lijkt als gevolg van gewijzigde onderhoudsbehoefte of onderhoudsmogelijkheden. Is het de bedoeling dat in alle gevallen het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) wordt ingeschakeld bij majeure wijzigingen?

#### *Aanpassing van het wetsvoorstel*

Kan nog eens nader uiteen worden gezet wanneer het LBIO in toekomstige echtscheidingszaken als autoriteit bij de vaststelling moet fungeren, terwijl bij het opstellen van een ouderschapsplan al aangegeven moet worden hoe de kinderalimentatie geregeld is, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De beoogde nieuwe taak voor het LBIO betekent een uitbreiding van de activiteiten. Kan een indicatie gegeven worden van de omvang van de uitbreiding en welke kosten dit met zich meebrengt?

---

<sup>1</sup> 29 480, nr. 10.

In het huidige alimentatiestelsel kan, wanneer de onderhoudsplichtige ouder in gebreke blijft en de verzorgende ouder een beroep moet doen op de bijstand, de bijstandverstrekker verhaal halen bij de onderhoudsplichtige ouder. Tot invoering van het nieuwe stelsel van kinderalimentatie zullen krachtens artikel 13 invoeringswet Wet werk en bijstand (WWB) de bepalingen in de Algemene Bijstandswet (ABW) van kracht blijven. De bevoegdheid tot verhalen is nu dus nog bepaald in de artikelen 92 tot en met 105 en 141 ABW. In welke mate worden gemeenten thans aangespoord deze bijdrage te verhalen nu blijkt dat 43 tot 65% van de alleenstaande ouders geen onderhoudsbijdrage ontvangt? Hoe verhoudt dit percentage zich tot het aantal door de rechter vastgestelde onderhoudsbijdragen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze leden achten de brief zeer teleurstellend. Deze teleurstelling wordt slechts gemitigeerd door het gegeven dat het geenszins de verwachting was dat de bewindslieden in staat zouden zijn om een wet die kamerbreed zo onwenselijk wordt geacht en waar de Raad van State en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) een zo negatief oordeel over hadden, in een nieuw licht zouden kunnen zetten.

De brief roept veel nieuwe vragen op die deze leden dan ook zullen stellen. Tevens verzoeken zij de bewindslieden om in te gaan op al die punten die tijdens het hoofdlijnen debat door de Kamerleden aan de orde zijn gesteld maar niet van een reactie zijn voorzien. Kortheidshalve verwijzen deze leden daarnaar.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er verder op dat zij een schriftelijke behandeling – dat wil zeggen het uitbrengen van verslag – niet nuttig achten zolang de bewindslieden middels de voorgenomen Nota van wijziging niet uiteengezet hebben hoe zij de wet wensen te wijzigen. Het ligt voor de hand dat deze nota van wijziging ingrijpend zal zijn, gegeven de kritiek van de Kamer. De PvdA-fractie hecht er daarom aan dat deze Nota van wijziging wordt voorgelegd aan de Raad van State.

In deze brief wordt evenmin als in het debat ingegaan op een zeer cruciale vraag namelijk wat de reden is dat 43–65% van de gescheiden alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar geen alimentatie ontvangt. Deze leden zouden nu graag deze vraag serieus en uitputtend beantwoord zien. Kortheidshalve verwijzen zij ook naar de inbreng tijdens het hoofdlijnen debat op dit punt.

Is bekend hoe vaak het LBIO loonbeslag legt en waar om dat eventueel niet vaker gebeurt? Wat zouden de effecten zijn indien het LBIO maximaal gebruik maakt van deze bevoegdheid?

Begrijpen deze leden het goed dat de bewindslieden ondanks de kritiek van de Kamer in de kern vasthouden aan forfaitaire vaststelling, zij het dat dit meerdere keren zou kunnen gebeuren?

### *Uitgangspunten, inhoud van het wetsvoorstel en de beoogde effecten*

Waarom verwachten de bewindslieden dat door het meer vooropstellen van de financiële verplichtingen ten aanzien van het kind er daadwerkelijk meer zal worden bijgedragen?

Waarom zal een «eenvoudiger en transparanter» systeem meer ouders in staat stellen afspraken te maken? Willen de bewindslieden daarbij betrekken dat een dergelijk forfaitair systeem veel minder rekening houdt met individuele situaties en daardoor juist meer weerstand op zou kunnen roepen?

En waarom zou een dergelijk systeem tot minder conflicten aanleiding geven? Op welk onderzoek of vooronderstelling is deze opvatting gebaseerd?

#### *Aanpassing van het wetsvoorstel*

Is het niet hoogst merkwaardig dat indien ouders besluiten hun ouderschap op de meest vergaande manier te continueren namelijk door co-ouderschap te realiseren ze een beroep moeten doen op de hardheidsclausule? Het zou toch eerder regel moeten zijn dat ouders vergaande afspraken maken over een continuering van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het is dan toch wel een heel vreemd signaal dat men een beroep moet doen op een hardheidsclausule dat wil zeggen een clausule die bedoeld is voor zeer onvoorziene en uitzonderlijke situaties?

In de brief wordt voorts uiteengezet dat wijziging van de hoogte van de kinderalimentatie eventueel ook zou kunnen plaats vinden, indien op een bepaalde leeftijd van een kind blijkt dat er een inkomensstijging van de onderhoudsplichtige ouder heeft plaatsgevonden. Wat nu als er sprake is van een inkomensdaling?

In de brief wordt gememoreerd dat door enkele leden een wettelijke preferentie van kinderalimentatie is bepleit. De bewindslieden stellen vast dat dat «een optie» is. Mag ook een opvatting van de bewindslieden worden vernomen?

Kan worden onderbouwd waarom inning door partijen zelf en eventueel het LBIO de situatie zou verbeteren? Is het niet realistischer het tegenovergestelde te verwachten? Indien een onderhoudsplichtige ouder immers niet betaalt en daarover ook geen afspraken met de andere ouder kan maken, zal al snel sprake zijn van een conflict. Waarom zouden mensen die hebben besloten hun relatie te beëindigen daar opeens samen wel uit kunnen komen?

#### *Samenhang met Wet werk bijstand en beoogde besparingen*

In de brief stellen de bewindslieden dat het wetsvoorstel de eigen verantwoordelijkheid van ouders benadrukt en dat «deze aanpak past bij een beleid dat co-ouderschap bevordert». Kan dit nader worden toegelicht? En hoe verhoudt het zich tot de opvatting van de bewindslieden dat men bij co-ouderschap een beroep dient te doen op de hardheidsclausule?

Is het waar dat ten tijde van het hoofdlijnen debat door het kabinet nog werd uitgegaan van een besparing van € 130 miljoen structureel en dat dat nu is verhoogd tot € 190 miljoen structureel? Kan deze verhoging worden toegelicht? Kan met cijfers onderbouwd worden welke voorgenomen wijziging hoeveel miljoen oplevert?

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waarin zij hun wetsvoorstel tot herziening van het stelsel van kinderalimentatie nader toelichten en uiteenzetten op welke wijze tegemoet kan worden gekomen aan de kritiek van de kant van de Kamer die tijdens het hoofdlijnen debat over het wetsvoorstel is geuit. Zij hebben nog wel een aantal vragen en kritische opmerkingen.

#### *Het eindrapport IBO alimentatiebeleid*

In de brief staat dat 43–65% van de gescheiden alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar geen kinderalimentatie ontvangt. Waarschijnlijk zal een deel van deze alleenstaande moeders een beroep moeten

doen op de bijstand. Kan worden aangegeven hoe groot dit deel is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

#### *Uitgangspunten, inhoud van het wetsvoorstel en de beoogde effecten*

De leden van de VVD-fractie menen dat er maatwerk mogelijk moet blijven. Deze leden zijn daarom voornamelijk bepaald niet gelukkig met de keuze van de bewindslieden tot een forfaitaire vaststelling te komen van kinderalimentatie. Als voor een dergelijk stelsel wordt gekozen, zal maatwerk nauwelijks meer mogelijk zijn. Het introduceren van de door de bewindslieden voorgestelde flexibiliteit ten aanzien van de vaststelling als het kind een bepaalde leeftijd heeft bereikt, doet hier niets aan af. Het stelsel geeft geen erkenning aan het feit dat beide ouders, niet alleen maar op financieel gebied, ook na een scheiding, gezamenlijk verantwoordelijk blijven voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen. Dit dient het uitgangspunt te blijven. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat ouders na de scheiding verplicht worden om een zogenaamd ouderschapsplan op te stellen, waarin zij regelen hoe de opvoedings- en verzorgingstaken in de toekomst worden verdeeld. Ook de financiële aspecten van de opvoeding en verzorging worden hierin vastgelegd. Korthedshalve verwijzen zij voor een uitgebreide toelichting op dit ouderschapsplan naar het initiatiefwetsvoorstel van het lid Luchtenveld (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 676). Het ouderschapsplan kan in onderling overleg tussen de voormalige echtelieden dan wel door tussenkomst van de rechter worden gewijzigd. Dit moet gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de door beide ouders te dragen kosten voor de zorg en opvoeding, zeker wanneer er aanmerkelijke verschillen optreden. Hoe denken de bewindslieden hierin te voorzien, zo vragen deze leden.

#### *Aanpassing van het wetsvoorstel*

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel om te komen tot een vergroting van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders en te voorkomen dat onderhoudsverplichtingen worden afgewenteld op de collectiviteit. Deze leden delen de opvatting van de bewindslieden dat ouders in de eerste plaats zelf voor hun kinderen verantwoordelijk zijn en blijven. Volgens deze leden moet de onderhoudsregeling daarom het voortgezet gezamenlijk ouderschap als uitgangspunt hebben. Het enkele feit dat ouders van elkaar gescheiden zijn, ontslaat hen niet van de opvoeding en verzorging van hun kinderen. Ouders dienen derhalve na scheiding op basis van gelijkwaardigheid de opvoeding en verzorging op zich te nemen. Deze leden zijn van mening dat het voorstel nog te veel uitgaat van de (ouderwetse) gedachte dat er één verzorgende ouder is en één ouder die een soort van omgangsregeling heeft. In de praktijk, maar kennelijk ook in de ogen van de bewindslieden, wordt dan vooral gekeken naar de financiële mogelijkheden van de niet-verzorgende ouder bij te dragen aan de opvoeding en verzorging van de minderjarige kinderen. Tijdens de diverse keren dat de Kamer inmiddels met de minister van Justitie over de noodzakelijke aanpassingen inzake echtscheiding en gezagsvoorzieningen heeft gesproken, is duidelijk geworden dat er in de Kamer een breed draagvlak is voor een meer gelijkwaardige positie van beide ouders. Ook de minister heeft al enkele voorstellen daarvoor aangekondigd. Hoe verhouden de voorstellen ten aanzien van de kinderalimentatie zich tot het bevorderen van een meer gelijkwaardige positie van beide ouders? Erkennen de bewindslieden dat een echtscheiding ertoe kan leiden dat één van beide of beide ouders korter gaat werken om meer zorgtaken op zich te nemen? Wat staat de bewindslieden voor ogen als beide ouders gezamenlijk een gelijk aantal uren als vóór de scheiding werken, maar de onderlinge werkverhouding wijzigt en daardoor

inkomenseffecten ontstaan? Hoe is met een forfaitair systeem hierop in te spelen?

Waarom wordt een hardheidsclausule geopperd voor de situatie van co-ouderschap, terwijl gezamenlijk gezag sinds 1998 uitgangspunt is na echtscheiding? Waarom wordt de handhaving van gezamenlijk gezag die juridisch al wettelijk geregeld is (artikel 1:251 BW), bij het wetsvoorstel kinderalimentatie in feite als een uitzondering benaderd? Gaarne ontvangen de leden van de VVD-fractie hierop een beschouwing. Erkennen de bewindslieden dat een kenmerk van echtscheiding in de praktijk bijna altijd tot gevolg heeft dat de ouders op verschillende adressen gaan wonen? Hoe kan het hanteren van een inkomenssituatie van voor de scheiding een reëel beeld geven van de redelijk te achten woonkosten van beide partners? Hoe kan worden voorkomen dat de partner, die niet in de echtelijke woning blijft, wordt aangeslagen voor een zodanig hoge kinderalimentatie, dat redelijkerwijs onvoldoende financiële ruimte resteert om opnieuw een passende woonruimte te betrekken? Is het de bewindslieden bekend dat de vertrekkende partner veelal door gemeenten niet als urgent woningzoekende wordt aangemerkt, waardoor deze veelal moet uitwijken naar een woning in de vrije sector? Is het overigens waar dat het voorgestelde systeem leidt tot een verschillende alimentatie bij een koop- dan wel een huurwoning? Kan dit worden toegelicht, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie willen dat bij een echtscheiding serieus wordt gezien hoe – gegeven ook praktische belemmeringen die een precies gelijke verdeling in de weg kunnen staan – vanuit het uitgangspunt van gelijkwaardigheid beide ouders na de echtscheiding invulling geven aan de ouderschapstaken ten aanzien van de minderjarige kinderen. Zodra die taakverdeling tussen partijen of zonedig na tussenkomst van de rechter is vastgesteld, kan daaruit worden afgeleid in welke mate beide ouders ook kosten maken voor hun minderjarige kind(eren). Het is wenselijk dat over specifieke kosten, zoals schoolgeld en studiekosten, specifieke afspraken tot stand komen. Kinderalimentatie (en eventueel partneralimentatie) zullen tussen partijen kunnen worden overeengekomen, met inachtneming van de gemaakte taakverdeling en de inkomenspositie van beide ouders zoals die na de echtscheiding te verwachten is. Juist als met de toename van scheidingsbemiddeling en verdeling van zorgtaken door beide ouders goed overleg mogelijk is (ondanks verlies van de affectieve relatie tussen de ouders), kan een te strikte tabel ook als belemmering worden ervaren.

Hoe denken de bewindslieden te voorkomen dat de uitwerking van een dergelijk tabel tot gevolg zou hebben dat in de praktijk de vader veelal toch tot betalen van vaste hoge bedragen gehouden zou zijn en evenwichtigheid tussen beide ouders verstoord zou worden? Gaarne ontvangen deze leden een reactie van de bewindslieden.

#### *Samenhang met Wet werk en bijstand en beoogde besparingen*

De leden van de VVD-fractie zijn verontrust door het kennelijk geringe gebruik dat gemeenten maken van de mogelijkheid om bijstand-uitkeringen geheel of gedeeltelijk te verhalen als de andere ouder zich aan zijn of haar wettelijke financiële verplichting jegens hun minderjarige kinderen onttrekt. De bewindslieden zijn van mening dat een ouder al het mogelijke moet doen om – al dan niet via het LBIO – de kinderalimentatie te regelen. De bewindslieden zetten uiteen dat wanneer het wetsvoorstel van kracht wordt, aanzienlijke besparingen op de bijstandsgelden mogelijk zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of deze besparingen een doel op zich zijn, of als een gunstig neveneffect moet worden beschouwd. Voorts vragen zij of het LBIO beter dan gemeenten in staat is om ouderschapsplannen en de inkomenssituatie en verdeling van zorgtaken tussen beide ouders te beoordelen. In hoeverre kan het LBIO vaststellen dat beide

ouders in redelijkheid een aandeel in de kosten van de verzorging van kinderen kunnen dragen en dus daarop vader en moeder gelijkelijk aanspreken? Is dit via tabellen te regelen of vraagt dit toch om beoordelingsvrijheid? Welke relatie heeft dan het oordeel van de medewerker van het LBIO met de beoordeling van de gemeente van een bijstandsaanvraag of de voortzetting van een uitkering? Hoe kan de veronderstelling worden onderbouwd dat fors minder bijstand zal moeten worden uitgekeerd?

Zien de bewindslieden andere mogelijkheden dan het voorgestelde forfaitaire systeem om te bevorderen dat gemeenten met de nieuwe WWB meer gaan verhalen op de niet-betalende ouder dan thans kennelijk praktisch is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de herziening van de kinderalimentatie. De Kamer heeft reeds unaniem aangegeven de voortzetting van het wetgevingsproces in dit wetsvoorstel niet zinvol te achten. Alle woordvoerders hebben omstandig aangegeven waar hun problemen met het wetsvoorstel in schuilen. Deze leden stellen het op prijs dat de bewindslieden, de Kamer willen overtuigen van het feit dat het wetsvoorstel tóch in behandeling moet worden genomen. Deze leden kunnen de argumentatie van de bewindslieden begrijpen, maar raden aan te komen met óf een drastische nota van wijziging, óf met een nieuw wetsvoorstel, waarin rekening is gehouden met de eerder geuite bezwaren van de Kamer.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief.

#### *Aanpassing van het wetsvoorstel*

Voor de leden van de D66-fractie is het van groot belang dat alimentatie maatwerk blijft: ongelijke gevallen mogen niet over één kam geschoren worden. De tremanormen die de rechtspraak hiervoor heeft ontwikkeld, bieden de mogelijkheid maatwerk te leveren. Deze normen mogen wat deze leden betreft worden aangescherpt, zoals de NVvR en het Overleg van Voorzitters Familie- en Jeugdrecht van de rechtbanken voorstellen. Deze leden hebben grote twijfels over de vraag of de schaarse voorstellen tot flexibilisering van het forfaitaire stelsel die de bewindslieden nu doen, wel voldoen maatwerk te kunnen blijven leveren. In wezen is het enig werkelijk nieuwe voorstel immers: de vaststelling kan bij het bereiken van bepaalde leeftijden van de kinderen opnieuw plaatsvinden. Deze leden vragen de bewindslieden op deze kritiek in te gaan en uiteen te zetten welke andere mogelijkheden tot flexibilisering en maatwerk binnen een forfaitair stelsel mogelijk zijn.

De leden van de fractie van D66 zijn voorts nog niet overtuigd dat het LBIO de meest geschikte instantie is voor het vaststellen van de alimentatie, zeker wanneer er maatwerk verwacht wordt. Kan hier nader op worden ingaan, zo vragen deze leden.

Waarom wordt niet vastgehouden aan een stelsel waarin de vaststelling van de alimentatie, met behulp van aangescherpte tremanormen, door de rechter blijft geschieden, terwijl inning en uitbetaling zoveel mogelijk bij het LBIO wordt neergelegd, zo vragen deze leden.

Om te voorkomen dat grote groepen Nederlanders geconfronteerd blijven worden met problemen rond de inning en uitbetaling van alimentatie, zijn

deze leden er voorstander van om een intermediair als het LBIO een grotere rol te geven bij de inning en uitbetaling. In België is onlangs een wet in werking getreden waarbij een Dienst voor alimentatievorderingen als neutrale instantie verantwoordelijk wordt voor de inning en uitbetaling van de onderhoudsgelden voor kinderen, echtgenoten en samenwonenden. Kunnen de bewindslieden ingaan op het Belgische voorstel en een vergelijking maken met het Nederlandse voorstel.

De problemen rond partneralimentatie zijn net zo ernstig als die van de kinderalimentatie. Het blijft voor de leden van de fractie van D66 onduidelijk waarom de partneralimentatie niet duidelijker bij het wetsvoorstel betrokken is, terwijl op dit onderwerp ook in de brief niet wordt ingegaan. Kan worden ingegaan op de mogelijkheid partneralimentatie bij het wetsvoorstel te betrekken?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie**

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van de brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 28 juni jl. Zij constateren dat de bewindslieden bereid zijn het op 18 maart 2004 ingediende wetsvoorstel herziening kinderalimentatie op onderdelen te herzien, naar aanleiding van de uitkomst van het hoofdlijnen debat van 27 mei jl. Deze leden zijn teleurgesteld over de geringe bereidheid van de bewindslieden om het wetsvoorstel aan te passen. Dit kan naar het oordeel van deze leden overigens geen verbazing wekken, gezien hun inbreng in het hoofdlijnen debat. Voordat deze leden op de inhoud van de voorgestelde wijzigingen ingaan, informeren deze leden of de bewindslieden hierover overleg hebben gevoerd met organisaties die direct bij deze materie zijn betrokken.

#### *Aanpassing van het wetsvoorstel*

In het hoofdlijnen debat is door de leden van de ChristenUnie-fractie onder andere ingebracht dat het wetsvoorstel te weinig ambitieus is. Door de bewindslieden is gekozen voor een eenzijdige focus op de belangen van het kind. Daardoor blijft de partneralimentatie buiten beeld, terwijl ook daar nog grote problemen zijn op te lossen. In navolging van de Raad van State vragen deze leden of op het terrein van de alimentatie een achterstelling van gewezen echtgenoten en partners ten opzichte van hun kinderen en stiefkinderen gewettigd is. In het nader rapport wordt hierop niet inhoudelijk gereageerd. Kan dit punt alsnog breder worden belicht? De bewindslieden stellen dat dit voorstel voortvloeit uit het uitgangspunt dat kinderen vooropgesteld dienen te worden. Los van het feit dat dit niet hoeft te impliceren dat er niets wordt verbeterd op het terrein van de partneralimentatie, dringt zich de vraag op of dit uitgangspunt niet zou moeten leiden tot een verdergaande wijziging van het Burgerlijk Wetboek. Miskennen de bewindslieden daarnaast niet de realiteit waarin velen zijn aangewezen op alimentatie van hun ex-partner? In de praktijk ervaren veel ex-partners zeer grote problemen met het veroveren van een positie op de arbeidsmarkt, vanwege hun leeftijd of de zorg voor kleine kinderen. De achterliggende emancipatorische doelstelling van het kabinet kan toch niet beletten dat wij in Nederland een rechtvaardige regeling voor de partneralimentatie treffen? Kan overigens worden aangegeven wat naar verwachting de budgettaire effecten (besparingen bijstand, ed.) zullen zijn als partneralimentatie onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zou vallen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de bewindslieden aansluitend uiteen te zetten in welke opzichten kinder- en partneralimentatie in de fiscale regelgeving verschillend worden behandeld. Kan daarbij ook expliciet worden vermeld welke inhoudelijke overwegingen ten grondslag liggen aan de verschillen?



Een tweede aandachtspunt van deze leden betreft de problemen met de inning van de alimentatie. Zij verzoeken in dit kader om een nadere toelichting op het standpunt van de bewindslieden met betrekking tot de toekenning van een wettelijke preferentie aan kinderalimentatie. Wat bedoelen de bewindslieden als zij schrijven dat dit «een optie» is? Willen de bewindslieden het nu wel of niet? Zal bij een vereenvoudiging van de zogenaamde Tremanormen een wettelijke preferentie overbodig zijn? Zo nee, kan dan de betreffende alinea op pagina 5 van de brief worden verduidelijkt?

De bewindslieden schrijven de door de fractie van de ChristenUnie voorgestelde inning van de alimentatie door de werkgever niet wenselijk te vinden, omdat dat de verantwoordelijkheid bij de werkgever legt en het de administratieve lasten verhoogt. Zijn de bewindslieden voorbeelden van landen bekend waar de inning wel via de werkgever loopt? Hoe is men daar met deze bezwaren omgegaan? Is niet denkbaar dat de betrokken werkgevers gecompenseerd worden voor de eventuele extra lasten? Voor wat betreft de berekeningssystematiek is de brief van 28 juni jl. niet erg helder. Deze leden constateren dat de bewindslieden de bereidheid hebben het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Niet duidelijk is echter hoe die aanpassing er dan zou moeten uitzien. Deze leden vragen of het de bedoeling is dat ook een aanzienlijke inkomensstijging van de alimentatieplichtige aanleiding kan zijn voor het opnieuw vaststellen van de onderhoudsbijdrage, los van het bereiken van bepaalde leeftijden van de kinderen. Kunnen de bewindslieden explicieter uiteenzetten in welke zin het systeem naar hun oordeel zou kunnen worden aangepast?

#### *Samenhang met de Wet Werk en bijstand*

Door de systematiek van de Wet werk en bijstand kunnen alimentatiegerechtigden geconfronteerd worden met de ellendige gevolgen van het uitblijven van alimentatiebetalingen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden dat een zeer onwenselijke situatie. Zij wijzen in dit verband op het commentaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en individuele gemeenten die de vinger leggen bij de gevolgen van de afschaffing van het partnerverhaal. Wat vinden de bewindslieden van de suggestie om te onderzoeken of de gemeentelijke bevoegdheid op dit vlak kan worden gecontinueerd?

### **ANTWOORDEN VAN DE MINISTER**

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

##### *Uitgangspunten, inhoud van het wetsvoorstel en de beoogde effecten*

Deze leden vragen of het de bedoeling is dat in alle gevallen het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) wordt ingeschakeld bij majeure wijzigingen.

Het wetsvoorstel beoogt te bevorderen dat ouders zo veel mogelijk zelf afspraken maken over de te betalen kinderalimentatie. Ook als er sprake is van een substantiële wijziging van omstandigheden wordt beoogd dat ouders in beginsel zelf nieuwe afspraken maken over de te betalen kinderalimentatie. Indien ouders er onderling niet uitkomen, kunnen zij de rechter verzoeken het eerder door de rechter of het LBIO vastgestelde bedrag te wijzigen (zie het voorgestelde artikel 406ab Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW)). Hebben ouders aanvankelijk onderling afspraken gemaakt over de kinderalimentatie en lukt het hen nadien niet om bij ingrijpende wijziging van omstandigheden nieuwe afspraken te maken, dan kunnen zij om een eerste vaststelling bij het LBIO verzoeken. Van de wijziging wegens ingrijpende wijziging van omstandigheden dient

onderscheiden te worden de bij nota van wijziging voorgestelde periodieke wijzigingsmogelijkheid op grond waarvan vijf jaar na elke vaststelling om een nieuwe vaststelling kan worden verzocht (artikel 406ab lid 5 (nieuw) Boek 1 BW). Ook dan kunnen ouders zelf nieuwe afspraken maken, maar zij kunnen ook een aanvraag om een nieuwe vaststelling bij het LBIO indienen.

#### *Aanpassing van het wetsvoorstel*

Voorts vragen deze leden in welke gevallen het LBIO in toekomstige echtscheidingszaken de kinderalimentatie kan vaststellen als bij het opstellen van een ouderschapsplan al aangegeven moet worden hoe de kinderalimentatie geregeld is.

Indien er een echtscheidingsprocedure aanhangig is of een procedure betreffende de ontbinding van een geregistreerd partnerschap, zal de vaststelling van de kinderalimentatie in dat kader aan de orde komen. Het voornemen bestaat om ouders hierover afspraken te laten maken in het zogenoemde ouderschapsplan. De rechter kan de in het ouderschapsplan neergelegde afspraken over kinderalimentatie in de beschikking opnemen. Zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 406aa Boek 1 BW. Het LBIO zal voornamelijk een rol gaan spelen in gevallen waarin er sprake is van de beëindiging van een niet-huwelijkse relatie. Ook is denkbaar dat het LBIO wordt ingeschakeld in gevallen waarin de ouders gescheiden zijn, maar ter gelegenheid van de scheiding geen afspraken over de kinderalimentatie gemaakt zijn.

De beoogde nieuwe taak voor het LBIO betekent een uitbreiding van de activiteiten. Kan een indicatie gegeven worden van de omvang van de uitbreiding en welke kosten dit met zich meebrengt, zo vragen deze leden. De beoogde nieuwe taak betekent op twee manieren een uitbreiding van de activiteiten. In de eerste plaats gaat het LBIO (in plaats van de rechter) de hoogte van kinderalimentatie vaststellen. Naar verwachting betekent dit dat het LBIO structureel 20 000 verzoeken per jaar moet beoordelen. Aan dit structurele aantal moet worden toegevoegd dat het LBIO tevens eenmalig de kinderalimentatie moet vaststellen van de partners van 35 000 personen die nu een bijstandsuitkering ontvangen. Het gaat hier dus om een inhaalactie.

In de tweede plaats zal het jaarlijkse aantal verzoeken aan het LBIO om kinderalimentatie te innen (een reeds bestaande taak) naar verwachting stijgen met 9 000.

Op basis van deze aantallen is berekend dat aan uitvoering door het LBIO de volgende structurele kosten verbonden zijn: 3,1 miljoen euro per jaar voor het vaststellen van de kinderalimentatie en 3,9 miljoen euro per jaar voor het afhandelen van de extra inningsverzoeken.

Aan deze structurele kosten moet eenmalig 4,5 miljoen euro worden toegevoegd voor het equiperen van het LBIO voor de nieuwe taak en eenmalig 8,4 miljoen euro voor de inhaalactie voor de 35 000 partners van personen met een bijstandsuitkering. Deze bedragen, die aan de Justitiebegroting zijn toegevoegd, kunnen nog wijziging ondergaan, afhankelijk van de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

#### *Samenhang met Wet werk en bijstand en beoogde besparingen*

In welke mate worden gemeenten thans aangespoord om bijstand te verhalen nu blijkt dat 43 tot 65% van de alleenstaande ouders geen onderhoudsbijdrage ontvangt, zo vragen deze leden. Hoe verhoudt dit percentage zich tot het aantal door de rechter vastgestelde onderhoudsbijdragen?

In de Algemene bijstandswet (Abw) lag de financiële verantwoordelijkheid voor bijstandsverlening vooral bij het Rijk. Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd ter vervanging van de Abw. In de

WWB ligt financiële verantwoordelijkheid vooral bij gemeenten. Hierdoor hebben gemeenten er meer belang bij zoveel mogelijk ontvangsten via de bevoegdheid tot bijstandsverhaal te genereren. Of gemeenten met de komst van de WWB meer bijstand zullen verhalen binnen de grenzen van het huidige alimentatiestelsel is twijfelachtig, gelet op de gesignaleerde knelpunten in het interdepartementaal beleidsonderzoek alimentatiebeleid<sup>1</sup>. Bijstandsverhaal is immers mede afhankelijk van de regeling van alimentatie zoals neergelegd in Boek 1 BW. In genoemd onderzoek wordt geconcludeerd dat er vanwege een aantal knelpunten in het huidige systeem vaak geen of weinig kinderalimentatie wordt vastgesteld. Een oplossing voor bedoelde knelpunten vergt een wezenlijk andere wijze van vaststelling van kinderalimentatie. Door het aansporen van gemeenten om meer bijstand te verhalen, worden de genoemde knelpunten niet opgelost. Bovendien wordt bijstandsverhaal door gemeenten veelal niet als kerntaak beschouwd en vergt het veel inspanning in verhouding tot de opbrengsten. In dat kader hebben gemeenten in het verleden aangegeven te willen afzien van bijstandsverhaal.

Uit onderzoek blijkt overigens dat er bij 22% van de alleenstaande ouders in de bijstand sprake is van bijstandsverhaal op de ex-partner. Daarnaast ontvangt ongeveer 8% van de alleenstaande ouders in de bijstand direct van de ex-partner kinderalimentatie<sup>2</sup>.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie vragen in te gaan op de punten die tijdens het hoofdlijnen debat aan de orde zijn gesteld maar nog niet van een reactie zijn voorzien.

Een aantal vragen die tijdens het hoofdlijnen debat zijn gesteld en waarop in de brief van 28 juni 2004 niet expliciet is ingegaan, is door deze leden ook in dit verslag aan de orde gesteld. Verwezen wordt naar onderstaande beantwoording daarvan. Resteert de vraag wat het gevolg is als de onderhoudsplichtige ouder een nieuwe relatie aangaat waaruit kinderen geboren worden. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

In het nieuwe stelsel is de vast te stellen kinderalimentatie afhankelijk van het inkomen van de alimentatieplichtige en het aantal kinderen dat in gezinsverband samenleeft; indien bijvoorbeeld uit de eerste relatie een kind geboren is en uit een tweede relatie later nog een kind geboren wordt, is twee maal het bedrag dat voor één kind geldt, verschuldigd. De in de tabel neergelegde bedragen zijn gebaseerd op CBS-onderzoek waaruit blijkt dat ouders bij een bepaald inkomen een bepaald bedrag aan hun kinderen besteden. Het gaat hierbij om bedragen die besteed worden aan kinderen die in gezinsverband leven, waardoor bij meerdere kinderen schaalvoordelen optreden.

De alimentatieplichtige zal als hij nog met het kind in gezinsverband samenleeft, het bedrag dat hij aan kinderalimentatie moet betalen overigens veelal in natura voldoen. Mocht de alimentatieplichtige minder dan 70% van het nettominimumloon overhouden doordat hij voor verschillende kinderen, die niet in gezinsverband samenleven, kinderalimentatie moet betalen, dan wordt het bedrag dat beschikbaar is voor kinderalimentatie (zijn inkomen minus 70% van het nettominimumloon) gelijk verdeeld over alle kinderen (vergelijk de voorgestelde artikelen 404 lid 3 en 406ab lid 2 Boek 1 BW).

Indien in dit kader wijziging nodig is van een reeds eerder vastgestelde kinderalimentatie, biedt de wijzigingsclausule (artikel 406ab Boek 1 BW) daartoe de mogelijkheid. Bij nota van wijziging is dit geëxpliciteerd door een specifieke bepaling voor deze gevallen op te nemen (zie het voorgestelde artikel 406ab lid 3 (nieuw)); anders dan bij andere wijzigingsverzoeken kan aan het LBIO wijziging van het vastgestelde bedrag worden verzocht. In deze gevallen ligt wijziging door de rechter niet in de rede, omdat de wijziging uitsluitend te maken heeft met een wijziging van het

<sup>1</sup> Eindrapport IBO, Het kind centraal: verantwoordelijkheid blijft, blz. 20.

<sup>2</sup> Alleenstaande ouders, het combinatie-scenario en kinderalimentatie, Bureau Jehoel Gijssbers, okt. 2001, p. 35.

aantal kinderen voor wie men alimentatieplichtig is, en waardoor de alimentatieplichtige minder dan 70% van het nettominimumloon overhoudt. Een belangenafweging behoeft derhalve niet plaats te vinden. Als bij de rechter een procedure omtrent de scheiding of het over de kinderen uit te oefenen gezag aanhangig is, kan evenwel de rechter de reeds eerder vastgestelde bedragen wijzigen. Anders dan deze leden veronderstellen wordt er dus geen onderscheid gemaakt tussen de kinderen uit het eerste en het tweede gezin en is er geen sprake van het introduceren van eerste-rangs en tweederangs kinderen.

Overeenkomstig de wens van deze leden is bij nota van wijziging aangegeven op welke punten ons inziens het wetsvoorstel aangepast kan worden. Ook is een aantal wijzigingen in de concept-amvb verwerkt. De wijzigingen betreffen een periodieke herzieningsmogelijkheid van eerdere vaststellingen, een speciale voorziening voor gevallen waarin de alimentatieplichtige onderhoudsplichtig wordt voor meer kinderen en daardoor minder dan 70% van het nettominimumloon dreigt over te houden en het opnemen van een aantal specifieke voorzieningen voor co-ouderschap. Anders dan deze leden menen wij dat nadere advisering door de Raad van State hierover niet aangewezen is, mede gelet op de voortgang van het voorstel. Met de wijzigingen wordt bovendien tegemoet gekomen aan het door de Raad van State geuite bezwaar van te weinig flexibiliteit.

*Wat is de reden dat 43–65% van de gescheiden alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar geen alimentatie ontvangt, zo vragen deze leden.*

Momenteel wordt er weinig kinderalimentatie ontvangen<sup>1</sup>, omdat vaak geen of weinig kinderalimentatie wordt vastgesteld. De wijze waarop de draagkracht van de alimentatieplichtige wordt vastgesteld leidt ertoe dat een aanzienlijk aantal lasten van de alimentatieplichtige voorgaat op de te betalen kinderalimentatie. Voorts mag de alimentatieplichtige van de resterende bestedingsruimte een deel vrijhouden. Eerst hierna komt kinderalimentatie aan bod. Bepaalde lasten van de alimentatieplichtige gaan dus voor de kinderalimentatie.

Indien er geen kinderalimentatie betaald wordt, wordt de financiële verantwoordelijkheid voor het kind volledig afgewenteld op de verzorgende ouder. Als een alimentatiegerechtigde aanspraak heeft op bijstand en er is sprake van een onderhoudsplicht kan de gemeente de verstrekte bijstand verhalen. Verhaal van bijstand blijkt kostbaar en tijdrovend en levert vanwege de hoge uitvoeringslasten per saldo weinig op. Dit houdt onder meer verband met het feit dat alimentatievaststelling in het huidige stelsel maatwerk is.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt met behulp van een forfaitaire tabel voor kinderalimentatie en het LBIO als laagdrempelige intermediair voor vaststelling verandering te brengen in de zojuist geschetste situatie.

*Is bekend hoe vaak het LBIO loonbeslag legt en waarom dat eventueel niet vaker gebeurt, vragen deze leden. Graag zouden zij weten wat de effecten zouden zijn indien het LBIO maximaal gebruik maakt van deze bevoegdheid.*

Het leggen van loonbeslag is mogelijk als de alimentatieplichtige ouder (meestal de vader) in loondienst is of een uitkering geniet en het nettobedrag dat hij ontvangt hoger is dan de voor hem geldende beslagvrije voet. Het LBIO maakt maximaal gebruik van de mogelijkheid om loonbeslag te leggen. Soms is het nodig om voor het innen van één vordering meerdere malen loonbeslag te leggen, bijvoorbeeld als iemand van werkgever verandert. In 2003 heeft het LBIO 2 388 maal loonbeslag gelegd. Indien een alimentatieplichtige bijvoorbeeld een eigen onderneming heeft kan

---

<sup>1</sup> IBO-rapport, hoofdstuk 2.

geen loonbeslag worden gelegd; dan wordt zo mogelijk beslag gelegd op bankrekening(en) en/of (on)roerende goederen.

Ter toelichting wordt vermeld dat het LBIO in 2003 6 736 aanvragen ontving om de inning van kinderalimentatie te verzorgen. Van deze verzoeken leidde in 4 348 (65 %) gevallen een korte interventie (een eerste aanmaning) van het LBIO, gedurende circa één maand, tot een rechtstreekse betaling van de achterstallige kinderalimentatie zonder dat het LBIO de inning daadwerkelijk over hoefde te nemen. Dat wil zeggen dat na een eerste aanschrijving door het LBIO aan de alimentatieplichtige de betaling (weer) op gang kwam zonder dat het LBIO daadwerkelijk tot inning behoefde over te gaan. In de overige gevallen (2 388; 35 %) nam het LBIO de inning van de alimentatiegerechtigde ouder (meestal de moeder) over. In 2004 verwacht het LBIO circa 7 500 verzoeken.

De vraag of in de kern wordt vastgehouden aan forfaitaire vaststelling wordt bevestigend beantwoord. Aan het bezwaar dat een forfaitair systeem niet flexibel genoeg is, is bij nota van wijziging zo veel mogelijk tegemoetgekomen onder meer door periodiek een nieuwe vaststelling mogelijk te maken. Graag verwijzen wij naar de nota van wijziging en de toelichting daarop.

#### *Uitgangspunten, inhoud van het wetsvoorstel en de beoogde effecten*

De leden van de PvdA vragen vervolgens waarop de verwachting is gebaseerd dat door het meer voorop stellen van de financiële verplichtingen ten aanzien van het kind er meer bijgedragen zal worden.

In het huidige stelsel wordt bij de vaststelling van kinderalimentatie rekening gehouden met de draagkracht van de alimentatieplichtige ouder en de behoefte van het kind. Bij de berekening van de draagkracht pleegt in de praktijk rekening te worden gehouden met een ruim aantal aftrekposten en eerst daarna wordt gekeken hoeveel er resteert voor de betaling van kinderalimentatie. Bovendien wordt slechts een bepaald percentage van het resterende bedrag aangewend voor kinderalimentatie. In het huidige stelsel is kinderalimentatie als het ware een sluitpost en is het resultaat regelmatig dat er geen of heel weinig kinderalimentatie betaald hoeft te worden.

In het voorliggende voorstel wordt kinderalimentatie voorop gesteld; de kinderalimentatie wordt op basis van het inkomen van de alimentatieplichtige en het aantal kinderen vastgesteld. Doordat kinderalimentatie geen sluitpost meer is maar vooropgesteld wordt, zal in meer gevallen dan nu kinderalimentatie vastgesteld worden.

Deze leden vragen voorts waarom verwacht wordt dat een eenvoudiger en transparanter systeem ouders meer in staat zal stellen afspraken te maken, dit terwijl een forfaitair systeem veel minder rekening houdt met individuele situaties en daardoor juist meer weerstand kan oproepen. Waarom zal een dergelijk systeem tot minder conflicten aanleiding geven en waarop is deze opvatting gebaseerd, zo vragen deze leden.

In het huidige stelsel is de berekening van kinderalimentatie erg ingewikkeld. Bovendien leidt het huidige systeem veelal tot uitvoerige discussies over het al dan niet rekening moeten houden met bepaalde aftrekposten en bemoeilijkt daardoor het maken van onderlinge afspraken.

De vaststelling op basis van een tabel is aanzienlijk eenvoudiger en kan ook gebeuren door personen die geen deskundige op dit terrein zijn. Doordat kinderalimentatie in het nieuwe stelsel aan de hand van twee objectief vast te stellen gegevens wordt vastgesteld, namelijk het aantal kinderen en het inkomen (welk gegeven door de belastingdienst aangeleverd kan worden), zal dit stelsel tot minder conflicten aanleiding geven. Zie in dit verband ook het eindrapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) alimentatiebeleid «Het kind centraal: verantwoordelijkheid blijft» (blz. 25–26).

Hoewel er in het nieuwe systeem geen sprake van maatwerk is in die zin dat per individueel geval bekeken wordt met welke lasten al dan niet rekening gehouden moet worden, is impliciet wel rekening gehouden met de draagkracht van de alimentatieplichtige en hetgeen in de praktijk thans gangbaar is; de vastgestelde bedragen zijn gebaseerd op CBS-onderzoek waaruit blijkt dat ouders bij een bepaald inkomen een bepaald bedrag aan hun kinderen besteden. Het gaat dus om bedragen die ouders aan hun kinderen plegen te besteden en die als normaal/acceptabel worden beschouwd en die betaalbaar zijn. Mocht in een voorkomend geval sprake zijn van zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden dan kan daar op grond van de hardheids- of wijzigingsclausule rekening mee worden gehouden.

#### *Aanpassing van het wetsvoorstel*

Deze leden vragen verder of het niet merkwaardig is dat als ouders besluiten tot co-ouderschap zij een beroep moeten doen op de hardheidsclausule. Het zou toch eerder regel moeten zijn dat ouders vergaande afspraken maken over continuering van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid? Het is dan een vreemd signaal dat men een beroep op de hardheidsclausule moet doen, een clausule die bedoeld is voor zeer onvoorziene en uitzonderlijke situaties.

Het kabinetsbeleid is er op gericht dat ouders veel meer dan nu het geval is samen afspraken maken over hun verantwoordelijkheid als ouder en de invulling van hun ouderschap. Zeker in gevallen van co-ouderschap, dat wil zeggen gevallen waarin beide ouders een deel van de feitelijke, dagelijkse verzorging van de kinderen op zich nemen, zullen ouders in staat zijn zelf afspraken te maken over de te betalen kinderalimentatie. Een eenvoudiger en transparanter systeem zal, zoals hierboven aangegeven, het maken van dergelijke afspraken vereenvoudigen en stimuleren. In deze gevallen zal niet vaak een beroep op het LBIO of de rechter worden gedaan; het kenmerk van co-ouderschap is immers dat ouders in staat zijn samen afspraken te maken over de verzorging en opvoeding van hun kinderen, zoals bijvoorbeeld over de kinderalimentatie. In de amvb zal – zoals aangekondigd in de brief van 28 juni jl. – een expliciete bepaling inzake co-ouderschap worden opgenomen, omdat bij nader inzien een beroep op de hardheidsclausule in deze gevallen minder passend voorkomt; indien er sprake is van co-ouderschap dienen de in de tabel genoemde bedragen naar rato van ieders aandeel in de feitelijke verzorging van de kinderen aangepast te worden. Het is de bedoeling dat in het kader van een echtscheiding een ouderschapsplan wordt opgesteld waarin deze verdeling wordt vastgelegd. Bijgaand treft u een aangepaste versie van de concept-amvb aan.<sup>1</sup>

Voorts vragen deze leden of wijziging van de hoogte van de kinderalimentatie mogelijk is indien op een bepaalde leeftijd blijkt dat er sprake is van een inkomensdaling.

Tussentijds is alleen wijziging mogelijk bij een substantiële stijging of daling van het inkomen (artikel 406ab Boek 1 BW). Bij nota van wijziging is tevens ingevoerd de mogelijkheid periodiek, elke vijf jaar, de kinderalimentatie opnieuw te laten vaststellen. Daarbij wordt gekeken naar het inkomen (t-2) van de alimentatieplichtige; dat wil zeggen dat bij vaststelling in 2004 gekeken wordt naar het inkomen in 2002.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de bewindslieden aankijken tegen een wettelijke preferentie voor kinderalimentatie.

Wij achten een wettelijke preferentie zeker denkbaar, maar wijzen erop dat de wetgever met het toekennen van preferenties terughoudendheid dient te betrachten. In het kader van de herziening van het insolventierecht wordt mede betrokken de vraag welke voorrechten de wet in welke

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

omstandigheden dient te erkennen. Naar ons oordeel dient de vraag in dat kader te worden beantwoord.

Deze leden vragen of onderbouwd kan worden waarom de inning door partijen zelf en eventueel het LBIO de situatie zou verbeteren. Is het niet realistischer het tegenovergestelde te verwachten? Indien een onderhoudsplichtige ouder immers niet betaalt en daarover ook geen afspraken met de andere ouder kan maken, zal al snel sprake zijn van een conflict. Waarom zouden mensen die besloten hebben hun relatie te beëindigen daar opeens samen wel uit kunnen komen, aldus deze leden. Dit wetsvoorstel beoogt de vaststelling van kinderalimentatie te vereenvoudigen. De inning van kinderalimentatie is geen specifiek onderdeel van dit wetsvoorstel. Zoals in reactie op eerdere vragen van deze leden hierboven echter is aangegeven, zal een eenvoudige en heldere normering, zeker als de vastgestelde bedragen overeenkomen met hetgeen in zijn algemeenheid aan kinderen besteed wordt, op meer draagvlak bij de betrokkenen kunnen rekenen en het maken van onderlinge afspraken bevorderen. Dit zal vervolgens de bereidheid om daadwerkelijk te betalen gunstig beïnvloeden (zie ook het eindrapport van het IBO alimentatiebeleid, blz. 25–26). Overigens wijst de huidige praktijk – zoals hierboven aangegeven op eerdere vragen van deze leden – uit dat in gevallen waarin de inning niet goed loopt en waarin een beroep op het LBIO wordt gedaan, de inningsresultaten van het LBIO goed zijn.

#### *Samenhang met de Wet werk en bijstand en beoogde besparingen*

In de brief stellen de bewindslieden dat het wetsvoorstel de eigen verantwoordelijkheid van ouders benadrukt en dat «deze aanpak past bij een beleid dat co-ouderschap bevordert». Deze leden zouden dit graag nader toegelicht zien.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel – het bevorderen van de verantwoordelijkheid van ouders voor het nakomen van verplichtingen jegens kinderen – aansluit bij de gedachte van het co-ouderschap. Kenmerk van het co-ouderschap is immers dat beide ouders samen een deel van de verzorging van hun kinderen op zich nemen en in dat kader duidelijke afspraken maken over de wijze waarop ieder van hen de verplichtingen nakomt jegens hun kinderen. In het nieuwe stelsel wordt kinderalimentatie op basis van een eenvoudige forfaitaire tabel berekend. Ouders kunnen deze tabel als leidraad gebruiken bij het maken van onderlinge afspraken, zonder tussenkomst van rechter of LBIO. Hiermee wordt de eigen verantwoordelijkheid van ouders benadrukt. In de aangepaste concept-amvb is nader geëxpliciteerd dat in geval van co-ouderschap de in de tabel neergelegde bedragen naar rato aangepast moeten worden indien beide ouders een deel van de feitelijke verzorging op zich hebben genomen. Op de vraag hoe dit zich verhoudt tot de opvatting dat men bij co-ouderschap een beroep dient te doen op de hardheidsclausule is hierboven naar aanleiding van vergelijkbare vragen van deze leden ingegaan. Graag verwijzen wij hier naar.

Deze leden vragen of het waar is dat ten tijde van het hoofdlijnen debat door het kabinet nog werd uitgegaan van een besparing van € 130 miljoen structureel en dat dat nu is verhoogd tot € 190 miljoen structureel. Graag ontvangen zij een toelichting op deze verhoging en een onderbouwing met cijfers welke voorgenomen wijziging hoeveel miljoen oplevert.

Van een beleidswijziging ten aanzien van de structurele besparing van € 190 miljoen vanaf 2006 e.v. na het hoofdlijnen debat is geen sprake. Deze besparing was reeds opgenomen in het Strategisch Akkoord van

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

#### *Het eindrapport IBO alimentatiebeleid*

In de brief staat dat 43–65% van de gescheiden alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar geen kinderalimentatie ontvangt. Waarschijnlijk zal een deel van deze alleenstaande moeders een beroep moeten doen op de bijstand. Kan worden aangegeven hoe groot dit deel is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In het IBO-rapport<sup>1</sup> wordt op basis van de beschikbare gegevens gemeld dat van het totaal aantal alleenstaande moeders van 205 000 er 100 000 alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar bijstand ontvangen.

#### *Uitgangspunten, inhoud van het wetsvoorstel en de beoogde effecten*

Deze leden geven aan dat ouders zelf afspraken dienen te maken over de verdeling van de opvoedings- en verzorgingstaken. Deze afspraken dienen neergelegd te worden in een ouderschapsplan. Het ouderschapsplan moet in onderling overleg of door de rechter gewijzigd kunnen worden en dat dient gevolgen te kunnen hebben voor de hoogte van de kinderalimentatie. Hoe wordt hierin voorzien, zo vragen deze leden.

Met de leden van de VVD-fractie zijn wij van mening dat ouders ook na een scheiding (financieel) verantwoordelijk blijven voor hun kinderen en dat zij over de invulling van deze verantwoordelijkheid in beginsel zelf afspraken dienen te maken. Zoals in antwoord op vragen van de leden van de PvdA is aangegeven, zal een eenvoudige en heldere normering het maken van onderlinge afspraken in dat kader stimuleren en de naleving daarvan doen verbeteren. Als ouders zelf afspraken maken over de kinderalimentatie (in het kader van het ouderschapsplan), kunnen zij de in de amvb neergelegde maatstaven als leidraad gebruiken. Zij kunnen echter ook andere, hogere bedragen afspreken. Als zich nadien wijzigingen voordoen, bijvoorbeeld doordat de feitelijke verzorging aanvankelijk door één ouder werd vervuld en nadien nieuwe afspraken worden gemaakt waarbij de zorgtaken gelijkelijk verdeeld worden, kunnen ouders vervolgens onderling nieuwe afspraken maken. Lukt het hen niet om nieuwe afspraken te maken en is de kinderalimentatie niet eerder door de rechter of het LBIO vastgesteld, dan kunnen zij om een eerste vaststelling bij het LBIO verzoeken. Is het bedrag eerder door de rechter of het LBIO vastgesteld dan kunnen zij de rechter verzoeken het vastgestelde bedrag aan te passen (artikel 406ab Boek 1 BW).

#### *Aanpassing van het wetsvoorstel*

Ouders dienen na een scheiding op basis van gelijkwaardigheid de verzorging en opvoeding op zich te nemen. Deze leden vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de plannen om een meer gelijkwaardige positie van beide ouders te bevorderen?

Een scheiding ontslaat ouders niet van de gezamenlijke verplichting tot verzorging en opvoeding van hun kinderen. Uitgangspunt is daarom dat ouders gezamenlijk gezag houden na een scheiding. Over de feitelijke uitoefening van het gezag moeten zij in beginsel samen afspraken maken, rekening houdend met de individuele omstandigheden en het belang van hun kinderen. De verplichting tot verzorging en opvoeding impliceert ook dat beide ouders bijdragen in de kosten van die verzorging en opvoeding; beide ouders behoren naar rato van hun inkomen bij te dragen in die kosten. Dit uitgangspunt ligt ten grondslag aan de voorgestelde regeling

---

<sup>1</sup> IBO-rapport, p. 59.



die het maken van onderlinge afspraken op basis van gelijkwaardigheid beoogt te stimuleren.

Voorts vragen deze leden of wij erkennen dat een scheiding ertoe kan leiden dat één van beide of beide ouders korter gaat werken om meer zorgtaken op zich te nemen. Wat heeft te gelden als beide ouders gezamenlijk een gelijk aantal uren als vóór de scheiding werken, maar de onderlinge werkverhouding wijzigt en daardoor inkomenseffecten ontstaan? Hoe is met een forfaitair systeem hierop in te spelen, zo vragen deze leden.

In de voorgestelde regeling is bij de vaststelling van de kinderalimentatie in beginsel bepalend het inkomen (t-2) van de alimentatieplichtige, dat wil zeggen dat bij vaststelling in 2004 als peiljaar geldt 2002. Op deze wijze wordt zo veel mogelijk gewaarborgd dat het kind op een gelijk welvaartsniveau als voor de scheiding kan voortleven. Bovendien zijn de mogelijkheden van strategische beïnvloeding van het inkomen dat bepalend is voor de vaststelling van kinderalimentatie daardoor beperkt.

De situatie waar deze leden op doelen is de situatie waarin ouders bij de scheiding besluiten om elk een deel van de feitelijke verzorging van hun kinderen op zich te nemen. In de regel zal hun inkomen dan dalen doordat zij minder gaan werken. Voor deze specifieke situatie zal in de amvb worden opgenomen dat in dat geval niet als peiljaar voor hen (t-2) geldt, maar als peiljaar voor het inkomen (t) geldt. Daar in de regel het inkomen op het moment van vaststelling nog niet definitief kan worden vastgesteld, zal eerst een voorlopige vaststelling plaatsvinden (zie ook bijgaande aangepaste concept-amvb).

Verder vragen deze leden waarom een hardheidsclausule wordt geopperd voor de situatie van co-ouderschap. Waarom wordt de handhaving van gezamenlijk gezag die juridisch wettelijk al geregeld is in de voorgestelde regeling in feite als een uitzondering benaderd?

Alvorens te antwoorden op de door deze leden gestelde vraag, willen wij graag ingaan op de termen «gezamenlijk gezag» en «co-ouderschap». Na een scheiding behouden ouders in de regel het gezamenlijk gezag over hun kinderen. Dit impliceert onder meer dat zij samen verantwoordelijk zijn voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen en dat zij daarover samen afspraken maken. In dat kader kunnen ouders bijvoorbeeld afspreken om ieder een deel van de feitelijke, dagelijkse verzorging op zich te nemen, dat wil zeggen dat de kinderen een deel van de tijd bij de ene ouder wonen en het andere deel van de tijd bij de andere ouder. Zij hebben dan als het ware op twee adressen een «thuis» en in die gevallen spreken wij van co-ouderschap. Gezamenlijk gezag ziet dus op de gezamenlijke beslissingen inzake de verzorging en opvoeding van de kinderen (bijvoorbeeld schoolkeuze, medische behandeling e.d.). Co-ouderschap betreft de feitelijke, dagelijkse verzorging.

Zoals wij in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven, is het niet de bedoeling co-ouderschap als een uitzonderingssituatie aan te merken en hebben wij daarom gemeend deze situatie nader te moeten specificeren in de concept-amvb; in de amvb wordt een bepaling opgenomen inhoudende dat in geval van co-ouderschap de in de tabel genoemde bedragen naar rato van ieders aandeel in de feitelijke verzorging van de kinderen aangepast dienen te worden. Overigens zal in geval van co-ouderschap in de praktijk iedere verzorgende ouder zijn bijdrage (deels) in natura voldoen. Bijgaand treft u een aangepaste versie van de concept-amvb aan.

De leden van de VVD stellen voorts de vraag of erkend wordt dat een echtscheiding in de praktijk bijna altijd tot gevolg heeft dat de ouders op verschillende adressen gaan wonen. Hoe kan het hanteren van een inkomenssituatie van voor de scheiding een reëel beeld geven van de redelijk te achten woonkosten van beide partners? Hoe kan worden voorkomen dat de partner, die niet in de echtelijke woning blijft, wordt aange-

slagen voor een zodanig hoge kinderalimentatie, dat redelijkerwijs onvoldoende financiële ruimte resteert om opnieuw een passende woonruimte te betrekken?

In het voorgestelde systeem is impliciet rekening gehouden met de draagkracht van de alimentatieplichtige; de vastgestelde bedragen zijn gebaseerd op CBS-onderzoek waaruit blijkt dat ouders bij een bepaald inkomen een bepaald bedrag aan hun kinderen besteden. Het gaat dus om bedragen die ouders, naast andere reguliere lasten zoals woonlasten, bij een bepaald inkomen aan hun kinderen plegen te besteden en die betaalbaar blijken te zijn. Doordat in het nieuwe stelsel bovendien wordt aangehaakt aan het afzonderlijke inkomen van de ouders (voor de door de vader te betalen kinderalimentatie is bepalend zijn inkomen, voor het door de moeder te betalen bedrag is bepalend haar inkomen) wordt bewerkstelligd dat een bij het inkomen van de alimentatieplichtige passende bijdrage wordt vastgesteld. Mocht in een individueel geval het resultaat onaanvaardbaar zijn, dan kan op grond van de hardheidsclausule een ander bedrag worden vastgesteld. Overigens kunnen ouders over de kosten voor herinrichting en het vinden van nieuwe woonruimte ook in het kader van de boedelverdeling afspraken maken.

De vraag van deze leden of het bekend is dat de vertrekkende partner veelal door gemeenten niet als urgent woningzoekende wordt aangemerkt, waardoor deze veelal moet uitwijken naar een woning in de vrije sector, is voorgelegd aan het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Gebleken is dat op grond van de beschikbare gegevens deze vraag helaas niet beantwoord kan worden.

Deze leden vragen verder of het voorgestelde systeem een verschillend alimentatiebedrag oplevert naar gelang de betrokkene een huur- dan wel koopwoning heeft.

De regeling zelf kent geen onderscheid tussen huurders dan wel kopers. Wel kan de facto een verschil optreden doordat kopers in veel gevallen de bijtellingen van het eigenwoningforfait en de aftrek van hypotheekrente hebben. Dit hangt samen met het in deze regeling gekozen inkomensbegrip, namelijk het verzamelinkomen. Het verschil is daarmee breder dan uitsluitend huurder/koper, ook personen met hoge zorgkosten en daardoor een hoge aftrek buitengewone uitgaven zullen een lager verzamelinkomen hebben. De aftrek van partneralimentatie zal eenzelfde effect kunnen sorteren.

Voor (nieuwe) inkomensafhankelijke regelingen kwam vaak de vraag op welk inkomensbegrip gehanteerd zou moeten worden. Naar aanleiding van eerdere rapporten op het terrein van inkomensafhankelijke regelingen<sup>1</sup> zijn de inkomensbegrippen in de diverse regelingen in de afgelopen jaren voor een belangrijk deel op elkaar afgestemd. Naar aanleiding van deze rapporten is in verschillende inkomensafhankelijke regelingen inderijd overgestapt op het verzamelinkomen als toetsinkomen. Dit wordt algemeen gezien als beste inkomensindicatie van de draagkracht van huishoudens. Overwegingen daarbij waren een betere controleerbaarheid, een grotere overzichtelijkheid en een vereenvoudiging in de uitvoering. In het recent ingediende voorstel voor een Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, waaronder bijvoorbeeld de huursubsidie en zorgtoeslag zullen vallen, wordt deze lijn voortgezet<sup>2</sup>.

Deze leden geven aan het wenselijk te vinden dat bezien wordt hoe, vanuit het uitgangspunt van gelijkwaardigheid, beide ouders invulling kunnen geven aan de ouderschapstaken ten aanzien van hun minderjarige kinderen. Als met een toename van scheidingsbemiddeling en verdeling van zorgtaken goed overleg tussen hen mogelijk is, kan een te strikte tabel als belemmering worden ervaren bij het maken van specifieke afspraken. In dat kader vragen zij hoe voorkomen kan worden dat in de praktijk de

<sup>1</sup> ICHIR (1997), WVD (1999) en WHIR (2000).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004–2005, 29 764, nr. 3.

vader veelal tot het betalen van hoge bedragen aan kinderalimentatie gehouden is en de evenwichtigheid tussen ouders verstoord wordt. Het beleid van het kabinet is erop gericht ouders te stimuleren om na een scheiding op basis van gelijkwaardigheid afspraken te maken over de verzorging van hun kinderen. In lijn met dat beleid beoogt dit voorstel het maken van afspraken over kinderalimentatie te faciliteren en te vereenvoudigen door het huidige ingewikkelde systeem te vervangen door een helder en transparant systeem. Als uitgangspunt geldt daarbij dat beide ouders een bij hun afzonderlijk inkomen passende financiële bijdrage dienen te leveren in verband met de verzorging en opvoeding van hun kinderen. Het voorgestelde systeem kunnen ouders als leidraad nemen bij het maken van onderlinge afspraken, maar indien gewenst kunnen zij ook andere, hogere bedragen afspreken. Het voorstel laat derhalve ruimte voor het maken van onderlinge afspraken en geeft een handvat om op basis van gelijkwaardigheid en rekening houdend met beider financiële situatie afspraken te maken.

#### *Samenhang met de Wet werk en bijstand en beoogde besparingen*

De leden van de VVD-fractie zijn verontrust door het kennelijk geringe gebruik dat gemeenten maken van de mogelijkheid om bijstand-uitkeringen geheel of gedeeltelijk te verhalen als de andere ouder zich aan zijn of haar wettelijke financiële verplichting jegens hun minderjarige kinderen onttrekt. De bewindslieden zijn van mening dat een ouder al het mogelijke moet doen om – al dan niet via het LBIO – de kinderalimentatie te regelen. De bewindslieden zetten uiteen dat wanneer het wetsvoorstel van kracht wordt, aanzienlijke besparingen op de bijstandsgelden mogelijk zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of deze besparingen een doel op zich zijn, of als een gunstig neveneffect moet worden beschouwd. Naar aanleiding van het IBO-rapport alimentatiebeleid is bezien op welke wijze invulling kan worden gegeven aan een ander kinderalimentatiestelsel, dat rekening houdend met het belang van het kind, kan leiden tot zowel een vergroting van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders (veelal moeders) als het voorkomen van afwenteling van onderhoudsverplichtingen op de collectieve uitgaven. Om tot een vergroting van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders te komen, gaat in het nieuwe kinderalimentatiestelsel de verplichting tot een redelijke bijdrage in de kosten van verzorging en opvoeding van de kinderen voor op andere verplichtingen die de ouders op zich hebben genomen. Ouders zijn en blijven in de eerste plaats verantwoordelijk – ook financieel – voor hun kinderen. Dit past in het beleid van het kabinet dat erop is gericht dat burgers waar mogelijk zelf hun verantwoordelijkheid nemen. Dat hiermee tevens een forse besparing op de bijstandsuitgaven mogelijk is is geen doel op zich, maar is wel een gunstig neveneffect van het voorgestelde beleid.

Voorts vragen deze leden of het LBIO beter dan gemeenten in staat is om ouderschapsplannen en de inkomenssituatie en verdeling van zorgtaken tussen beide ouders te beoordelen. In hoeverre kan het LBIO vaststellen dat beide ouders in redelijkheid een aandeel in de kosten van de verzorging van kinderen kunnen dragen en dus daarop vader en moeder gelijkelijk aanspreken, zo vragen zij. Is dit via tabellen te regelen of vraagt dit toch om beoordelingsvrijheid? Uitgangspunt is dat ouders een bij hun inkomen passende (financiële) bijdrage leveren in de kosten van verzorging en opvoeding van hun kinderen. Deze bedragen worden neergelegd in een bij amvb vast te stellen tabel. Indien ouders een verdeling van de zorgtaken hebben afgesproken, bijvoorbeeld in een ouderschapsplan, dan dienen deze bedragen naar evenredigheid van ieders aandeel in de verzorging vastgesteld te worden (zie ook de aangepaste amvb). Hiermee is tevens gehoor gegeven aan het verzoek om een voorziening voor kinderalimentatie te treffen in geval van co-ouderschap.

Er is in het voorgestelde stelsel weinig ruimte voor beoordelingsvrijheid. Daartoe bestaat ook niet de noodzaak. Beoogd is immers een zodanig eenvoudige regeling op te stellen dat eenieder die kan toepassen. Met de keuze voor het LBIO wordt benadrukt dat de vaststelling van kinderalimentatie door een onafhankelijke en laagdrempelige intermediair voor alle verzorgende ouders mogelijk moet zijn. Juist met het tijdig vaststellen en zo nodig inning van kinderalimentatie door het LBIO kan de economische zelfstandigheid van de verzorgende ouder worden vergroot en een eventueel beroep op bijstand worden verminderd. Voorts wordt gevraagd welke relatie het oordeel van de medewerker van het LBIO heeft met de beoordeling van de gemeente van een bijstandsaanvraag of de voortzetting van een uitkering.

Er is in zoverre een relatie dat de vaststelling van kinderalimentatie door het LBIO leidt tot verlaging van de behoefte aan een bijstandsuitkering, waardoor de gemeente een lagere uitkering kan verstrekken. Hoe kan de veronderstelling worden onderbouwd dat fors minder bijstand zal moeten worden uitgekeerd, vragen deze leden. En zijn er andere mogelijkheden dan het voorgestelde forfaitaire systeem om te bevorderen dat gemeenten met de nieuwe WWB meer gaan verhalen op de niet-betalende ouder dan thans kennelijk praktijk is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben grotendeels vergelijkbare vragen gesteld. In de beantwoording hiervan is aangegeven dat gemeenten er met de WWB financieel gezien alle belang bij hebben zoveel mogelijk bijstand te verhalen. Hiermee worden echter niet de knelpunten in het huidige stelsel van kinderalimentatie weggenomen, zoals gesignaleerd in het IBO-rapport alimentatiebeleid. Effectuering van de onderhoudsverplichtingen voor kinderen en het daaruit voortvloeiende beperktere beroep op de bijstand is pas mogelijk met een wezenlijk ander kinderalimentatiestelsel. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt met behulp van een forfaitaire tabel voor kinderalimentatie en het LBIO als laagdrempelige intermediair voor vaststelling verandering te brengen in de huidige situatie.

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

Overeenkomstig de wens van de leden van de GroenLinks-fractie is bij nota van wijziging aangegeven op welke punten het wetsvoorstel gewijzigd kan worden rekening houdend met de geuite bezwaren in de Kamer. Ook is de concept-amvb aangepast. Zo is een periodieke herzieningsmogelijkheid van eerdere vaststellingen voorgesteld en zijn specifieke voorzieningen voor co-ouderschap in de concept-algemene maatregel van bestuur (amvb) opgenomen. Verwezen wordt naar bijgaande nota van wijziging en de toelichting daarop en de aangepaste concept-amvb.

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

##### *Aanpassing van het wetsvoorstel*

De leden van de D66-fractie vragen welke andere mogelijkheden tot flexibilisering en maatwerk er zijn binnen een forfaitair stelsel, naast het introduceren van meerdere vaststellingsmomenten bij het bereiken van bepaalde leeftijden van de kinderen.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een forfaitair stelsel waarin de onderhoudsplicht jegens kinderen voorop is gesteld en aan de hand van duidelijke criteria wordt vastgesteld. Bij nota van wijziging is zo veel mogelijk tegemoet gekomen aan de bezwaren tegen het te rigide geachte systeem door de mogelijkheid te introduceren om op meerdere momenten vaststelling te vragen. Een verdergaande flexibilisering wordt dan ook niet

mogelijk geacht. Een systeem van maatwerk waarbij in alle gevallen rekening moet worden gehouden met alle specifieke omstandigheden van het geval zal aanleiding blijven geven tot discussie en het maken van onderlinge afspraken bemoeilijken. Dit wordt niet wenselijk geacht.

De leden van de fractie van D66 zijn voorts nog niet overtuigd dat het LBIO de meest geschikte instantie is voor het vaststellen van de alimentatie, zeker wanneer er maatwerk verwacht wordt. Kan hier nader op worden ingaan, zo vragen deze leden.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de berekening van kinderalimentatie zo veel mogelijk te standaardiseren. Voorts is flexibiliteit ingebouwd onder meer door middel van een periodieke herzieningsmogelijkheid van eerdere vaststellingen. Ook worden specifieke voorzieningen voor co-ouderschap in de concept-amvb voorgesteld. Het zal in het gros van de gevallen gaan om strikt regelgebonden uitvoering en daarom is voorgesteld deze vaststellings-bevoegdheid bij het LBIO neer te leggen. Alleen indien er een beroep op de hardheidsclausule wordt gedaan, is er enige ruimte voor een afweging van belangen. Daar de hardheidsclausule stringent geformuleerd is, zal er echter in weinig gevallen een beroep op kunnen worden gedaan (zie het voorgestelde artikel 404 lid 3). Bovendien kan de Minister van Justitie door het stellen van beleidsregels het LBIO zo nodig aansturen (zie het voorgestelde artikel 23a Wet LBIO).

Verder vragen de leden van de D66-fractie waarom niet wordt vastgehouden aan een stelsel waarin de vaststelling van de alimentatie, met behulp van aangescherpte Tremanormen, door de rechter blijft geschieden, terwijl inning en uitbetaling zo veel mogelijk bij het LBIO wordt neergelegd.

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

Verder is ervoor gekozen om de rechter alleen in te schakelen in die gevallen waarin er al een procedure loopt over een scheiding of het gezag over de kinderen. In die gevallen is het onnodig om ouders naar een andere instantie te sturen om kinderalimentatie te regelen. Loopt er geen procedure dan ligt vaststelling op basis van een forfaitaire tabel door een laagdrempelige instantie in de rede; in die gevallen is er geen reden om de vaststelling (op basis van dezelfde forfaitaire tabel) in eerste instantie door een rechter te laten plaatsvinden. Dit is anders als niet alle partijen in Nederland woonplaats of werkelijk verblijf 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. Gemeend is 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 partnerorganisatie in het buitenland over onvoldoende bevoegdheden beschikt. Ook om deze reden is beoordeling van internationale gevallen door de rechter aangewezen.

Voor zover deze leden ervoor pleiten om het LBIO in meer gevallen dan thans in te schakelen, kan worden opgemerkt dat inschakeling van het LBIO in gevallen waarin de betaling goed verloopt, niet opportuun wordt geacht.

Verder vragen deze leden in te gaan op de onlangs in België in werking getreden regeling waarbij een Dienst voor alimentatievorderingen is ingesteld en een vergelijking te maken met dit voorstel.

De Dienst voor alimentatievorderingen is een dienst die ressorteert onder het ministerie van Financiën. De Dienst int sinds 1 juni 2004 op verzoek namens de alimentatiegerechtigde kinder- en partneralimentatie en betaalt het geïnde bedrag vervolgens uit aan de alimentatiegerechtigde. De Dienst kan pas tot inning overgaan als er een achterstand in de betaling van de kinderalimentatie is. De Dienst kan bij de inning dwangmaatregelen toepassen (vergelijk de mogelijkheid tot het leggen van loonbeslag door het LBIO). Indien de alimentatieplichtige gedurende een bepaalde periode weer regelmatig betaalt, stopt de bemiddeling van de Dienst. Voor de verleende diensten brengt de Dienst kosten in rekening. In zoverre is deze regeling vergelijkbaar met de reeds bestaande regeling voor het LBIO.

Tot slot vragen deze leden in te gaan op de mogelijkheid om partneralimentatie bij dit voorstel te betrekken.

De rechtsgrond voor partneralimentatie is gelegen in de naleving van de wederzijdse verantwoordelijkheid van de echtgenoten binnen het huwelijk. Bij partneralimentatie gaat het erom dat per geval beoordeeld moet worden in hoeverre en voor hoe lang er nog een zorgplicht bestaat tegenover de ex-partner. Daarbij zijn uiteenlopende situaties aan de orde die een beslissing op maat vragen. Het huidige stelsel biedt daartoe de mogelijkheid. Er bestaat geen aanleiding om daarin verandering te brengen. Het huidige stelsel van partneralimentatie is toereikend om aanspraken terzake te effectueren. Dit laat onverlet dat niet altijd de aanspraak op partneralimentatie gerealiseerd kan worden bijvoorbeeld in de situatie dat de alimentatieplichtige onvoldoende draagkracht heeft.

Overigens zal het nieuwe kinderalimentatiestelsel naar verwachting leiden tot een vergroting van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders. Een eigen arbeidsinkomen gecombineerd met kinderalimentatie bevordert de economische zelfstandigheid van de alleenstaande ouder. De behoefte aan partneralimentatie kan daardoor verminderen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of overleg is gepleegd met de bij deze materie direct betrokken organisaties over de in de brief voorgestelde wijzigingen.

Dit is niet gebeurd aangezien in de brief een aantal mogelijkheden wordt beschreven voor aanpassingen van het wetsvoorstel. Het gaat niet om uitgewerkte voorstellen. Daarbij komt dat de standpunten van de verschillende bij kinderalimentatie betrokken organisaties bekend zijn aangezien zij om advies zijn gevraagd naar aanleiding van het IBO-raport.

#### *Aanpassing van het wetsvoorstel*

Deze leden vragen in navolging van de Raad van State of op het terrein van de alimentatie een achterstelling van gewezen echtgenoten en partners ten opzichte van hun kinderen en stiefkinderen gewettigd is.

Anders dan deze leden stellen, wordt in het nader rapport wel inhoudelijk gereageerd op deze opmerking van de Raad van State (onderdeel 4).

Overwogen wordt dat de wijziging van de rangorderegeling een uitvloeisel is van 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 (zoals partneralimentatie). Zoals in de memorie van toelichting (blz.7) is aangegeven, is uitgangspunt van het wetsvoorstel dat ouders – ook na een (echt)scheiding – beiden verantwoordelijk blijven voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat kinderen zeer kwetsbaar zijn, omdat zij voor hun levensonderhoud in beginsel volledig afhankelijk zijn van hun ouders. Het verlenen van prioriteit aan de alimentatie van kinderen bij samenloop met een alimentatieverplichting jegens de ex-partner achten wij dan ook gerechtvaardigd. Overigens wordt in de praktijk in het algemeen van deze voorrang uitgegaan.

Het wetsvoorstel beoogt voorts te bewerkstelligen dat in meer gevallen de niet-verzorgende ouder daadwerkelijk een financiële bijdrage levert aan de verzorging en opvoeding van de kinderen voor wie hij/zij ook na de (echt)scheiding verantwoordelijk blijft. Dit kan de economische zelfstandigheid van de verzorgende ouder ten goede komen, waardoor ook het beroep op partneralimentatie kan afnemen. De visie van de leden van de ChristenUnie-fractie dat het toekennen van prioriteit aan de kinderalimentatie nog niet betekent dat – zo daartoe aanleiding zou zijn – verbeteringen op het terrein van partneralimentatie uitgesloten zouden zijn, wordt onderschreven. Het onderhavige wetsvoorstel spitst zich echter toe op kinderalimentatie.

Naar onze mening behoeft het hiervoor beschreven uitgangspunt van het wetsvoorstel (ouders zijn altijd verantwoordelijk voor opvoeding en verzorging van hun kinderen en deze verantwoordelijkheid staat voorop) ook niet te leiden tot andere wijzigingen in het personen- en familierecht. Alleen artikel 400 Boek 1 BW, waarin kinderen en vroegere partners een gelijke rangorde hebben, dient aangepast te worden.

Van een miskennis van de realiteit dat velen zijn aangewezen op alimentatie van hun ex-partner – zoals de leden van de ChristenUnie stelt –, is geen sprake. Artikel 400 ziet immers op een specifieke situatie, namelijk er bestaat een onderhoudsverplichting ten aanzien van meerdere personen en de draagkracht van de alimentatieplichtige is onvoldoende om aan die verplichting volledig te voldoen ten aanzien van alle betrokkenen. Voorzover er sprake is van samenloop van alimentatieplicht jegens een kind en andere onderhoudsgerechtigden (bijv. een ex-partner) houdt de wijziging van artikel 400 lid 1 in dat in dat geval de alimentatieplicht jegens het kind voorgaat. Dit is een logisch uitvloeisel van het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid van ouders voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen voorgaat op andere verplichtingen zoals jegens de ex-partner. Benadrukt zij in dit verband dat dit wetsvoorstel ook kan bijdragen aan een toename van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders. Uit het in de memorie van toelichting (blz.8) genoemde onderzoek van Jehoel-Gijsbers blijkt immers dat kinderalimentatie er toe kan bijdragen dat alleenstaande ouders uit de bijstand kunnen geraken omdat zij door de combinatie van kinderalimentatie en loon uit arbeid beter in staat zijn in hun bestaan te voorzien. Overigens zal voor het op weg helpen van bijstandsafhankelijke alleenstaande ouders naar een meer zelfstandig bestaan ook moet worden voorzien in een aantal randvoorwaarden, zoals betaalbare kinderopvang, werkgelegenheid en scholing.

Deze leden vragen of overigens kan worden aangegeven wat naar verwachting de budgettaire effecten (besparingen bijstand, ed.) zullen zijn als partneralimentatie onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zou vallen. Zo nee, waarom niet, vragen zij.

Partneralimentatie wordt in het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel niet aan de orde gesteld omdat het voorgestelde stelsel niet geschikt is voor partneralimentatie. De rechtsgrond voor partneralimentatie – zoals hierboven aangegeven in antwoord op vragen van

leden van de D66-fractie – is gelegen in de naleving van de wederzijdse verantwoordelijkheid van de echtgenoten binnen het huwelijk. Per geval moet beoordeeld worden in hoeverre en voor welke periode de ene ex-echtgenoot nog een zorgplicht heeft tegenover de andere. Het gaat daarbij om uiteenlopende situaties waarbij een beslissing op maat aangevoelen is. Daarin voorziet het huidige stelsel. Het nieuwe kinderalimentatiestelsel zal naar verwachting bovendien leiden tot een vergroting van de financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders. Een eigen arbeidsinkomen gecombineerd met kinderalimentatie bevordert de economische zelfstandigheid van de alleenstaande ouder. De behoefte aan partneralimentatie kan daardoor verminderen. Het eindrapport van de werkgroep alimentatiebeleid concentreert zich eveneens op kinderalimentatie.

Voor zover deze leden willen weten waarom de regeling van artikel 56 Wet werk en bijstand (WWB) niet mede betrekking heeft op partneralimentatie wordt het volgende opgemerkt. Het vaststellen van partneralimentatie vergt maatwerk. Bovendien zal, als in meer gevallen kinderalimentatie wordt vastgesteld, zoals hierboven aangegeven de behoefte aan partneralimentatie afnemen. Gelet op de gemeentelijke ervaringen met bijstandsverhaal is vaststelling tijdrovend en ingewikkeld met onvoldoende opbrengsten in relatie tot de uitvoeringskosten. Positieve budgettaire effecten, zoals besparingen op de bijstanduitgaven, zullen daarom naar verwachting zeer beperkt zijn. Overigens kunnen gemeenten op grond van artikel 55 WWB de bijstandsgerechtigde de verplichting opleggen om in een lopende echtscheidingsprocedure partneralimentatie te regelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar een uiteenzetting van de inhoudelijke overwegingen van het verschil in fiscale behandeling van kinder- en partneralimentatie.

Alimentatie-uitkeringen worden ontvangen op grond van een rechtstreeks uit het familierecht voortvloeiende verplichting. Deze uitkeringen die voorzien in een wettelijk verplichte onderhoudsvoorziening worden belast in box I bij degene die de uitkering ontvangt en zijn aftrekbaar als persoonsgebonden aftrek bij degene die de uitkering verstrekt. Deze regeling geldt ook voor ex-partners.

Wat betreft het verschil in 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 bloedverwantschap vormt dit inkomen geen inkomen, waarover belasting verschuldigd zou zijn, maar inkomen ten behoeve van onderhoud. Deze kinderalimentatie is dan ook niet belast. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat bedoeld wordt met de aanduiding van een wettelijke preferentie terzake van kinderalimentatie als een «optie».

Hiermee is aangegeven dat een dergelijke wettelijke preferentie wellicht een mogelijkheid kan zijn om, nadat de bijdrage aan kinderalimentatie is vastgesteld, de daadwerkelijke inning daarvan te bevorderen. Deze mogelijkheid dient echter nader onderzocht te worden onder meer terzake van de eventuele consequenties voor de rechtspraak en de verhouding tot andere vorderingsrechten. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie is opgemerkt, zal in het kader van de herziening van het insolventierecht bezien worden of de toekenning van een wettelijke preferentie een adequate oplossing is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of bij een vereenvoudiging van de Tremanormen een wettelijke preferentie overbodig zal zijn en of bij een negatief antwoord, de betreffende alinea op blz. 5 van de brief kan worden verduidelijkt.



In de laatste alinea van blz. 5 van de brief van 28 juni jl. worden twee onderwerpen aan de orde gesteld. Voor wat betreft de inning van kinderalimentatie wordt de eventuele toekenning van een wettelijke preferentie aan kinderalimentatie genoemd. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat zo'n preferentie alleen effect heeft als er ook daadwerkelijk kinderalimentatie wordt vastgesteld. Een preferentie strekt er immers toe de inning van kinderalimentatie te bevorderen. Daarnaast wordt in deze alinea aangegeven dat in de voorgestelde regeling de onderhoudsverplichting jegens kinderen de voorrang krijgt in de in artikel 400 Boek 1 BW beschreven situatie dat er samenloop is van verschillende alimentatieplichten en de draagkracht van de alimentatieplichtige niet voldoende is om aan al die verplichtingen te voldoen. Het gaat hier dus om de rangorde van alimentatieplichten, waarbij wordt voorgesteld dat (de vaststelling van) de kinderalimentatie voorgaat. In het licht hiervan wordt in de laatste zin van deze alinea erop gewezen dat in het kader van het voorstel tot vereenvoudiging van de Tremanormen bepaalde, eerder aangegane verplichtingen blijven voorgaan op de alimentatie-verplichting jegens de kinderen. Dit is dus een andere benadering dan gekozen in het voorliggende wetsvoorstel.

Ook bij een vereenvoudiging van de Tremanormen, die betrekking hebben op de vaststelling van alimentatie, zou een preferentie terzake van kinderalimentatie overwogen kunnen worden als middel om de inning daarvan te bevorderen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er voorbeelden van landen bekend zijn waar inning wel via de werkgever loopt.

Voor zover bekend zijn er geen landen waar de werkgever van de betalingsplichtige rechtstreeks door de onderhoudsgerechtigde kan worden ingeschakeld. De vraag van deze leden hoe in het buitenland met bezwaren terzake wordt omgegaan, kan derhalve niet beantwoord worden.

Op de vraag of het niet denkbaar is dat de betrokken werkgevers gecompenseerd worden voor de eventuele extra lasten, wordt opgemerkt dat gelet op het voorgaande en gelet op het feit dat het kabinetsbeleid gericht is op administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven, inning van kinderalimentatie via de werkgever niet wenselijk wordt geacht.

Deze leden vragen verder of het de bedoeling is dat ook een aanzienlijke inkomensstijging van de alimentatieplichtige aanleiding kan zijn voor het opnieuw vaststellen van een onderhoudsbijdrage, los van het bereiken van bepaalde leeftijden van de kinderen.

Als tussentijds sprake is van een substantiële inkomensstijging is op grond van het voorgestelde artikel 406ab Boek 1 BW wijziging van het vastgestelde bedrag mogelijk. Ouders kunnen daarover onderling afspraken maken. Indien hen dat niet lukt en de kinderalimentatie niet eerder door de rechter of het LBIO is vastgesteld, dan kunnen zij een eerste vaststelling bij het LBIO vragen. Is de kinderalimentatie eerder vastgesteld door de rechter of het LBIO en komen zij er onderling niet uit, dan kunnen zij de rechter verzoeken het vastgestelde bedrag te wijzigen.

Verder vragen zij of explicieter aangegeven kan worden in welke zin het systeem kan worden aangepast.

Bij nota van wijziging is een periodieke herzieningsmogelijkheid van eerdere vaststellingen voorgesteld en een speciale voorziening voor gevallen waarin de alimentatieplichtige onderhoudsplichtig wordt voor meer kinderen en daardoor minder dan 70% van het nettominimumloon dreigt over te houden. En in de concept-amvb is een aantal specifieke voorzieningen voor co-ouderschap voorgesteld.

Door de systematiek van de WWB kunnen alimentatiegerechtigden geconfronteerd worden met de ellendige gevolgen van het uitblijven van alimentatiebetalingen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden dat een zeer onwenselijke situatie. Zij wijzen in dit verband op het commentaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en individuele gemeenten die de vinger leggen bij de gevolgen van de afschaffing van het partnerverhaal. Graag vernemen zij de opvatting op de suggestie om te onderzoeken of de gemeentelijke bevoegdheid op dit vlak kan worden gecontinueerd.

Tot de invoering van het nieuwe kinderalimentatiestelsel hebben gemeenten nog een bevoegdheid tot verhaal op ex-partners op basis van het overgangsrecht. In de WWB is rekening gehouden met de nieuwe systematiek voor kinderalimentatie met als doel: eenvoudige uitvoering voor gemeenten en meer eigen verantwoordelijkheid voor de alleenstaande ouder in de bijstand. Het herinvoeren van partnerverhaal in de WWB als gemeentelijke bevoegdheid past niet binnen deze doelstelling. Het afschaffen van partnerverhaal t.b.v. ex-partners hoeft geen negatieve gevolgen voor gemeenten te hebben, omdat zij op grond van artikel 55 WWB onderhoudsgerechtigden die een beroep doen op bijstand kunnen verplichten in een lopende echtscheidingsprocedure zelf partneralimentatie te regelen. Artikel 55 WWB behelst onder meer de mogelijkheid tot het opleggen van verplichtingen die strekken tot een vermindering van de bijstandsbehoefte. Het kabinet ziet daarom vooralsnog onvoldoende aanknopingspunten om het genoemde voorstel van de ChristenUnie-fractie te vertalen in beleidsinitiatieven.

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