

Vergaderjaar 1992-1993

23 038

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de advisering over en inning van kinderalimentaties

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 6 mei 1993

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (GroenLinks), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Apostolou (PvdA), vacature CDA, J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dees (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Vliegthart (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stermerdink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Vacature (PvdA), Niessen (PvdA), Leerling (RPF), De Pree (PvdA), Lankhorst (GroenLinks), voorzitter, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Janmaat-Abée (CDA), Leijse (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Wolffensperger (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), ondervoorzitter, Koetje (CDA), Vliegthart (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Apostolou (PvdA), Beijlen-Geerts (PvdA), Huibers (CDA), M. D. T. M. de Jong (CDA) en Middel (PvdA).

Plv. leden: Vacature PvdA, Vacature PvdA, E. van Middelkoop (GPV), Melkert (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), E. G. Terpstra (VVD), Esselink (CDA), Ginjaar-Maas (VVD), Van de Camp (CDA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Frissen (CDA), Vacature (PvdA),

De vaste Commissie voor Justitie¹ en de bijzondere Commissie voor het Jeugdwelzijnsbeleid (15 317, 20 491)², belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, hebben de eer van hun bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hiermee wordt een eerste stap gezet op de weg tot uitvoering van de motie-Soutendijk c.s.. Aangepaste voortzetting van de inningsbevoegdheid van de raad voor de kindbescherming is slechts een eerste, zei het niet onbelangrijke, stap. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de overige onderdelen van de motie, te weten: de inning van ouderbijdragen die in het kader van de jeugdhulpverlening moeten worden geïnd, de verzelfstandiging en de medebetrokkenheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij herinnerden aan de toezegging van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gedaan in het mondeling overleg d.d. 26 november 1992 over de verhaalsplicht in de bijstand, om samenwerking tot stand te zullen brengen met de inningsafdelingen van de raden, teneinde bijstandsverhaal ook in emotioneel moeilijke gevallen zorgvuldig te doen verlopen.

Thans vormt een niet onaanzienlijk deel van de inningsactiviteiten van de raden de inning ten behoeve van de GSD. Kan de regering voorrekenen om welke bedragen dit gaat? Is het de bedoeling in de nieuwe opzet ook aan de GSD de kosten in rekening te gaan brengen?

De leden van de CDA-fractie waren geïnteresseerd in de wijze waarop de nieuwe inningstaak wordt opgezet. Kunnen de financiële en personele hoofdlijnen van de nieuwe opzet worden geschetst? Zij vroegen daarbij ook te betrekken de mogelijkheden om het inningsorgaan aan te haken bij het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden. Zij konden zich voorstellen dat het efficiëntiewinst zou kunnen opleveren met name in de overhead, indien beide diensten op eenzelfde locatie gevestigd zouden zijn. Bovendien vroegen zij aandacht te besteden aan het werkgelegenheidseffect voor het Noorden van het land. Principiële bezwaren tegen vestiging in Leeuwarden zagen deze leden niet, noch praktische, nu de

Vriens-Auerbach (CDA), Kohnstamm (D66), V. A. M. van der Burg (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA),

Groenman (D66), Van Otterloo (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Hermes (CDA), Van der Ploeg-Posthumus (CDA) en Van der Vlies (SGP).

taak hoofdzakelijk toch een administratieve is, zodat de decentrale ligging geen probleem hoeft te vormen.

De leden van de CDA-fractie zagen de argumenten in voor het verdisconteren van de incassokosten als een opslag op de periodieke betaling. Over de aanvaardbaarheid konden zij pas een oordeel vormen indien kennis kan worden genomen van het tarief dat men denkt te gaan hanteren. Kan de regering daarover al een indicatie geven?

Inning vindt slechts plaats op verzoek. Aan inwilliging van het verzoek van de alimentatiegerechtigde wordt de voorwaarde gesteld dat binnen een jaar 3 termijnen niet zijn betaald, dit omdat het niet zo moet zijn dat een alimentatieplichtige die op tijd betaald, de kosten van de inning moet voldoen. De leden van de CDA-fractie konden heel ver meegaan met deze gedachte. Toch hadden zij aarzeling om dit criterium zo te accepteren. Eén van de belangrijkste redenen namelijk om de inningstaak van de raad te behouden is de bufferfunctie. Emotionele en persoonlijke omstandigheden maken het vaak onmogelijk c.q. ongewenst dat ex-partners nog met elkaar in contact komen, elkaars adres kennen. Zij dachten daarbij bijvoorbeeld aan vrouwen in een «blijf van mijn lijf huis». Ook in deze omstandigheden moet, zo vonden deze leden, de inning via de raad kunnen blijven verlopen. Iedere andere opzet gaat langs de eigenlijke grond voor de inningsbevoegdheid van de raad heen. De leden van de CDA-fractie waren niet gelukkig met de opmerking dat de inning van ouderbijdragen door de instantie die wordt aangewezen voor de inning van kinderalimentaties «zal kunnen geschieden». Uitvoering van de motie houdt in dat die inning van ouderbijdragen door dit orgaan geschiedt. Deze leden drongen dan ook aan op stappen om hieraan ten spoedigste uitvoering te geven.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel met betrekking tot advisering over en inning van kinderalimentaties.

Zij memoreerden dat in de voorgaande periode van de zijde van hun fractie diverse malen was aangedrongen op het handhaven van de zorg en de verantwoordelijkheid van het rijk voor de inning van de kinderalimentatie. Het behoort immers tot de primaire taak van de overheid om de kwetsbare belangen, in dit geval die van kinderen, te beschermen. Zij constateerden met genoegen dat de regering ook deze mening is toegedaan, zoals blijkt uit de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel.

Verder wilden zij weten op welke termijn het wetsvoorstel inzake de stroomlijning van de procedure tot vaststelling van kinderalimentatie en de invoering van de forfaitaire vaststelling tegemoet kan worden gezien.

Over het voornemen van de regering om langzamerhand te gaan werken in de richting van de verzelfstandiging van het inningsorgaan, konden de leden van de PvdA-fractie zich nog niet uitspreken. Wanneer de onlangs ingestelde projectgroep haar rapport over de verzelfstandiging van het voor inning aangewezen orgaan zal hebben afgerond komen deze leden hierop terug.

Deze leden vroegen verder waarom nog geen samenhang was aangebracht met de inning van de ouderbijdragen jeugdhulpverlening en het verhaalsrecht van echtgenotenalimentatie. Wanneer staat vast hoe de wijzigingen van het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Wet op de Jeugdhulpverlening zullen gaan luiden, zo vroegen deze leden in dit kader?

Ten aanzien van de nieuwe opzet voor de inning door de raden voor de kinderbescherming vroegen de leden van de PvdA-fractie of de regels met betrekking tot wanbetaling niet tot onrechtvaardigheid zullen kunnen leiden. Wanneer in drie termijnen gedurende een jaar geen of te weinig kinderalimentatie is betaald, kan pas inning worden verzocht. Echter, het innen van het ten onrechte niet betaalde bedrag kan niet verder

teruggaan dan zes maanden. Hadden deze leden het juist dat op deze manier alimentatie van twee termijnen die meer dan zes maanden geleden niet is betaald, voor rekening komt van de alimentatiegerechtigde of voor rekening komen van de GSD? Zou het niet juist zijn om te kiezen voor eenzelfde termijn, bijvoorbeeld van zes maanden? Anders zou, zo meenden deze leden, ten onrechte een premie komen op het op gezette tijden niet betalen van de kinderalimentatie.

Verder wilden de leden van de PvdA-fractie graag vernemen of al nader overleg heeft plaatsgevonden met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het opnemen in de Algemene Bijstandswet van een voorwaarde bij de bijstandverlening tot het doen van een inningsverzoek.

Zou het voorstel om – naast de alimentatiegerechtigde en/of -plichtige – de gemeente het recht te geven om een verzoek tot inning in te dienen niet veel praktische voordelen hebben? Is enig inzicht te geven in het aantal gevallen waar zich deze situatie voordoet?

Vervolgens memoreerden de leden van de PvdA-fractie de uitspraak van de rechtbank in Rotterdam vorig jaar, waarin opschorting van betaling door de alimentatieplichtige man werd toegestaan zolang zijn ex-vrouw de omgangsregeling dwarsboomde. Deze leden vroegen een reactie van de regering op deze rechterlijke uitspraak in relatie tot dit wetsvoorstel.

Over de kosten van inning hadden de leden van de PvdA-fractie nog de volgende vragen. Allereerst wilden zij graag vernemen aan welk percentage van het te betalen boetebedrag wordt gedacht. Op welke wijze wordt dit vastgesteld? Is kostendekkendheid het belangrijkste criterium of speelt een element van «boetedoening» hierbij ook een rol? Is een reële inschatting te maken van het aantal inningsverzoeken dat jaarlijks zal worden gedaan? Is er een reële kans dat jaarlijks sprake zal moeten zijn van een wijziging van het percentage en derhalve van de betreffende algemene maatregel van bestuur? Deze leden gingen er vanuit dat deze methode ook van toepassing is in het geval dat – indien daartoe zou worden besloten – de gemeente een inningsverzoek indient.

De eigen rechtsingang van de minderjarige wijst de regering af. Toch konden de aan het woord zijnde leden zich niet aan de indruk onttrekken dat zeker in situaties dat de minderjarige op eigen benen staat, het eigen recht op alimentatie wenselijk zou kunnen zijn, bijvoorbeeld voor minderjarigen van 16 jaar en ouder, en daartoe ook een verzoek zou moeten kunnen worden ingediend. Graag vernamen deze leden hierop een reactie.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennis genomen. Zij konden zich verenigen met het feit, dat de inning van de kinderalimentaties voorlopig door de overheid tot haar zorg wordt gerekend. Om tot een goede uitvoering te komen leek het ook hen zinnig om meer tot centralisatie van de inning over te gaan. Dat de kosten van de inning in beginsel op de alimentatieplichtige worden verhaald kwam hen redelijk voor.

De nieuwe opzet voor de inning door raden voor de kinderbescherming sprak hen aan. Dit gold niet voor de vaststelling van de inningskosten. Deze vormen volgens de memorie van toelichting een opslag op de periodieke betaling van de kinderalimentatie in de vorm van een percentage van het te betalen bedrag. Hiermee worden de inningskosten gekoppeld aan draagkracht. De leden van de VVD-fractie achtten dit principieel onjuist. Zij waren van mening dat de kosten van inning voor de alimentatiegerechtigde vastgesteld behoren te worden op de werkelijke door de raden voor de kinderbescherming gemaakte kosten.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts de regering in te gaan op de organisatorische personele en financiële gevolgen voor de raden van

de kinderbescherming als gevolg van de voorgenomen afstoting van taken.

Tot slot vroegen de leden van de VVD-fractie ten aanzien van artikel 408, vierde lid Burgerlijk Wetboek wat de consequenties zijn, indien blijkt dat de onderhoudsplichtige niet tekort is geschoten in zijn verplichtingen tot betaling van alimentatie.

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, waaraan veel discussie – binnen en buiten de Kamer – is voorafgegaan. Gelet op de motie Soutendijk-van Appeldoorn c.s. (21 818 en 21 980, nr. 8), konden de leden van de D66-fractie zich vinden in de lijn die thans door de regering wordt uitgezet: in afwachting van verdere verzelfstandiging wordt de inning van kinderalimentaties geconcentreerd en onder de hoede van één raad gebracht, terwijl de inning niet langer kosteloos plaatsvindt. Hiermee wordt erkend dat de inning van kinderalimentaties niet tot de kerntaken van de overheid behoort te worden gerekend, maar overigens wel tot de zorg en de verantwoordelijkheid van de overheid behoort. In de toekomst zal verzelfstandiging van deze taak én van de inning van ouderbijdragen in het kader van de vrijwillige hulpverlening op afstand van de overheid worden gerealiseerd. De leden van de D66-fractie wachtten met belangstelling de resultaten van de daarvoor ingestelde projectgroep af. Deze leden konden voorts instemmen met de voorgenomen beëindiging van de andere financiële taken van de raden, te weten het adviseren van de rechter omtrent de vaststelling van kinderalimentaties en de requesterende bevoegdheid. Wel vroegen zij of beëindiging van deze wettelijke taken niet beter zou passen in het afzonderlijke wetsvoorstel dat ook de forfaitaire vaststelling van de kinderalimentatie moet regelen. Er bestaat toch juist een samenhang tussen beide, zo vroegen deze leden.

Met betrekking tot de thans voorgestelde regeling hadden deze leden nog de volgende opmerking. Deze leden gingen ervan uit, dat in geval van bijstandverlening aan de alimentatiegerechtigde, éérs de mogelijkheid wordt geboden tot rechtstreekse betaling door de alimentatieplichtige aan de alimentatiegerechtigde en wanneer dat niet mogelijk is, rechtstreekse betaling door de alimentatieplichtige aan de GSD (cessie ter incasso). Aan de bijstandverlening hoeft dan ook niet standaard de voorwaarde te worden verbonden van het doen van een verzoek tot inning aan de raad. Aan betrokkenen dient niet onnodig een inningsprocedure te worden opgelegd, zo meenden deze leden. De leden van de D66-fractie vroegen of de regering hun visie deelt.

De leden van de GPV-fractie waardeerden het positief dat de regering na aanvankelijk te hebben geopteerd voor een andere weg, nu erkent dat de inning van kinderalimentaties een taak van de overheid is. Daarmee honoreert zij een breed levende wens van de Kamer. Slechts over een enkel onderdeel stelden zij een vraag.

De adviestaak van de raden voor de kinderbescherming, zo constateerden de leden van de GPV-fractie, wordt afgestoten. Hoe groot is het risico dat als gevolg daarvan in de praktijk lagere alimentaties zullen worden vastgesteld dan gerechtvaardigd zou zijn. Immers, de raden hebben thans op dit punt ook een rechercherende taak. Door de financiële rapportage van de raad ontstaat een reëel beeld van de inkomenspositie van partijen. Zal deze recherchetaak gemist kunnen worden?

Het had de leden van de GPV-fractie bevreemd dat de inningskosten een opslag zullen vormen op de periodieke betaling van de kinderalimentatie in de vorm van een percentage van het te betalen bedrag. Daarmee verliest deze vorm van inning het karakter van een echt kostenverhaal. In feite wordt het draagkrachtbeginsel geïntroduceerd voor een servicever-

lening door een overheidsinstantie. Hoe is dit ten principale te verantwoorden, zo vroegen deze leden. Vervolgens wezen zij erop dat ingevolge artikel 408, tweede lid Burgerlijk Wetboek de onderhoudsplichtige tegen diens zin gedwongen kan worden tot een wijze van betaling die extra (innings-)kosten met zich brengt, die ook nog eens relatief hoog kunnen zijn als het alimentatiebedrag hoog is. Wordt zo niet te gemakkelijk aan kwaadwillenden de mogelijkheid geboden het leven van de onderhoudsplichtige in financiële zin zuur te maken?

Het lid van de RPF-fractie had met belangstelling van voorgestelde wijzigingen kennisgenomen. Hij meende dat de ouders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding en de verzorging van het kind. Dit lid verwees hierbij naar artikel 27 van het Verdrag voor de Rechten van het Kind. In het kader van het onderhavige regeringsvoorstel wees hij er nadrukkelijk op dat ook de overheid een verantwoordelijkheid heeft als de ouders tekort schieten, bijvoorbeeld in het voorzien in het levensonderhoud van het kind. Het vierde lid van dit artikel in dit Verdrag geeft aan dat de staten als verdragspartijen alle passende maatregelen dienen te nemen om het verhaal te waarborgen van uitkeringen tot onderhoud van het kind. In hoeverre beschermt de voorgestelde regeling de minderjarigen tegen het niet-behoorlijk nakomen van onderhoudsverplichtingen, en in hoeverre zijn de voorstellen genomen in het kader van de efficiency van de overheid?

Het lid van de RPF-fractie ondersteunde de opvatting van de regering dat zij terug moet naar haar kerntaken. Dit lid miste echter in dit wetsvoorstel hoe de term «kerntaken» moet worden uitgelegd. Wat behoort nu tot de kerntaken van de kindbescherming? Gaat het om kerntaken van de kindbescherming of komt kinderalimentatie juist buiten de kindbescherming te vallen? Is het afstoten van de inning van kinderalimentaties eerder ingegeven door de drang naar bezuinigingen dan door de discussie over kerntaken van de overheid op het gebied van de kindbescherming? Hij vroeg ook of de beoogde bezuinigingen zullen worden bereikt. Gaat het om meer dan schaalvoordelen?

Het lid van de RPF-fractie wees voorts op de sociale problemen die verwacht kunnen worden door het wegvallen van de inningstaak van de raden voor de kindbescherming. Hij wees er op dat sommige juristen erop hebben gewezen dat er in de familierechtspraak verband wordt gelegd tussen een ongestoorde alimentatiebetaling en een goed functionerende omgangsregeling. Weliswaar blijven de raden in de toekomst betrokken bij mogelijke problemen bij omgangsregeling, maar wanneer zij ten aanzien van de inning geen taak te vervullen hebben kunnen zij daarin niet meer regulerend optreden. Moet niet worden gevreesd dat de ouder, die in een nog afhankelijker positie dan nu het geval is komt te verkeren, eerder zal grijpen naar het wapen van de omgangsregeling (het beperken of opschorten daarvan)? En zal de alimentatieplichtige ouder zijn wil om te betalen veelal afhankelijk stellen van een goed functionerende omgangsregeling? Dreigt ook niet het gevaar dat als gevolg van een toename van de problemen bij omgangsregelingen een groter aantal procedures bij rechtbanken en hoven te verwachten is? De mogelijke gevolgen van een ontkoppeling van alimentatie-inning en kindbescherming zijn moeilijk te voorspellen. Een dergelijke ontkoppeling zou echter ook verhelderend kunnen werken.

Het lid van de RPF-fractie vroeg voorts een reactie op de overweging om de belastingdienst de inningsproblematiek op te dragen. Een andere mogelijkheid die dit lid opperde is, zoals naar hij had begrepen in Australië gebeurt, de werkgever de alimentatie verplicht te laten inhouden op het loon. In het geval de betalingsplichtige niet in loondienst werkt, wordt het bedrag rechtstreeks aan de belastingdienst betaald, die ook de hoogte van de bijdrage vaststelt. In hoeverre gaat Nederland met

het voorgesteld inningsorgaan ook in deze richting? Is het op den duur de bedoeling dat het centrale inningsorgaan ook de hoogte van de kinderalimentatie gaat vaststellen? Zo ja, dan zou te zijner tijd het voorgestelde artikel 406, eerste lid Burgerlijk Wetboek in die zin moeten worden aangepast. Eén instantie voor de vaststelling van kinderalimentatie kan ook voordelen hebben boven vaststelling door rechters. Moet er dan wel beroep op de rechter mogelijk zijn?

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
De Vries