

Vergaderjaar 2008–2009

31 575

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen in verband met de inning van partneralimentatie

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 19 mei 2009

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om de partneralimentatie door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) te laten innen als vrijwillige betaling niet succesvol verloopt. De inning zal in een dergelijk geval op gelijke wijze plaatsvinden als bij de kinderalimentatie het geval is. Het is terecht een zorg van de overheid om kwetsbare belangen in de samenleving, zoals die van kinderen in een situatie waarbij de ouders gescheiden zijn, te beschermen. Ten aanzien van partneralimentatie is het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de ex-partner om de uitvoering daarvan zorgvuldig te laten verlopen, maar ook daarvoor geldt, dat er binnen de groep van alimentatiegerechtigden een kwetsbare groep is, waartoe degenen behoren, die zonder alimentatie geheel of gedeeltelijk in de bijstand terecht zullen komen. Deze groep zou relatief groot zijn. Het ligt dan voor de hand om dezelfde inningsprocedure voor alle alimentatiegerechtigden mogelijk te maken. Daar komt bij dat het door de gerechtigde zelf innen van alimentatie steeds een zware juridische en emotionele belasting vormt. Bovendien zou er in 45% van de gevallen sprake zijn van samenloop van de inning van partneralimentatie en kinderalimentatie, hetgeen tot een kostenreductie zal leiden.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij ondersteunen de gedachte om de inning van partneralimentatie voor een kwetsbare groep ex-partners te vergemakkelijken, ook al heeft dat tot gevolg dat ook minder kwetsbare ex-partners door deze regeling worden geholpen. De eenvoud van de regeling die daardoor wordt bereikt, is belangrijker dan wellicht een surplus aan onnodige hulp. Wel zijn deze leden van mening dat de gekozen wettelijke constructie deugdelijk dient te zijn, dan wel deugdelijk gemotiveerd. Hierover hadden zij nog een enkele vraag. Het wetsvoorstel beoogt de inning van partneralimentatie te vergemakke-

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Jansse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

lijken en heeft de sympathie van de leden van de fractie van de **SP**. De tekst van het voorstel roept op zichzelf ook geen vragen op. Het onderwerp partneralimentatie roept echter des te meer vragen op en de leden van de fractie van de SP willen graag van de gelegenheid gebruik maken om daar op in te gaan.

De leden van de **SGP**-fractie en de leden van de fractie van de **Christen-Unie** hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Na de gunstige ervaringen met de inning van de kinderalimentatie door het LBIO ligt de keuze voor deze instelling bij niet-vrijwillige voldoening van de partneralimentatie min of meer voor de hand, ook al kan men ten principale van mening verschillen over de vraag of inning van alimentatie, en met name van partneralimentatie een overheidstaak moet zijn (zie het standpunt van de Raad van State).

Functioneren LBIO

Het LBIO zal zich bij de uitvoering van zijn taak eerst richten op mediation teneinde de vrijwillige voldoening van de alimentatieverplichtingen te bewerkstelligen. Bij de sector kinderalimentatie heeft het LBIO een slaagpercentage van 64%. Dezelfde aanpak, zo wordt in de stukken gesteld, zal worden gevolgd ter zake van de partneralimentatie. De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag hoe aan deze aanpak concreet vorm wordt gegeven. Hoeveel tijd wordt er uitgetrokken per zaak? Met hoeveel bijeenkomsten wordt rekening gehouden? Wanneer zal een bemiddeling als niet succesvol worden afgesloten? Is een bemiddeling geslaagd als er een bereidverklaring tot betaling is getekend of dient er werkelijk gebleken te zijn dat er (achterstallige) betalingen hebben plaatsgevonden? Loopt de betaling dan ook via het LBIO? Voldoen de door het LBIO tewerkgestelde mediators aan de eisen die gelden voor gecertificeerde of in ieder geval voor geregistreerde mediators? En zo hiervan geen sprake is, waarom is dat het geval dan wel wat denkt de verantwoordelijke minister hieraan te doen?

De door het LBIO geschatte formatie benodigd ten behoeve van de inning van partneralimentatie loopt geleidelijk terug van 29 FTE in 2010 naar 16 FTE in 2013, zo valt te lezen in de memorie van toelichting. De leden van de fractie van de **PvdA** vragen de minister of hij kan aangeven waarop deze terugloop is gebaseerd? Deze leden begrepen dat het LBIO vaak niet tot dwanginvordering behoeft over te gaan, omdat de daaraan voorafgaande bemiddeling alsnog tot minnelijke betaling leidt. Hoeveel van de geschatte 3200 ontvankelijke aanvragen per jaar zullen niettemin tot dwanginvordering gaan leiden? Kan de minister bij deze opgave aangeven of daarbij rekening is gehouden met een toename van dwanginvorderingen als gevolg van de huidige economische crisis (persbericht van 6 mei 2009)? Op welk moment beschouwt het LBIO zijn taak als dwanginvorderaar beëindigd en trekt het zich terug? Is dat steeds na een half jaar bemiddeling of wordt in dezen maatwerk geleverd?

De leden van de **SP**-fractie hebben ook nog een vraag over het LBIO. In de eerste jaren van zijn bestaan functioneerde het LBIO bedroevend slecht. Zelfs de telefonische bereikbaarheid was maandenlang nihil. Dit gaf veel ergernis en teleurstelling. Hoe denkt de minister te voorkomen dat dit nu weer gaat gebeuren? Zal de inwerkingtreding uitgesteld worden tot de capaciteit op orde is? Of ziet de minister andere oplossingen?

Partneralimentatie en bijstand

De leden van de **CDA**-fractie hebben onder het kopje «Algemeen» reeds opgemerkt dat er binnen de groep van alimentatiegerechtigden een kwetsbare groep is, waartoe degenen behoren die zonder alimentatie geheel of gedeeltelijk in de bijstand terecht zullen komen. Deze groep zou

relatief groot zijn. De aan het woord zijnde leden zouden graag enig inzicht krijgen in de grootte van deze groep.

De memorie van toelichting vermeldt dat de gemeenten «overwegend positief» staan tegenover de taakuitbreiding van het LBIO met de inning van partneralimentatie (p. 4). Volgens artikel 55 Wet werk en bijstand (Wwb) kan de gemeente een aanvrager van bijstand verplichten om een verzoek tot invordering van alimentatie in te dienen bij het LBIO. Onder het huidige regime heeft – volgens de memorie van toelichting – het bijstandverhaal slechts een beperkt effect. In de nieuwe situatie verwacht de regering een besparing op bijstanduitkeringen van structureel 24 Miljoen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of deze inschatting wel reëel is, aangezien niet zeker is of de gemeenten in voldoende mate gebruik zullen maken van de hun bij artikel 55 Wwb verleende bevoegdheid tot verwijzing naar het LBIO. Zijn er wel voldoende prikkels om de gemeenten te bewegen de alimentatiekosten toch niet in mindering te laten komen van het gemeentelijk budget? En hoe wordt er gehandeld indien er sprake is van een nihilbeding, als bedoeld in artikel 1:159 BW? Terecht is naar de opvatting van de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** afgezien van de oplossing, zoals deze in het coalitieakkoord was voorzien, namelijk inning via de werkgever. Immers, lang niet alle alimentatieplichtigen zijn werknemer. Dit gegeven bracht deze leden op de vraag of het wetsvoorstel in voldoende mate adequaat is toegesneden op de positie van zelfstandigen die alimentatieplichtig zijn. Verder stelden deze leden de vraag of het wetsvoorstel niet te veel exclusief is gefocust op alimentatiegerechtigden die bij niet-tijdige voldoening van de onderhoudsbijdrage op bijstandsverlening zijn aangewezen. Immers, helder is dat er ook gerechtigden zijn die bij niet-tijdige voldoening *niet* op bijstandsverlening zijn aangewezen, terwijl ook zij een gelijkwaardig recht op inning van de verplichte bijdrage moeten kunnen uitoefenen.

Partneralimentatie en andere onderhoudsverplichtingen

Via de Wet Voortgezet ouderschap is thans geregeld dat kinderalimentatieverplichtingen gaan vóór andersoortige onderhoudsverplichtingen, zo constateren de leden van de fractie van de **PvdA**. Dit geldt echter niet indien er uit een tweede huwelijk of geregistreerd partnerschap eveneens kinderen worden geboren. Deze nieuwe kinderen zijn «concurrent» ten opzichte van de kinderen uit een eerder huwelijk. Is ten aanzien van partneralimentatie een vergelijkbare regeling getroffen? Gaat de vordering tot betaling van partneralimentatie vóór op later ontstane andere onderhoudsverplichtingen? En zijn latere partners weer «concurrent» ten opzichte van de onderhoudsgerechtigde ex-partner?

Positie van de rechter

Vindt er door het LBIO terugkoppeling plaats naar de leden van de rechterlijke macht ter zake van de bevindingen met betrekking tot de invorderingsactiviteiten, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie zich af. Het is immers denkbaar dat de ervaringen van het LBIO aanleiding kunnen vormen tot een bijstelling van de Trema-normen of tot een structureel meer uitgebreide motivering van alimentatiebeschikkingen, aldus deze leden.

Er zijn geen zaken in de familiesectoren van de rechtbanken waarin zo vaak wordt geappelleerd, aldus de leden van de **SP**-fractie. Er wordt vaker hoger beroep ingesteld tegen alimentatiebeschikkingen dan tegen beschikkingen over uithuisplaatsing van kinderen of omgang. Bij het Hof Amsterdam zijn in de familiekamer ongeveer 80% van de zaken alimentatie-appellen. Dat het Amsterdamse Hof zo vaak tot een andere uitspraak dan de rechtbank komt, zegt niet zoveel over de kwaliteit van de rechtbankbeschikkingen (de tijd dat deze uitspraken vonnissen waren ligt

ver achter ons), maar wordt vaak veroorzaakt door inmiddels veranderde omstandigheden. De minister heeft bij brief van 15 april 2009, naar aanleiding van vragen/suggesties van het Tweede-Kamerlid De Wit, de verbeterpunten aan de Raad voor de Rechtspraak doorgegeven. Een verbetering zou zijn het aanhechten van de draagkrachtberekening, dan wel motiveren waarom van de standaard Trema-normen wordt afgeweken. De leden van de fractie van de SP hopen dat het Landelijk Overleg van Voorzitters van familiesectoren (LOV-F) hier positief op zal reageren.

Er speelt echter nog iets anders, aldus de leden van de SP-fractie. In civiele zaken is de rechter lijdelijk. De minister antwoordt op de vraag in de Tweede Kamer naar de mogelijkheden om de omstandigheden van het geval beter te onderzoeken dat de advocaten de omstandigheden aan de orde stellen en dat de rechter dan aan zet is. En daar zit nu precies het probleem: civielrechtelijk opgeleide rechters vinden dat zij niet door mogen vragen. Doen zij dat wel, dan straft de Hoge Raad dat meedogenloos af: partijen bepalen de grenzen van de procedure, de rechter mag niet buiten die grenzen treden. Dat verhindert een goed onderzoek naar de feiten. De leden van de SP-fractie noemen een voorbeeld: de advocaat van de man stelt dat zijn nieuwe partner niet in staat is inkomsten te verdienen. De advocaat van de vrouw betwist dit niet. Daarmee staat dit feit in rechte vast. De rechter mag dan niet vragen: «Waarom kan uw nieuwe partner niet werken?». De eerste reactie is dan dat de advocaat van de vrouw zit te slapen. Hij kan echter ook van zijn cliënte opdracht hebben gekregen te zorgen voor een goede sfeer en zo weinig mogelijk problemen te maken. Zij kan daar inderdaad belang bij hebben. De vraag van de leden van de SP-fractie is: is het juist dat de rechter in alimentatiezaken lijdelijk is? Is dit anders bij kinderalimentatie dan bij partneralimentatie? En zo ja, is de minister dan bereid om in het kader van de lopende herziening van het burgerlijk procesrecht de kwestie van de lijdelijkheid van de rechter in het familierecht en in alimentatiezaken in het bijzonder mee te nemen?

Positie van de deurwaarder

De oplossing van inschakeling van een deurwaarder bij niet-betaling staat in principe ook open, zo constateren de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie**. Dit kan echter met aanzienlijk hogere kosten dan ingeval van inning via het LBIO gepaard gaan. Het LBIO kan, indien bemiddeling geen succes oplevert, gebruik maken van de vereenvoudigde regeling inzake executoriaal derdenbeslag op grond van artikel 479g van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De deurwaarder beschikt niet over deze wettelijke faciliteit. Deze leden stelden de vraag wat het motief is om de deurwaarder dit middel te onthouden en of er geen goede redenen zijn om ook hem dit middel ter beschikking te stellen. Deze vraag verdiende naar de opvatting van deze leden temeer een afdoend antwoord omdat ook het LBIO zich genoodzaakt kan zien om een beroep op de inzet van de deurwaarder te doen.

Europees- en internationaalrechtelijke aspecten

De alimentatieplichtige die het laat aankomen op een invorderingsprocedure zal met de kosten van de invordering worden belast. In het geval dat de LBIO-actie, die dan uitsluitend bestaat uit het leggen en afwerken van loonbeslag overeenkomstig art. 479g van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, geen doel treft, zijn de kosten voor rekening van het LBIO. Zien de leden van de **CDA**-fractie het goed, dat in het uitvoeren van deze activiteit (naast de kosteloze mediation) het enige verschil ligt met de invorderingsactiviteiten die normalerwijze door een deurwaarder worden verricht? Alle verdere, d.w.z. op een later moment in de keten plaatsvindende, ambtshandelingen ter zake van een executie

kunnen immers alleen door een daartoe bevoegde deurwaarder worden verricht. In hoeverre zou er dan nog sprake van kunnen zijn, dat de overheid een economische taak van gerechtsdeurwaarders vervult zonder dat daartoe een in het Europese recht passende rechtvaardiging bestaat, ten gevolge waarvan zou zijn gehandeld in strijd met de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag?

Voor de inning van partneralimentatie in het buitenland op grond van het Verdrag van New York van 20 juni 1956 is het LBIO bevoegd verklaard. De leden van de CDA-fractie hebben in dit verband nog enige vragen. Wordt er in deze gevallen door het LBIO ook bemiddeld, en zo ja, wat is het slaagpercentage? Hoe groot is het totale nadeel dat bij het niet slagen van de – bijvoorbeeld over een jaar genomen – invorderingacties ten laste van het LBIO blijft? Hoe zal de situatie worden wanneer het op 23 november 2007 te Den Haag tot stand gekomen alimentatieverdrag, dat een aantal gebreken in het Verdrag van New York zal opheffen, in werking treedt? Is de regering van plan om zich er voor in te spannen te bewerkstelligen, dat ook de Europese Unie zal toetreden tot dit nieuwe alimentatieverdrag?

De leden van de **PvdA**-fractie lazen in het kritische advies van de Raad van State dat mogelijk de EG-Dienstenrichtlijn zal worden geschonden indien het LBIO niet tegen kostprijs de partneralimentatie int, geen gescheiden boekhouding voert en mogelijk kruissubsidiëring pleegt. Het gaat hier volgens de Raad van State niet vanzelfsprekend om een activiteit van «algemeen economisch belang». Bemiddeling en invordering door het LBIO zullen naar verwachting niet tegen kostendeckende tarieven worden uitgevoerd. Aldus worden aan gerechtsdeurwaarders inkomsten onthouden, waarvoor in het Europees recht geen passende rechtvaardiging bestaat.

Deze stelling van de Raad van State noopt tot een zeer precieze weerlegging, wil het niet komen tot een infractieprocedure door de Europese Commissie. Is de regering van mening dat haar betoog in de kabinetsreactie op het advies van de Raad van State de toets der kritiek van de Europese Commissie zal kunnen doorstaan? Deze leden waren daaromtrent niet zeker. Weliswaar benoemt de regering de executie van gerechtelijke vonnissen als een *wettelijke* taak, maar volgt daaruit dan automatisch dat deze taak zonder aanbesteding aan anderen dan gerechtelijke deurwaarders mag worden uitbesteed? Deze leden dachten eerder aan het tegenovergestelde.

Elders benoemt de regering de exclusieve wettelijke taak van notarissen om akten, bijvoorbeeld transportakten van onroerend goed, te verlijden uitdrukkelijk als een *niet* openbare taak (Wijziging Wet op het notarisambt i.v.m. het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste voor benoeming tot notaris; Kamerstukken 31 040). Waarom is de executie van civiele vonnissen dan geen *wettelijke* taak, die als *niet* openbare dienstverlening zou moeten worden aanbesteed? Mag de overheid aan een zelfstandig bestuursorgaan een monopolie voor dit soort wettelijke diensten verstrekken?

Daarenboven gaat het niet alleen om de executie van een rechterlijk vonnis, maar ook om niet-wettelijke diensten van bemiddeling, die evenzeer door anderen kunnen worden behartigd. Deze bemiddeling door het LBIO geschiedt kosteloos (en wordt dus door de overheid gesubsidieerd), hetgeen als concurrentievervalsing zou kunnen worden aangemerkt.

Tevens is als gevolg van de samenloop met de inning van kinderalimentatie het scheiden van diensten ten behoeve van de kinderalimentatie vaak onmogelijk.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken daarom de regering op deze kwestie nog eens beargumenteerd in te gaan.

Systeem van partneralimentatie

De leden van de **SP**-fractie vragen zich, in navolging van de SP-fractie in de Tweede Kamer, af of dit het best denkbare systeem is. De vele klachten over alimentatie, de vele hoger beroepen, de vele pogingen om onder de verplichting uit te komen of deze onrechtmatig te verlengen maken het noodzakelijk om het systeem grondig aan onderzoek te onderwerpen. De leden van deze fractie maken zich ernstig zorgen over een systeem dat alleen door gespecialiseerde rechters en advocaten wordt begrepen. Een computerprogramma geeft een schijnzekerheid: het rekent alimentaties uit tot 2 cijfers achter de komma, maar een rechter die de cursus alimentatierekenen van het Studiecentrum rechtspleging (SSr) gaf, vertelde een van de leden van de SP-fractie eens dat de cursisten, rechters dus, de casus kregen uitgereikt en ieder voor zich op de computer met het zogenaamde Ina-programma een berekening moest maken. Resultaat: 10 rechters, 10 uitkomsten. Dat is jaren geleden maar sindsdien zijn de Trema-normen nog veel verder verfijnd, met alle problemen van dien. Forfaitaire kinderalimentatie zou voor de burger al een verbetering zijn – de leden van de SP-fractie constateren met instemming dat de minister het proefschrift van mevrouw Dijksterhuis serieus bestudeert – maar daarmee zijn we er nog niet. Partneralimentatie is geen zuiver juridische kwestie, in veel zaken is daarnaast fiscale en/of boekhoudkundige kennis vereist. Sommige rechters en advocaten hobbiën daarin. Voor de burger is het een toevalstreffer als zo'n rechter over zijn zaak oordeelt. In Australië worden alimentatiezaken door een speciaal team behandeld en wordt de rechter pas ingeschakeld als er een juridisch probleem is. Alimentatierekenen en alimentatierecht worden daar uit elkaar gehaald. Is de minister bereid om te onderzoeken of dit systeem, of wellicht een ander in een van de ons omringende landen gehanteerd systeem, voor Nederland werkbaar zou kunnen zijn?

De leden van de commissie zien de beantwoording van voorgaande vragen met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren