

Vergaderjaar 2007–2008

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

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 mei 2008 en het nader rapport d.d. 28 augustus 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 mei 2008, no.08 001 379, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Justitie, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen in verband met de inning van partneralimentatie, met memorie van toelichting.

Artikel 1:408 van het Burgerlijk Wetboek (BW) biedt een voorziening voor de inning van kinderalimentatie, indien een achterstand in betaling is ontstaan, door een overheidsorgaan, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO). Voorgesteld wordt om deze voorziening uit te breiden naar partneralimentaties, met als doel de inning van een bij rechterlijke beschikking vastgestelde alimentatie te verbeteren. Voor bijstandsgerechtigden heeft het wetsvoorstel als consequentie dat een gemeente op grond van artikel 55 van de Wet werk en bijstand (Wwb) een bijstandsgerechtigde kan verplichten een verzoek tot inning van door de rechter vastgestelde partneralimentatie in te dienen bij het LBIO.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de vraag of inning van partneralimentatie als een overheidstaak dient te worden aangemerkt, over de verhouding tot de bijstand en het bijstandsverhaal, over de eisen die het EG-recht stelt en over de effectiviteit van inning door het LBIO. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Inleiding

De toelichting bij het wetsvoorstel geeft drie argumenten voor de uitbreiding van de taken van het LBIO:¹

- Uitbreiding van de inningsbevoegdheid is in het belang van de alimentatie-behoefte ex-partner wiens financiële zelfstandigheid wordt bevorderd door de nakoming van de onderhoudsplicht. Daardoor wordt de uitstroom uit de bijstand makkelijker.*
- Het is een maatschappelijk belang dat bij rechterlijke beschikking vastgestelde alimentatie ook daadwerkelijk wordt geïncasseerd.*
- Nakoming van de alimentatieverplichting kan het beroep op de bijstand beperken. Gemeenten kunnen de belanghebbende bij een beroep op*

¹ Zie het algemene deel van de memorie van toelichting.

bijstand op grond van artikel 55 Wwb verplichten een verzoek tot inning van door de rechter vastgestelde partneralimentatie in te dienen bij het LBIO.

Als voordelen van de inning van partneralimentatie via het LBIO noemt de toelichting dat het LBIO een laagdrempelige en (voor de alimentatiegerechtigde) kosteloze instantie is, dat een uniforme afwikkeling van verzoeken om invordering van kinder- en partneralimentatie wordt bevorderd en dat de samenloop van inningsactiviteiten kostenvoordelen oplevert.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 mei 2008, nr. 08.001379, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 mei 2008, nr. WO3.08.0167/II, bied ik U hierbij, mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin, aan.

1. Inning van partneralimentatie: overheidstaak?

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt dat partneralimentatie rechtstreeks door de alimentatieplichtige aan de alimentatiegerechtigde wordt betaald.¹ Het acht het evenwel van belang dat de alimentatiegerechtigde ex-partner, naast inschakeling van de gerechtsdeurwaarder, ook een beroep op het LBIO, dat al de bevoegdheid heeft om kinderalimentaties te innen, kan doen. De Raad merkt het volgende op:

a. Huidig recht

Als de door de rechter vastgestelde alimentatie niet wordt betaald, is dwanginvordering mogelijk, ook in die gevallen dat de alimentatiegerechtigde een bijstandsuitkering heeft. De dwanginvordering van civielrechtelijke vonnissen en beschikkingen, waaronder alimentatiebeschikkingen, is opgedragen aan de gerechtsdeurwaarder. Uit de toelichting blijkt niet dat deze wijze van invordering van partneralimentatie te wensen zou overlaten.

b. Historisch perspectief

De gedachte dat de inning van alimentatie een zaak van de betrokkenen zelf is, heeft nooit principieel ter discussie gestaan. Voor kinderalimentaties gold in de vorige eeuw een ander uitgangspunt. Tot 1 januari 1993 werden alle kinderalimentaties geïnd door de raden voor de kinderbescherming. Per 1 januari 1993 is tot wettelijk uitgangspunt genomen dat de betaling van kinderalimentaties zoveel als mogelijk rechtstreeks dient plaats te vinden. Wel kon een ouder de raad voor de kinderbescherming zonder nadere voorwaarden verzoeken de inning van kinderalimentatie over te nemen. Per 1 januari 1994 geschiedt de inning van kinderalimentatie alleen dan via een overheidsorgaan, als aannemelijk is gemaakt dat de alimentatieplichtige in de zes maanden voorafgaande aan het verzoek ten minste één keer niet aan zijn verplichting heeft voldaan.² De raden voor de kinderbescherming en nadien het LBIO beschikken ten behoeve van de inning over vergelijkbare invorderingsbevoegdheden als de gerechtsdeurwaarder.³ Inning van partneralimentatie is nimmer een overheidstaak geweest.

Het voorgaande illustreert dat de opvattingen over wat in dit verband tot de overheidstaak moet worden gerekend, veranderen. De eigen verantwoordelijkheid van ex-partners voor de (dwang)invordering, ook van kinderalimentatie, is nadrukkelijker op de voorgrond komen te staan. Een volledige beëindiging van de inningstaak van kinderalimentaties van oorspronkelijk de raden voor de kinderbescherming werd niet aangewezen geacht uit een oogpunt van bescherming van kwetsbare belangen, namelijk die van kinderen. (Dwang)invordering van partneralimentatie door een overheidsorgaan werd in 2005 door de regering nog afgewezen.⁴

Thans wordt de koers verlegd en wordt ook de (dwang)invordering van partneralimentatie gerekend tot de overheidstaak. Het feit dat inschakeling van het LBIO niet verplicht is en de ex-partner in zoverre zelf verantwoordelijk blijft voor de inning, maakt dat niet anders. Een dergelijke ingrijpende wijziging van opvatting over de taak van de overheid met betrekking tot de (dwang)invordering van civielrechtelijke beschikkingen vergt een draagkrachtige motivering.

¹ Algemeen deel van de toelichting, nieuwe invorderingsmogelijkheid via het LBIO.

² Artikel 1:408, lid 4 BW.

³ Artikel 479g Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv.).

⁴ Kamerstukken II, 2004/05, 29 480, nr. 12, blz. 16.

c. Voordelen inschakeling LBIO

Als voordelen van de inning van partneralimentatie via het LBIO noemt de toelichting dat het LBIO een laagdrempelige en (voor de alimentatiegerechtigde) kosteloze instantie is, dat een uniforme afwikkeling van verzoeken om invordering van kinder- en partneralimentatie wordt bevorderd en dat de samenloop van inningsactiviteiten kostenvoordelen oplevert.

Inschakeling van de gerechtsdeurwaarder vindt in de praktijk vaak plaats via de scheidingsadvocaat. Inschakeling van het LBIO, een blijkens onderzoek niet erg bekende instantie bij ex-partners¹, vindt ook vaak via de scheidingsadvocaat plaats. Waarom het LBIO laagdrempeliger zou zijn dan de gerechtsdeurwaarder, wordt uit de toelichting niet duidelijk. Weliswaar zijn aan de inschakeling van een gerechtsdeurwaarder kosten verbonden, maar die komen ten laste van de weigerachtige partij. Door de zogenoemde kostenopslag die het LBIO toepast, komt een niet-kostendekkend forfaitair bedrag aan inningskosten ten laste van de alimentatieplichtige.

Het LBIO slaagt er bij de inning van kinderalimentatie in in een relatief groot aantal gevallen via bemiddeling de rechtstreekse betaling van de kinderalimentatie weer op gang te krijgen. Een dergelijke bemiddeling kan de onderling mede door wanbetaling verstoorde verhoudingen tussen echtgenoten verbeteren. Dat is in het belang van het kind. De vraag is of de bemiddeling ook succesvol zal zijn in geval van wanbetaling van partneralimentatie. In het algemeen is de bereidheid om kinderalimentatie te betalen aanmerkelijk groter dan om partneralimentatie te betalen. Vooral nog valt niet in te zien dat de resultaten van het LBIO bij de inning van kinderalimentatie reden zijn om de inning van partneralimentatie ook door het LBIO te laten doen. Bij samenloop zou zelfs een succesvolle bemiddeling bij de betaling van kinderalimentatie in het tegendeel kunnen verkeren als dezelfde instantie ook op de stoep staat voor de partneralimentatie. De toelichting bevat de veronderstelling dat er in 45% van de gevallen samenloop van kinder- en partneralimentatie zal zijn, maar biedt daarvoor geen verdere aanknopingspunten. Het is een feit van algemene bekendheid dat bij een scheiding in veel gevallen de draagkracht van de alimentatieplichtige niet toelaat dat deze zowel kinder- als partneralimentatie betaalt. Er zullen gevallen zijn dat bij samenloop van kinder- en partneralimentatie de inning door één orgaan geschiedt, maar dat is onvoldoende reden om voor alle gevallen het uitgangspunt opzij te schuiven dat de (dwang)invordering van civielrechtelijke beschikkingen door partijen zelf met behulp van de gerechtsdeurwaarder geschiedt.

De bestaande weg van (dwang)invordering via de gerechtsdeurwaarder leidt tot de door de regering gewenste financiële zelfstandigheid van de alimentatiegerechtigde en beperkt in bijstandsgevallen het beroep op de bijstand op dezelfde wijze als de inschakeling van het LBIO dat zou doen.

Gelet op al het voorgaande, kunnen naar het oordeel van de Raad de aangevoerde argumenten, voor de voorgestane ingrijpende wijziging van opvatting in de taak van overheid op dit terrein, zowel elk op zichzelf als tezamen genomen onvoldoende overtuigen. De Raad adviseert om het voorstel om de inning van partneralimentatie aan het LBIO op te dragen nader te bezien, dan wel het verlaten van het uitgangspunt dat de (dwang)invordering van partneralimentatie behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de ex-partners, dragend te motiveren.

1. Inning van partneralimentatie: overheidstaak?

a. Huidig recht

De Raad wijst er terecht op dat bij niet-nakoming van de bij rechterlijke uitspraak vastgestelde alimentatieverplichting, de mogelijkheid van dwanginvordering aanwezig is. De praktijk wijst echter uit dat van de circa 6500 gevallen per jaar, waarin partneralimentatie wordt vastgesteld door de rechter, in circa 2500 gevallen jaarlijks een beroep op de bijstand wordt gedaan. Alimentatiegerechtigden in de bijstand vormen een kwetsbare groep, die wellicht de weg naar de gerechtsdeurwaarder niet goed weet te vinden. Voor de deurwaarder gaat het vaak om lastige zaken, met een gering financieel belang.

Eenzijds wordt in de trendrapportage gerechtsdeurwaarders 2006 gesignaleerd dat gerechtsdeurwaarders zich steeds meer richten op de wensen van grote opdrachtgevers. Anderzijds geldt wel dat de gerechtsdeurwaarder een

¹ Uit onderzoek naar het functioneren van de Wet LBIO komt naar voren dat het merendeel van de alimentatiegerechtigden het LBIO niet kent; 67% hoort hier pas voor het eerst van na het ontstaan van de betalingsproblemen. Evaluatie regelingen kinderalimentatie, Leiden 2002.

ministerieplicht heeft, en dat hij dus bij een opdracht (hetzij van de alimentatiegerechtigde, hetzij van de gemeente namens de alimentatiegerechtigde) de rechterlijke uitspraak executeren moet. Soms kan de alimentatiegerechtigde bepaalde redenen hebben om af te zien van een tenuitvoerlegging van de uitspraak via een gerechtsdeurwaarder.

Voor de opdrachtgevers (alimentatiegerechtigden) geldt dat zij in eerste instantie de kosten voor de inschakeling van de gerechtsdeurwaarder moeten betalen. Deze kosten kunnen op de schuldenaar worden verhaald tot het maximumtarief dat geldt voor schuldenaren (bijv. € 107,12 bij beslag onder derden op periodieke betalingen).

De alimentatiegerechtigde loopt echter het risico, dat de kosten voor zijn rekening blijven, als de vordering niet inbaar blijkt te zijn. Voorts kan aan de opdrachtgever/alimentatiegerechtigde een hoger tarief in rekening worden gebracht als er extra inspanningen van de gerechtsdeurwaarder nodig zijn. Deze omstandigheden kunnen voor de alimentatiegerechtigde een drempel vormen om een deurwaarder in te schakelen. In het onderdeel «Algemeen» van de memorie van toelichting is hierop nader ingegaan.

b. Historisch perspectief

Bij de opmerking van de Raad van State dat de Raden voor de Kinderbescherming en nadien het LBIO over vergelijkbare inningsbevoegdheden beschikken als de gerechtsdeurwaarder moet de kanttekening geplaatst worden dat deze organisaties op grond van artikel 479g Rv beschikken over een vereenvoudigde beslagmogelijkheid.

Deze houdt in dat van de beschikking in afschrift mededeling wordt gedaan aan de derde-beslagene. Het beslag is voltooid als de derde-beslagene deze schriftelijke kennisgeving voor «gezien» getekend terugstuurt.

Lid 2 van artikel 479g geeft voorts het LBIO de bevoegdheid om beslag te leggen op de dag volgend op die waarop de uitkering moet geschieden, zonder voorafgaande betekening of bevel tot betaling als bedoeld in artikel 432 Rv.

Voorts kan het LBIO aan meer instanties informatie vragen ten behoeve van de uitoefening van zijn taken (art.23 van de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen).

De Raad wijst er terecht op dat inning van partneralimentatie nimmer een overheidstaak is geweest. Dat neemt niet weg dat het nakomen van alimentatieverplichtingen wel een zorg van de overheid is, indien de alimentatiegerechtigde, die geconfronteerd wordt met een weigerachtige ex-partner, een beroep moet doen op de bijstand. In dat geval kan via het bijstandsverhaal van de gemeente bereikt worden dat de alimentatieplichtige alsnog zijn verplichtingen nakomt, in die zin dat het alimentatiebedrag betaald wordt aan de bijstand verlenende gemeente. Dit betekent echter dat na beëindiging van de bijstand en het bijstandsverhaal de alimentatiegerechtigde alsnog dwanginvorderingsmaatregelen zal moeten treffen als de alimentatieplichtige in gebreke blijft.

Zoals hiervoor opgemerkt, is het onderhavige wetsvoorstel een uitvloeisel van het coalitie-akkoord, waarin het kabinet het voornemen tot de verbetering van de inning van (partner)alimentatie heeft vastgelegd.

Er is, zoals de Raad opmerkt, sprake van een koersverlegging. Het kabinet heeft hiervoor goede gronden, die ook in de memorie van toelichting zijn uiteengezet. De praktijk wijst uit dat het bij de inning van partneralimentatie, evenals bij kinderalimentatie, kan gaan om kwetsbare personen, die vaak genoodzaakt zijn een beroep op de bijstand te doen, als de alimentatieplichtige zijn verplichtingen niet nakomt. Voor deze groep heeft overigens de overheid zoals hiervoor opgemerkt, al – indirect – bemoeienis met de inning van (partner) alimentatie via het bijstandsverhaal. Deze groep zal ook het grootste aandeel vormen van de nieuwe inningstaak van het LBIO, naast de circa 700 niet bijstandsgerechtigde ex-partners die jaarlijks zelfstandig het LBIO zullen inschakelen voor de inning.

De voorgestelde incasso via het LBIO is, gelet op de reeds bestaande mogelijkheid van bijstandsverhaal, niet zo'n ingrijpende wijziging van opvatting over de taak van de overheid op dit terrein, als de Raad van State stelt. Aan die bemoeienis van de overheid wordt in het wetsvoorstel op een andere, effectievere wijze invulling gegeven, waardoor ook de rechtstreekse alimentatiebetaling aan de alimentatiegerechtigde ex-partner wordt bewerkstelligd en naar verwachting in de meeste gevallen zonder dwangexecutie-

maatregelen. Bijkomend voordeel is de toename van de financiële zelfstandigheid van de alimentatiegerechtigde (meestal vrouw), waardoor deze eerder uit de bijstand zal komen. Overigens heeft het LBIO al ervaring met de incasso van partneralimentatie op grond van het Verdrag inzake het verhaal in het buitenland van uitkeringen tot onderhoud.

In de memorie van toelichting is in het onderdeel «Algemeen» uiteengezet dat de overheid ook nu al in het kader van bijstandsverhaal bemoeienis heeft met de effectuering van alimentatieverplichtingen.

c. Voordelen inschakeling LBIO

De naamsbekendheid van het LBIO is de laatste jaren toegenomen. Naast de rechtstreekse benadering door ontvangstgerechtigden verwijzen ook veel advocaten en Gemeentelijke Sociale Diensten naar het LBIO. Een aantal jaren geleden werd in circa 50% van alle vonnissen met kinderalimentatie een beroep op het LBIO gedaan, terwijl dit vooral in de periode 2001–2005 is gegroeid tot bijna 75%. Door de inning van partneralimentatie ook bij het LBIO te beleggen wordt deze naamsbekendheid onder de alimentatiegerechtigden benut.

Uit de door de Raad genoemde «evaluatie regelingen kinderalimentatie» 2002, blijkt dat het LBIO wordt ervaren als een makkelijk in te schakelen instantie en wordt gezien als een onafhankelijk en neutraal instituut (blz. 36).

Anders dan de Raad opmerkt, kunnen de kosten van de inschakeling van een gerechtsdeurwaarder ook voor rekening van de opdrachtgever/alimentatiegerechtigde komen, als de vordering niet inbaar blijkt te zijn. Ook kunnen aan de opdrachtgever extra kosten in rekening worden gebracht als er bijv. veel extra werk moet worden verricht.

Van de kostenopslag, die het LBIO hanteert als de invordering wordt overgenomen, kan een preventieve werking uitgaan op de betalingsplichtige: teneinde hogere kosten te voorkomen wordt alsnog vrijwillig betaald.

Aan bemiddeling door het LBIO (voordat eventueel de invordering wordt overgenomen) zijn voor alimentatieplichtige en -gerechtigde geen kosten verbonden. Op deze verschillen wordt in de memorie van toelichting in het onderdeel «Voordelen inning partneralimentatie via LBIO» nader ingegaan. Er is geen reden om aan te nemen dat bemiddeling door het LBIO minder succesvol zal zijn in geval van wanbetaling van partneralimentatie. De dreiging dat er een kostenopslag verschuldigd is als het LBIO de invordering overneemt, zal van invloed zijn op de weigerachtige houding van de alimentatieplichtige. Dit geldt ook voor de alimentatieplichtige van kinderalimentatie, die door de interventie van het LBIO alsnog bereid is deze alimentatie vrijwillig te betalen. Ook diens «bereidheid» tot betaling is geprikkeld door de inschakeling van het LBIO (64% succesvolle bemiddeling bij kinderalimentatie).

In zoverre verschillen deze situaties niet van elkaar. De positieve resultaten van het LBIO bij de inning van kinderalimentatie zijn voor het kabinet dan ook reden om deze procedure ook open te stellen voor de inning van partneralimentatie. De omstandigheid dat er wellicht minder bereidheid is tot betaling van partneralimentatie dan van kinderalimentatie kan van invloed zijn op het resultaat van de bemiddeling, zij het dat het vooruitzicht dat er een kostenopslag betaald moet worden als het LBIO de invordering overneemt, de alimentatieplichtige zal bewegen om alsnog vrijwillig zijn verplichtingen na te komen. Uiteindelijk is het resultaat van de inning niet afhankelijk van de bereidheid tot betaling omdat het LBIO in laatste instantie kan beschikken over dwangexecutiemiddelen, die op termijn volledige nakoming van de verplichting kunnen bewerkstelligen.

Met betrekking tot het in de memorie van toelichting genoemde percentage van 45% van samenloop van kinder- en partneralimentatie kan het volgende worden opgemerkt. Uit het eindrapport van de werkgroep alimentatiebeleid «Het kind centraal verantwoordelijkheid blijft» (Bijlage 5: p. 63) blijkt dat 13 procent van de alleenstaande gescheiden moeders partneralimentatie ontvangen. Hiervan ontvangen 8 procent zowel partner- als kinderalimentatie en 5 procent slechts partneralimentatie. Het aandeel samenloop voor deze groep bedraagt derhalve 62 procent (8/13). Naast gescheiden moeders zullen ook ex-partners zonder kinderen een beroep doen op het LBIO voor de inning van partneralimentatie. Bij deze groep kan van samenloop geen sprake zijn. Gewogen zal naar schatting de samenloop van inning van partner- en kinderalimentatie circa 45 procent bedragen. In de memorie van toelichting is het onderdeel «Financiële consequenties» terzake aangevuld.

Dat bij samenloop een succesvolle bemiddeling bij de betaling van kinderalimentatie in het tegendeel zou kunnen verkeren als het LBIO ook de alimentatieplichtige benadert voor partneralimentatie, is naar het oordeel van het kabinet geen reëel risico. Dit is wel het geval als een betalingsplichtige door twee verschillende instanties wordt benaderd, waarbij ook verschillende procedures worden gehanteerd. Inschakeling van het LBIO betekent dat er één landelijke instantie is voor invordering van partner- en kinderalimentatie met één procedure.

Overigens is het voordeel van inning door één orgaan niet de enige reden om de inningsprocedure via het LBIO ook open te stellen voor partneralimentatie. Daarnaast kunnen worden genoemd:

- de laagdrempelige en kosteloze mogelijkheid van inning;
- kostenvoordelen van één instantie bij samenloop;
- uniforme afwikkeling van verzoeken;
- de bemiddelende rol van het LBIO, waardoor geen executiemaatregelen genomen hoeven te worden en er minder derde beslagen nodig zijn en derhalve minder administratieve lasten voor derden beslagen ontstaan;
- toename van inkomenszekerheid van de alimentatiegerechtigde hetgeen leidt tot grotere financiële zelfstandigheid;
- minder beroep op de bijstand.

Gelet op de hiervoor geschetste verschillen in procedure en (toerekening van) kosten kan naar het oordeel van het kabinet niet geconcludeerd worden dat de bestaande weg van dwanginvordering via de gerechtsdeurwaarder op dezelfde wijze als de inschakeling van het LBIO leidt tot financiële zelfstandigheid van de alimentatiegerechtigde en beperking van beroep op de bijstand.

Deze verschillen in procedure en (toerekening van) kosten zijn in de memorie van toelichting nader uiteengezet in het onderdeel «Voordelen inning partneralimentatie via LBIO».

2. Bijstand en het verhaal van bijstand

Artikel 55 Wwb biedt gemeenten de bevoegdheid om alimentatiegerechtigden die een beroep doen op de bijstand, te verplichten de door de rechter vastgestelde alimentatie te (doen) invorderen. Op basis van artikel 8 Wwb kan de gemeente in de afstemmingsverordening regelen in welke mate niet-naleving van artikel 55 Wwb lagere vaststelling van de bijstand tot gevolg kan hebben. Indien de belanghebbende zonder gegronde redenen in gebreke blijft de alimentatie in te vorderen, kan de gemeente de gemiste alimentatie als inkomsten in aanmerking nemen (artikel 31, eerste lid, Wwb).

Voorts geeft de Wwb gemeenten de bevoegdheid de verleende bijstand op eenvoudige wijze te verhalen op de ex-partner.¹ De toelichting vermeldt weliswaar dat de opbrengsten van bijstandsverhaal in het huidige stelsel beperkt zijn in verhouding tot de inspanningen van gemeenten, maar biedt geen inzicht in de mate waarin gemeenten zich inspanningen getroosten om partneralimentatie langs deze weg te innen, noch in de kosten die dit voor gemeenten meebrengt in de gevallen waarom het hier gaat dat er een executoriale titel aanwezig is in de vorm van een rechterlijke uitspraak. Uit het eindrapport van de werkgroep alimentatiebeleid, dat overigens dateert van voor de invoering van de Wwb, kan worden afgeleid dat verbetering van de inning van bijstandsverhaal door de gemeenten zeer wel mogelijk is.² Gelet op de bestaande mogelijkheden om in bijstandsgevallen een afwenteling van de alimentatieplicht op de bijstand te voorkomen, ziet de Raad niet in dat juist voor die gevallen het LBIO de mogelijkheid van inning van partneralimentatie zou moeten krijgen. Dat de partneralimentatie niet meer betaald zou worden, zodra de alimentatiegerechtigde geen bijstand meer ontvangt, is in dit verband geen overtuigend argument. De dwanginvordering in de vorm van bijvoorbeeld loonbeslag blijft ook nadat de (aanvullende) bijstandsuitkering is geëindigd, voortduren.³ Gezien de bestaande bevoegdheden die (beter) benut kunnen worden, adviseert de Raad het voorstel nader te bezien dan wel de toekenning van de bevoegdheid aan het LBIO tot inning van partneralimentatie toereikend te motiveren.

2. Bijstand en verhaal van bijstand

Naar het oordeel van de Raad van State biedt de huidige Wet werk en bijstand (Wwb) voldoende mogelijkheden om betaling van alimentatie af te dwingen indien de onderhoudsgerechtigde een beroep doet op bijstand. Onder

¹ De basis hiervoor ligt in artikel 13 Invoeringswet Wwb dat, bij wijze van overgangsregime, bepaalt dat kosten van bijstand door het college worden verhaald in de gevallen en overeenkomstig de regels aangegeven in de artikelen 92, tweede en derde lid, tot en met 105 en 141 van de Algemene bijstandswet, zij het als bevoegdheid van de gemeenten in plaats van een verplichting.

² «Het kind centraal: verantwoordelijkheid blijft», een interdepartementaal beleidsonderzoek. Volgens het rapport wordt in slechts 22% van de gevallen waarin de bijstandsgerechtigde aanspraak zou kunnen maken op kinderalimentatie deze aanspraak gerealiseerd.

³ Zie ook het advies van de NVVR inzake het eindrapport van de werkgroep alimentatiebeleid. Daarin stelt de NVVR dat het leggen van loonbeslag als er een rechterlijke uitspraak is, voldoende mogelijkheden biedt om de alimentatie te innen.

verwijzing naar een eerder interdepartementaal beleidsonderzoek geeft de Raad van State aan dat op gemeentelijk niveau nog een verbetering van de inning van bijstandsverhaal op de onderhoudsplichtige mogelijk lijkt. Volledigheidshalve wordt hier opgemerkt dat gemeentelijk bijstandsverhaal breder is dan de inning van vastgestelde partneralimentatie als bedoeld in dit wetsvoorstel. Bijstandsverhaal kan bijvoorbeeld ook betrekking hebben op niet door de rechter vastgestelde onderhoudsverplichtingen, waarbij de gemeente aanzienlijke inspanningen moet leveren om openstaande onderhoudsverplichtingen te effectueren. Met de komst van de WWB zijn gemeenten volledig budgetverantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen, waarmee de prikkels om gebruik te maken van de bevoegdheid tot verhaal optimaal zijn. Zoals de Raad van State constateert – onder verwijzing naar hetzelfde interdepartementaal beleidsonderzoek – blijft bijstandsverhaal een kostbaar en tijdrovend proces voor gemeenten, waardoor de mogelijkheden daartoe beperkt zijn. Gemeenten hebben in het kader van een uitvoeringstoets op dit wetsvoorstel aangegeven positief te staan tegenover de taakuitbreiding van het LBIO met partneralimentatie.

Bijstandsverhaal is gericht op beperking van de schade voor gemeenten als door het niet betalen van partneralimentatie meer bijstand moet worden verstrekt. De alimentatiegerechtigde heeft zelf geen baat bij bijstandsverhaal, zoals hieronder wordt verduidelijkt. De Raad van State merkt op dat dwanginvordering van partneralimentatie in de vorm van loonbeslag ook na beëindiging van de bijstand blijft voortduren. Echter, op het moment dat de onderhoudsgerechtigde uit de bijstand stroomt, stopt ook de beslaglegging op het inkomen van de onderhoudsplichtige in het kader van bijstandsverhaal. De gemeente leidt namelijk géén schade meer omdat niet langer bijstand hoeft te worden betaald ten behoeve van de onderhoudsgerechtigde. Juist in de situatie direct na uitstroom uit de bijstand, is de onderhoudsplichtige doorgaans financieel kwetsbaar en zeer gebaat bij structurele ontvangsten uit partneralimentatie. Omdat bijstandsverhaal, zoals gezegd, na uitstroom stopt, dient de onderhoudsgerechtigde in dat geval voor uitblijvende partneralimentatie momenteel zelf de gerechtsdeurwaarder te benaderen met eventuele financiële risico's. Toekenning van de bevoegdheid tot inning van partneralimentatie aan het LBIO biedt in die gevallen uitkomst. Voor de algemene voordelen van inschakeling van het LBIO voor inning van partneralimentatie wordt hier terugverwezen naar eerdergenoemde argumenten (onder 1c).

3. EG-rechtelijke aspecten

De inning van partneralimentaties betreft, ook in de ogen van de regering, een «gewone» economische activiteit in de zin van het EG-recht. Het betreft een dienst die thans door de gerechtsdeurwaarder tegen vergoeding wordt verricht. Het gaat niet om een taak die als overheidsprerogatief kan worden beschouwd. Lidstaten zijn op grond van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag gehouden tot het voorkomen van kruissubsidiëring of verlening van andere vormen van staatssteun. Een uitzondering op deze regels bestaat onder strikte voorwaarden voor het geval dat een onderneming (entiteit die economische activiteiten uitoefent, niet zijnde overheidsprerogatieven) is belast met een dienst van algemeen economisch belang (artikel 86, tweede lid, van het EG-Verdrag).¹ Het vorenstaande betekent dat het LBIO zijn activiteiten, voor zover deze betrekking hebben op de inning van partneralimentatie, tegen kostprijs moet verrichten, dat het een gescheiden boekhouding moet voeren en dat het geen kruissubsidiëring mag plegen. Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 2, onderdeel c en d, van de Wet LBIO, waarin is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het Bureau ook andere dan de wettelijke taken kan verrichten, indien deze taken niet leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van private aanbieders van vergelijkbare diensten en tegen kostendekkende tarieven worden verricht. Het bij wet opdragen van de inning van partneralimentatie aan het LBIO laat onverlet dat aan de hier genoemde criteria moet worden voldaan, gelet op hun europees-rechtelijke betekenis.

De Raad is van oordeel dat de inning van partneralimentatie niet vanzelfsprekend als een dienst van algemeen economisch belang kan worden aangemerkt. De hier genoemde activiteiten worden nu door de markt verricht. Er is geen reden om aan te nemen dat die activiteit van inning te wensen overlaat. Als gevolg van het wetsvoorstel kan de alimentatiegerechtigde

¹ HvJEG, 24 juli 2003, zaak C-280/00 (Altmark).

voortaan kiezen voor inschakeling van de gerechtsdeurwaarder of inschakeling van het LBIO. De bemiddelende rol van het LBIO kan ertoe leiden dat geen executiemaatregelen worden getroffen. In dat geval is de alimentatieplichtige geen kosten verschuldigd, anders dan bij bemiddeling door de gerechtsdeurwaarder het geval is, en komen de kosten voor de bemiddeling ten laste van het LBIO. Gaat het LBIO tot invordering over, dan wordt daarvoor een forfaitair bedrag in rekening gebracht dat, voor zover het kinderalimentatie betreft, niet kostendekkend is.¹ De toelichting bevat geen aanwijzingen dat dit tarief, waar het de partneralimentatie betreft, zal worden aangepast aan marktconforme voorwaarden. Dit heeft tot gevolg dat aan gerechtsdeurwaarders inkomsten worden onthouden, zonder dat daarvoor een in het Europese recht passende rechtvaardiging bestaat. De Raad meent dat uit het voorstel zelf niet blijkt dat aan de hiervoor genoemde eisen van kostendekkendheid, gescheiden boekhouding en uitsluiting van kruissubsidiëring is voldaan. De Raad adviseert het voorstel hierop nader te bezien.

3. E.G.-rechtelijke aspecten

Bij de invordering van partneralimentatie via beslag verricht de gerechtsdeurwaarder een ambtshandeling (het uitvoeren van een rechterlijke uitspraak). De gerechtsdeurwaarder oefent in die situatie een wettelijke taak uit. Voor wat betreft zijn ambtelijke werkzaamheden is er sprake van uitoefening van staatsgezag. In verband daarmee heeft de gerechtsdeurwaarder een bijzondere rechtspositie: hij wordt benoemd door de Kroon en heeft een domeinmonopolie, ministerieplicht en titelbescherming. Voor ambtshandelingen geldt een systeem van vaste tarieven voor schuldenaars en vrije tarieven voor opdrachtgevers. Overigens zijn de ambtelijke diensten van de gerechtsdeurwaarder uitgesloten van de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. De activiteiten in het kader van de ambtelijke dienstverlening vallen niet onder het begrip onderneming in de zin van het Europese mededingingsrecht (art. 81 EG-verdrag). Nu er bij het verrichten van ambtshandelingen geen sprake is van een marktactiviteit maar van de uitoefening van een wettelijke taak, behoeft niet voldaan te worden aan de eisen van kostendekkendheid, gescheiden boekhouding en uitsluiting van kruissubsidiëring.

De inningsprocedure bij het LBIO, waarbij het LBIO ook een wettelijke taak uitoefent, kan niet op één lijn worden gesteld met de executoriale maatregelen die de deurwaarder kan treffen in het kader van de uitvoering van een alimentatievonnis. Belangrijk element in de LBIO-procedure vormt de bemiddeling door het LBIO, die erop gericht is de vrijwillige betaling van alimentatie op gang te brengen. Escalatie van de problemen tussen de ex-partners kan daarmee worden voorkomen, hetgeen ook zijn weerslag heeft op andere onderwerpen die in een scheidingssituatie aan de orde kunnen zijn, zoals de nakoming van een omgangsregeling. Bij de inning van kinderalimentatie bereikt het LBIO in vierenzestig procent van de gevallen een minnelijke oplossing. Teneinde de bereidheid van de alimentatieplichtige tot medewerking aan een minnelijke oplossing zo groot mogelijk te maken, worden voor deze interventie van het LBIO geen kosten in rekening gebracht. Aan de alimentatieplichtige wordt bovendien gemeld dat een kostenopslag verschuldigd is als het LBIO de invordering van de alimentatie moet overnemen. Dit vooruitzicht kan een prikkel vormen om mee te werken aan een vrijwillige betalingsregeling. Het feit dat de bemiddeling en ook de aanmelding gratis zijn betekent dat er ook voor de alimentatiegerechtigde geen drempel is voor de maatschappelijke bemiddelings-c.q. vangnetfunctie van het LBIO. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het merendeel van de alimentatiegerechtigden, die een beroep zullen doen op het LBIO (veelal op instigatie van de bijstand), over zeer beperkte financiële middelen beschikt en dus zeer kwetsbaar is. Vaak zal het ook gaan om alimentatiebedragen van bescheiden omvang. Het is evenwel van maatschappelijk belang dat ook deze alimentatieverplichtingen van bescheiden omvang worden nagekomen, zodat financiële zelfstandigheid wordt bevorderd en het beroep op de bijstand kan worden beperkt.

Een andere fase in de LBIO-procedure treedt in als de vrijwillige betaling niet gerealiseerd kan worden en het LBIO de invordering overneemt. Het LBIO kan gebruik maken van de vereenvoudigde regeling inzake executoriaal derdenbeslag, zoals uitgewerkt in art. 479g Rv. Het LBIO is daartoe pas bevoegd op de veertiende dag nadat de alimentatieplichtige schriftelijk in kennis is gesteld

¹ Uit onderzoek van het WODC naar het functioneren van de Wet LBIO blijkt dat de kostendekkendheid van het LBIO in 2000 34,8% bedroeg. Evaluatie regelingen kinderalimentatie, Leiden 2002. Met ingang van 1 januari 2008 is de bepaling dat het LBIO tot uiterlijk 1 januari 2012 subsidie zou krijgen, geschrapt, omdat gebleken was dat volledige kostendekkendheid niet haalbaar is (Stb. 2007, 350).

van het voornemen daartoe onder vermelding van de reden daarvoor en van het bedrag en de kosten van invordering. Pas als dit beslag niet mocht slagen, omdat niet voldaan kan worden aan de wettelijke eis dat de derdebeslagene de schriftelijke kennisgeving van het LBIO terugstuurt, zal het LBIO de invordering door tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder laten geschieden. Een deurwaarder zal ook ingeschakeld moeten worden als er geen sprake is van een derdenbeslag, maar bijv. van een beslag op eigendom van de alimentatieplichtige (bijv. een auto). Bemiddeling terzake van betaling van partneralimentatie behoort niet tot de ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Van een ambts-handeling is geen sprake. Voor deze activiteit van de gerechtsdeurwaarder gelden ook geen vaste tarieven.

4. Effectiviteit en uitvoerbaarheid

De toelichting vermeldt dat de inschakeling van het LBIO met betrekking tot de inning van kinderalimentatie in de praktijk een effectieve voorziening blijkt te zijn. De bemiddelingsfase zou in 64% van de gevallen tot positief resultaat leiden en ook zouden betalingsplichtigen na de interventie van het LBIO niet vaak terugvallen in wanbetaling. Met betrekking tot de partneralimentatie gaat de toelichting ervan uit dat de interventie door het LBIO in 90% van de gevallen succesrijk zal zijn. Bij een verwacht aantal ontvankelijke verzoeken van 3200 per jaar, zouden dus slechts 320 verzoeken oninbaar blijken te zijn. Uit een in 2002 gedaan onderzoek naar de werking van de Wet LBIO blijkt dat in de jaren 1998 tot en met 2000 gemiddeld 49% van de ontvankelijke verzoeken heeft geleid tot overname van de inning door het LBIO; voor de overige gevallen kon met bemiddeling worden volstaan. De gemiddelde duur van de bemoeienis van het LBIO met een zaak bedroeg in de zaken die in de jaren van 1996 tot en met 1999 zijn aangemeld en in 2001 waren afgesloten, 2,2 jaar. Het totaal aantal recidivegevallen als percentage van zaken waarbij de inning is overgenomen, bedraagt sinds 1996 gemiddeld 12,6%. Op basis van het gegeven dat het LBIO in 51% van de ontvankelijke verzoeken met bemiddeling kan volstaan, concluderen de onderzoekers dat de Wet LBIO «redelijk effectief» is.¹

Naar de mening van de Raad rechtvaardigen deze onderzoeksgegevens, die uitsluitend betrekking hebben op kinderalimentatie, niet de verwachting in de toelichting dat de interventie door het LBIO met betrekking tot partneralimentatie in 90% van de gevallen effect zal hebben. De Raad ziet niet in, waarom de inschakeling van het LBIO juist ten aanzien van deze groep van niet-betalende alimentatieplichtigen effectiever zou zijn. Daartoe behoren blijkens de toelichting ook 12 000 zaken waarin bijstand wordt ontvangen en er een rechterlijke uitspraak tot betaling van partneralimentatie is, maar waarin niet wordt betaald.

De toelichting bevat voorts geen gegevens over de uitvoerbaarheid van de inning van partneralimentatie door het LBIO.

De Raad adviseert de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de inning van partneralimentatie door het LBIO dragend te motiveren.

4. Effectiviteit en uitvoerbaarheid.

Naar de mening van de Raad rechtvaardigen de onderzoeksgegevens in het rapport «Evaluatie regelingen kinderalimentatie» niet de verwachting dat de interventie door het LBIO in 90% van de gevallen effect zal hebben. Het in het genoemde rapport over 1998–2000 opgenomen gemiddelde percentage van 51% is enkel gericht op zaken waarin, door de bemiddeling van het LBIO, de betaling van de kinderalimentatie weer op gang is gekomen. Hierbij zijn de overname en succesvolle inning van kinderalimentatie door het LBIO niet meegenomen. Momenteel ligt het succespercentage van de bemiddelingsfase boven de 60%. Voor de overige zaken (40%), waarbij de inning door het LBIO daadwerkelijk is overgenomen, is de inning voor meer dan 75% succesvol. Hierdoor is het totaal van succesvolle interventies door het LBIO zeker meer dan 90% van het aantal ontvankelijke verzoeken, namelijk ten minste 60% plus 75% van de overige 40%.

De Raad geeft aan dat de toelichting geen gegevens bevat over de uitvoerbaarheid van de inning van partneralimentatie door het LBIO. Zoals hierboven al is aangegeven is de interventie van het LBIO voor de kinderalimentatie voor meer dan 90% succesvol. De opgebouwde expertise en

¹ In 2005 is in 55% van de ontvankelijke zaken de betaling op gang gebracht door bemiddeling. In 20% van de zaken is sprake van een niet-ontvankelijk verzoek omdat niet wordt voldaan aan de wettelijke eisen of de alimentatieplichtige onvindbaar is (Kamerstukken 2006/07, 30 972, nr. 3).

huidige werkwijze op het gebied van de inning van de kinderalimentatie zullen tevens worden benut voor de inning van partneralimentatie. De verwachting is dat er in een deel van de aanvragen (45%) een samenloop zal zijn van wanbetaling van kinder- en partneralimentatie. De aanvraag voor beide inningen kan in het vervolg bij één instantie worden ingediend, hetgeen voor de alimentatiegerechtigde en -plichtige duidelijk en eenvoudig zal zijn. De verwachting is gerechtvaardigd dat hiermee de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken en dus de rechtshandhaving in alimentatiezaken wordt verbeterd. De impact van de taakuitbreiding op het LBIO is beperkt. Uitbreiding van de bezetting en aanpassing van het automatiseringssysteem vormen de grootste veranderingen. Doordat de processen rond de inning van de kinder- en partneralimentatie vrijwel identiek worden vormgegeven, kan de inmiddels opgebouwde expertise van het LBIO goed worden benut.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

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

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin