

# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Algemeen deel

### 1. Inleiding

Het is in het belang van kinderen dat er voldoende financiële middelen zijn voor de kosten van levensonderhoud van het kind. Kinderalimentatie is bedoeld om te voorzien in deze kosten als ouders uit elkaar zijn of niet samenleven in gezinsverband. De alimentatieplichtige ouder dient de kinderalimentatie te betalen aan de alimentatiegerechtigde ouder.<sup>1</sup> Als er geen betaling plaatsvindt kunnen de verschuldigde bedragen worden verhaald. Als er meerdere schuldeisers zijn, dan dient de opbrengst van het verhaal - gelet op de rangorde van de vorderingen - te worden verdeeld. Aan de verschuldigde kinderalimentatie is op dit moment geen hogere rang (preferentie) toegekend. Dit heeft tot gevolg dat de kinderalimentatieschuld een concurrente schuld is die op gelijke voet staat met andere concurrente schulden en schulden met een hogere rang voor zich moet dulden. Hoe groter de totale schuldenlast is, des te minder overblijft voor de betaling van de (achterstallige) kinderalimentatie. Hierdoor kunnen schrijnende situaties ontstaan voor kinderen, die een kwetsbare groep in onze samenleving vormen.

Het is dan ook in het (financiële) belang van het kind om aan de verschuldigde kinderalimentatie preferentie toe te kennen, zodat de inning prevaleert boven o.a. consumptieve schulden. Het toekennen van een preferentie aan de verschuldigde kinderalimentatie zal leiden tot meer inbare kinderalimentatie en dus tot meer financiële middelen voor de verzorging en opvoeding van kinderen. Hierdoor kunnen mogelijk problematische situaties voor het kind worden voorkomen. Met dit wetsvoorstel wordt daarom de verschuldigde kinderalimentatie bevoorrecht. De bevoorrechting komt in rang direct na de bevoorrechte vorderingen die worden genoemd in artikel 288, onder a tot en met e, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Hiertoe wordt dit artikel met een nieuw onderdeel f aangevuld.

### 2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

#### 2.1 Wens van en communicatie met Tweede Kamer

Vanuit de Tweede Kamer wordt al geruime tijd de wens geuit om aan de verschuldigde kinderalimentatie een preferente status te geven. In november 2008 is een motie aangenomen waarin werd verzocht de alimentatiewetgeving zodanig te wijzigen dat de kinderalimentatievordering<sup>2</sup> preferent wordt.<sup>3</sup> Er is vervolgens een discussie gevoerd, onder meer over het nut van een preferentie in faillissement.<sup>4</sup> In februari 2015 is een initiatiefwetsvoorstel herziening kinderalimentatie aanhangig gemaakt.<sup>5</sup> Onderdeel van dit voorstel was het toekennen van preferentie aan de kinderalimentatievordering, zodat deze zou prevaleren boven consumptieve uitgaven en de zorg voor het kind te allen tijde voor zou gaan op betaling van concurrente schulden. Dit initiatiefwetsvoorstel heeft sinds oktober 2016 stilgelegen en is op 17 mei 2022 door de Tweede Kamer vervallen verklaard.<sup>6</sup>

Naar aanleiding van een vraag tijdens een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer begin 2019<sup>7</sup>, heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming de Tweede Kamer bij brief van 27 februari 2019<sup>8</sup> de voor- en nadelen van het preferent maken van kinderalimentatievorderingen geschetst. In deze brief is ook aangegeven dat moet worden onderzocht of preferentie van kinderalimentatie in de praktijk daadwerkelijk een oplossing biedt voor verbeterde inning van kinderalimentatie of dat er andere maatregelen nodig zijn. De voor- en nadelen van het preferent maken van de

<sup>1</sup> De jongmeerderjarige tot 21 jaar is zelf tot ontvangst gerechtigd. Naast ouders kunnen in bepaalde gevallen andere personen tot betaling van kinderalimentatie gehouden zijn (zie ook hierna 3.2.1).

<sup>2</sup> In navolging van het spraakgebruik op dit terrein wordt hierna ook wel van kinderalimentatievordering gesproken.

<sup>3</sup> Motie van het lid Anker c.s., *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VI, nr. 56.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2011/2012, 28867, nr. 27.

<sup>5</sup> Door de voormalig leden Récourt (PvdA) en Van der Steur (VVD, nadien opgevolgd door Van Oosten, o.a. *Kamerstukken II* 2015/16, 34 154, nr. 6 en 7.

<sup>6</sup> Vervallen verklaard op grond van art. 9.25 Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (voorstel zonder initiatiefnemers).

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 33 836, nr. 34.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 33 836, nr. 35.

kinderalimentatie worden nader bij paragraaf 4 en 5 besproken. Bij brief van 5 december 2019<sup>9</sup> heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming vervolgens aangegeven in beginsel positief te staan tegenover het preferent maken van de kinderalimentatievordering. Dit omdat uit informatie van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) blijkt dat preferentie van kinderalimentatie tot meer inbare vorderingen zal leiden. Omdat de uitwerking nog aanleiding tot vragen gaf, is nader onderzoek aangekondigd hoe aan een preferentie invulling kan worden gegeven. Bij brief van 30 juni 2020<sup>10</sup> is gemeld dat de preferentie van de kinderalimentatie het beste zou passen direct na de voorrechten genoemd in artikel 3:288 BW. Verder is aangegeven dat de consequenties voor de schuldhulpverlening worden gezien en ook de omvang van het aantal zaken wordt onderzocht waarin preferentie daadwerkelijk een voordeel zal opleveren. In de beantwoording van vragen bij brief van de minister aan de Tweede Kamer van 18 november 2020 naar aanleiding van deze eerdere brief<sup>11</sup> zijn onder andere aantallen zaken genoemd (zie hierna 2.2) en is aangegeven dat de preferentie nauwelijks consequenties zal hebben voor de uitvoering van schuldhulpverlening omdat de financiële situatie niet verandert tijdens de schuldhulpverlening. De minister heeft bij gelegenheid van die brief toegezegd dat een wetsvoorstel zal worden voorbereid waarin de preferentie zal worden geregeld. Met dit wetsvoorstel wordt deze toezegging gestand gedaan.

## 2.2 Cijfers onderzoek LBIO naar inbare vorderingen kinderalimentatie bij preferentie

Het LBIO heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van het toekennen van preferentie aan de vordering kinderalimentatie. Het LBIO geeft aan dat preferentie van kinderalimentatievorderingen in 2018 en 2019, in respectievelijk 1925 en 1800 zaken zou hebben geleid tot meer inbare kinderalimentatie. Naar schatting heeft het LBIO in beslagzaken waarin het LBIO de inningsgelden over schuldeisers verdeelde in 2019 ongeveer € 2,3 miljoen – zijnde bijna 10% van het totale inningsresultaat - aan gelden afgedragen aan concurrente schuldeisers. Bij preferentie van kinderalimentatie zouden er meer gelden ten goede van de kinderen zijn gekomen. De cijfers van het LBIO geven een goed beeld van de omvang van het voordeel dat voor de betrokken kinderen bij het preferent maken van de kinderalimentatie wordt behaald.

Meer specifiek heeft het LBIO onderzocht op casusniveau welk deel van de totale inning aan kinderalimentatie wordt besteed ter afbetaling van de achterstallige alimentatie en welk bedrag aan andere concurrente schuldeisers moet worden afgedragen. Het LBIO heeft hiervoor een steekproef gedaan onder 20 dossiers. Dit overzicht staat in onderstaande tabel (september 2020). In de tabellen staat het begrip "KAL" voor kinderalimentatie.

Totaal achterstand KAL	Maandelijke bijdrage KAL	Aantal schulden naast LBIO		Incasso per maand	Bedrag naar KAL	Bedrag naar andere schuldeisers
€ 29.712,91	€ 481,55	7		€ 878,57	€ 595,46	€ 283,11
€ 18.932,04	€ 161,56	3		€ 75,14	€ 31,41	€ 43,73
€ 22.692,98	€ 596,04	3		€ 839,88	€ 361,35	€ 478,53
€ 843,18	€ 0,00	4		€ 147,92	€ 78,33	€ 69,59
€ 2.970,06	€ 261,38	9		€ 955,78	€ 217,51	€ 738,27
€ 140,12	€ 323,12	3		€ 679,12	€ 426,26	€ 252,86
€ 8.472,68	€ 669,10	2		€ 155,00	€ 145,03	€ 9,97
€ 3.869,96	€ 151,81	3		€ 20,33	€ 9,50	€ 10,83
€ 20.808,37	€ 283,12	3		€ 261,11	€ 175,47	€ 85,64
€ 3.850,03	€ 75,00	2		€ 576,12	€ 109,93	€ 466,19
€ 16.160,44	€ 460,02	2		€ 854,64	€ 712,63	€ 142,01
€ 53.638,05	€ 180,00	3		€ 540,13	€ 122,10	€ 418,03
€ 2.204,46	€ 0,00	4		€ 250,00	€ 95,31	€ 154,69
€ 2.719,41	€ 50,46	2		€ 1.766,32	€ 115,49	€ 1.650,83
€ 11.701,90	€ 0,00	2		€ 152,97	€ 40,79	€ 112,18
€ 22.692,98	€ 596,04	4		€ 839,88	€ 361,35	€ 478,53
€ 2.970,06	€ 261,38	3		€ 955,78	€ 217,51	€ 738,27
€ 4.821,26	€ 27,09	9		€ 122,82	€ 56,70	€ 66,12
€ 30.767,09	€ 609,52	3		€ 658,77	€ 302,31	€ 356,46

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2019/20, 33 836, nr. 47.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31 2635, nr. 72.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2020/21, 31265, nr. 75.

€ 12.387,69	€ 0,00 <sup>12</sup>	3		€ 313,90	€ 223,34	€ 90,56
-------------	----------------------	---	--	----------	----------	---------

In de eerste kolom is te zien dat er grote achterstanden kunnen ontstaan. Uit de zesde kolom blijkt welk bedrag alsnog ontvangen wordt op de achterstallige alimentatie. In de laatste kolom is te zien welke bedragen er naar andere schuldeisers gaan. In iets meer dan de helft (11 van de 20) van deze zaken blijft er vanwege de afdracht van gelden aan andere concurrente schuldeisers te weinig geld over om het vastgestelde maandbedrag aan kinderalimentatie te voldoen. Dat is niet in het belang van het betrokken kind. De betalingsachterstand aan kinderalimentatie loopt in die zaken daardoor maandelijks op. Een ander belangrijk aspect dat het overzicht laat zien is dat de alimentatieplichtige in 16 van de 20 zaken een hoger bedrag extra kan aflossen dan het vastgestelde maandbedrag aan kinderalimentatie. In de meeste gevallen is er dus voldoende draagkracht om zowel de lopende kinderalimentatie als ook andere achterstallige vorderingen, waaronder de achterstand aan kinderalimentatie, te voldoen. Er is dus geen aanleiding om te veronderstellen dat door het toekennen van preferentie de schuldenlast verergert van de alimentatieplichtige. Alleen de snelheid wijzigt waarmee verschillende achterstanden worden weggewerkt. Dit onderzoek toont dan ook aan dat er aanleiding is om kinderalimentatie preferent te maken.

### **3. Verhouding tot hoger recht en nationaal recht**

#### *3.1 Verhouding tot hoger recht*

##### **3.1.1 Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind**

Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) bepaalt in artikel 27, tweede lid, dat ouders verantwoordelijk zijn voor de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind. Verder bepaalt dit artikel in het vierde lid ook dat de Staten die partij zijn bij het IVRK alle passende maatregelen moeten nemen om het verhaal te waarborgen van uitkeringen tot onderhoud van het kind door de ouders of andere personen die de financiële verantwoordelijkheid voor het kind dragen, zowel binnen de Staat die partij is als vanuit het buitenland.<sup>13</sup> Met dit wetsvoorstel wordt het verhaal van de alimentatievordering verbeterd, waarmee dus ook wordt bijgedragen aan verbetering van de positie van kinderen.

##### **3.1.2 Protocol Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden**

Artikel 1 van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: Protocol EVRM) bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Dit wetsvoorstel leidt er op zich niet toe dat bepaalde aanspraken van schuldeisers niet meer kunnen worden ingevorderd. Het toekennen van preferentie aan de kinderalimentatievordering heeft wel consequenties voor de rangorde bij de verdeling van de opbrengst van een beslaglegging. Zo dienen concurrente schulden waarvoor beslag is gelegd een schuld voor zich te dulden in de rangorde die eerst zelf ook een concurrente schuld betrof. Of er gelden uit de verdeling binnen komen is onder meer afhankelijk van de hoeveelheid andere beslagen, de rangorde van de vorderingen waarvoor beslag is gelegd en de hoogte van de beslagen uitkering of het loon. Aan andere vorderingsrechten zelf wordt niet getornd.

#### *3.2 Verhouding tot nationaal recht*

##### **3.2.1 Regeling kinderalimentatie in het BW**

Kinderalimentatie is bedoeld om te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van minderjarige kinderen in het geval dat ouders uit elkaar of niet in gezinsverband samenleven. De onderhoudsplicht van ouders jegens hun kinderen volgt uit artikel 1:392, eerste lid, BW. Zij zijn op grond van artikel 1:404 BW verplicht naar draagkracht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen. Ouders zijn na het bereiken van de meerderjarigheid verplicht te voorzien in de kosten van levensonderhoud en studie van hun meerderjarige kinderen tot de leeftijd van 21 jaren conform artikel 1:395a, eerste lid, BW. Deze onderhoudsplicht van

<sup>12</sup> Zijn zaken waarin er geen lopende bijdrage meer is: kind inmiddels ouder dan 21 jaar of nihilstelling.

<sup>13</sup> Voor het verhaal in het buitenland van uitkeringen tot levensonderhoud zijn met name van belang het Haags Verdrag inzake de internationaal inning van levensonderhoud en de EU alimentatieverordening.

ouders wordt in artikel 1:394 BW uitgebreid tot de verwekker van een kind dat alleen een moeder heeft en de persoon die als levensgezel van de moeder ingestemd heeft met een daad die de verwekking van het kind tot gevolg kan hebben gehad. Een gelijke verplichting bestaat voor een stiefouder tijdens het huwelijk of geregistreerd partner met de ouder (artikel 1:395, 1:395a, tweede lid, en 1:404 tweede lid, BW).

### 3.2.2 Preferentie

Kinderalimentatievorderingen zijn thans concurrente vorderingen. Dat houdt in geval van verhaal in dat de opbrengst gedeeld moet worden met andere concurrente schuldeisers en dat de schuldeisers met een hogere rang voorgaan. Het uitgangspunt van de wet is dat alle schuldeisers onderling een gelijk recht hebben om zich op het vermogen van de schuldenaar te verhalen. Artikel 3:277 BW bepaalt dat schuldeisers onderling een gelijk recht hebben om na voldoening van de kosten van executie uit de netto-opbrengst van de goederen te worden voldaan naar evenredigheid van ieders vordering.

Op deze hoofdregel bestaan enkele uitzonderingen. In de artikelen 3:278 e.v. BW wordt in sommige gevallen bepaald dat een schuldeiser voorrang heeft of bevoorrecht is bij verhaal op de schuldenaar. Voorrang vloeit o.a. voort uit pand en hypotheek. Ook in andere wetten zijn preferenties geregeld, zoals het voorrecht van de fiscus dat boven bijna alle andere voorrechten gaat (artikel 21 Invorderingswet 1990)<sup>14</sup> en het voorrecht van de gemeente inzake bijstandsverhaal (artikel 60, zevende lid, jo. 62i Participatiewet).<sup>15</sup> Voor een voorrecht geldt dat dit kan rusten op bepaalde goederen (bijzonder voorrecht<sup>16</sup>), of op alle goederen (algemeen voorrecht<sup>17</sup>) die tot het vermogen van de schuldenaar behoren. Een schuldeiser met een bijzonder voorrecht op een bepaald goed heeft bij het verhaal op het desbetreffende goed voorrang op een schuldeiser met een algemeen voorrecht (artikel 3:280 BW).

Bij de verdeling van de opbrengst van de uitwinning van de goederen van de schuldenaar worden eerst de vorderingen van de schuldeisers aan wie voorrang is verleend en de bevoorrechte vorderingen voldaan. Het eventuele restant van de opbrengst wordt verdeeld onder de overige schuldeisers naar evenredigheid van ieders vordering (artikel 3:277 BW).

### 3.2.3 Inning door het L BIO

De alimentatieplichtige is zelf verantwoordelijk voor de rechtstreekse betaling van kinderalimentatie aan de alimentatiegerechtigde. Als de betaling van kinderalimentatie uitblijft, kan het L BIO op verzoek van de alimentatiegerechtigde de kinderalimentatie innen (artikel 1:408 BW). De beslissing waarin de alimentatieverplichting is vastgelegd moet daartoe aan het L BIO in handen worden gesteld. Het L BIO probeert eerst vrijwillige betaling door de alimentatieplichtige op gang te brengen. Als dit niet lukt, gaat het L BIO over tot inning van de alimentatievordering. De alimentatieplichtige moet dan een kostenopslag betalen. Deze niet geringe opslagkosten bedragen 15% van het alimentatiebedrag met een minimum van € 19,00. Deze opslag dekt de kosten van het L BIO en vormt een stimulans om de achterstallige alimentatie alsnog zo spoedig mogelijk te voldoen. Het L BIO kan eventueel dwangmaatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de betaling alsnog wordt gerealiseerd. Het L BIO kan op vereenvoudigde wijze beslag leggen op het loon of andere periodieke uitkeringen van de alimentatieplichtige (artikel 479g Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)), ter voldoening van de achterstand c.q. lopende alimentatie. Als dit beslag niet mogelijk is (bijvoorbeeld om dat er geen sprake is van een dergelijke inkomstenbron), kan de deurwaarder worden ingeschakeld voor beslaglegging op goederen van de alimentatieplichtige. De opslagkosten maken op grond van artikel 1:408, achtste lid, BW van rechtswege deel uit van de in te vorderen onderhoudsbijdrage. De tenuitvoerlegging van de kinderalimentatievordering geschiedt dus met inachtneming van de wijziging van artikel 1:408, derde lid, BW (met de verhoging van de opslagkosten).

### 3.2.4 Coördinerend deurwaarderschap L BIO

---

<sup>14</sup> 's Rijks schatkist heeft een voorrecht op alle goederen van de belastingschuldige dat boven alle andere voorrechten gaat met uitzondering van die van de artikelen 287 en 288 onder a, alsmede dat van artikel 284 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek voor zover de kosten zijn gemaakt na de dagtekening van het aanslagbiljet. Het voorrecht gaat tevens boven pand.

<sup>15</sup> Deze verhaalsbijdrage volgt qua rang onmiddellijk na de in artikel 3:288 BW genoemde bevoorrechte vorderingen.

<sup>16</sup> Voorbeelden van een bijzonder voorrecht: een vordering op een appartementseigenaar is bevoorrecht op het appartementsrecht (art. 3:286 BW) en een vordering tot voldoening van kosten die tot behoud van een goed zijn gemaakt is bevoorrecht op het goed dat is behouden (art. 3:284 BW).

<sup>17</sup> Voorbeeld van een algemeen voorrecht: geldvorderingen uit arbeidsovereenkomst (art. 3: 288, onder e, BW).

Het LBIO is op grond van artikel 479g Rv bevoegd zelf, zonder tussenkomst van een deurwaarder, vereenvoudigd beslag te leggen wanneer de alimentatie niet wordt betaald en het LBIO de invordering hiervan op zich heeft genomen.

Artikel 478 Rv geeft een regeling in situaties waarbij sprake is van samenloop van twee of meer beslagen bij een en dezelfde derde-beslagene. Hoofregel daarbij is dat de deurwaarder met het oudste executoriale beslag int. Wanneer bij het oudste executoriale beslag op periodieke uitkeringen of loon echter sprake is van een beslaglegger die zonder tussenkomst van een deurwaarder bevoegd is beslag te leggen voor een hoger bevoorrechte vordering dan de vordering waarvoor door de deurwaarder executoriaal beslag is gelegd, treedt deze beslaglegger op als ware hij coördinerend deurwaarder.<sup>18</sup> Dit voorkomt dat na een volgend beslag door de deurwaarder de inning op de deurwaarder over dient te gaan en dat die het geinde bedrag vervolgens dient uit te keren aan de eerdere beslaglegger met een hogere rang.

Bij preferentie van de vordering kinderalimentatie kan het aan de orde zijn dat het LBIO op grond van de wet als eerste beslaglegger als coördinerend deurwaarder heeft op te treden.<sup>19</sup>

### 3.2.5 Kinderalimentatie en bijstandsverhaal

Indien een alimentatiegerechtigde een bijstandsuitkering én alimentatie ontvangt, dan wordt de kinderalimentatie in mindering gebracht op de bijstandsuitkering die een alimentatiegerechtigde van het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: de gemeente) ontvangt.

Dit kan op twee manieren:

1. de gemeente verlaagt de te betalen bijstandsuitkering steeds met het bedrag dat de alimentatiegerechtigde maandelijks aan alimentatie van de alimentatieplichtige ontvangt op basis van een alimentatiebeschikking.
2. de gemeente verhaalt de kosten van de bijstandsuitkering - ter hoogte van de alimentatieverplichting - op de alimentatieplichtige. Voor het verloop van het nemen van een verhaalsbesluit en het innen door de gemeente, is het afhankelijk of er al dan geen beschikking van de rechtbank is waarin de alimentatie is vastgesteld. Er zij er op gewezen dat als er nog geen alimentatiebeschikking is vastgesteld de gemeente op grond van artikel 55 Participatiewet (Pw), welk artikel bepaalt dat de gemeente een verplichting kan opleggen die strekt tot vermindering of beëindiging van bijstand, een alimentatiegerechtigde kan verplichten een verzoek om kinderalimentatie in te dienen bij de rechtbank. Hierbij zij aangetekend dat uit jurisprudentie volgt dat voor een dergelijke verplichting geen ruimte is als het verzoek om alimentatie vast te stellen geen kans van slagen heeft.<sup>20</sup>

Als er een alimentatiebeschikking is vastgesteld neemt de gemeente een verhaalsbesluit waarin is bepaald dat de alimentatieplichtige de kosten van bijstand ter hoogte van de alimentatie zoals opgenomen in de beschikking dient te betalen aan de gemeente. Vrijwillige betaling dient dan binnen 30 dagen plaats te vinden. Een alimentatieplichtige kan binnen deze termijn ook in verzet komen bij de rechtbank. Als tijdig verzet is ingesteld dan wordt de invordering door de gemeente pas voortgezet zodra het verzet is ingetrokken of ongegrond is verklaard. De gemeente kan bij verdere invordering de bijstand verhalen bij dwangbevel.

Als er geen alimentatiebeschikking is vastgesteld neemt de gemeente ook een verhaalsbesluit en deelt dit mede aan de alimentatieplichtige. Als niet vrijwillig wordt betaald, dan kan de gemeente naar de rechter stappen voor een verhaalsbeschikking.

Aan de gemeente komt evenals aan het LBIO de mogelijkheid van vereenvoudigd loonbeslag toe op grond van artikel 479g Rv (artikel 62i jo. artikel 60, vijfde lid, Pw). De verhaalsbijdrage is een preferente vordering en volgt qua rang onmiddellijk na de in artikel 3:288 BW genoemde vorderingen (artikel 62i jo. artikel 60, zevende lid, Pw).

## 4. Voorgestelde regeling

---

<sup>18</sup> Onder coördinerend deurwaarder wordt verstaan de deurwaarder die in geval van samenloop van beslagen als bedoeld in artikel 478 Rv bevoegd is tot inning.

<sup>19</sup> In de praktijk is nu ook al te zien dat het LBIO deze rol vervult in overleg met de betreffende deurwaarder.

<sup>20</sup> Zie o.a. Rechtbank Limburg d.d. 02-03-2022 (ECLI: NL: RBLIM:2022:1595).

In Boek 3 BW wordt in Titel 10 Verhaalsrecht op goederen een bepaling opgenomen waarmee aan de kinderalimentatievordering preferentie wordt toegekend. Deze titel bevat reeds bepalingen over bevoorrechtiging.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de kinderalimentatievordering in rang te plaatsen direct na de voorrechten zoals genoemd in artikel 3:288, onderdelen a tot en met e, BW door dit artikel aan te vullen met een onderdeel f. Daarmee komt het verhaal van de kinderalimentatievordering een vergelijkbare rang toe als het bijstandsverhaal door de gemeente (artikel 62i jo. artikel 60, zevende lid, Pw). dat in rang na de voorrechten van artikel 3:288 BW komt. Daar het in beide gevallen om het verhaal van kinderalimentatiebedragen gaat, wordt voor een vergelijkbare rang gekozen.<sup>21</sup>

Voor de preferentie van de kinderalimentatievordering wordt, in lijn ook met het bijstandsverhaal, gekozen voor een algemeen voorrecht. Een bijzonder voorrecht op bijvoorbeeld alleen loon zou betekenen dat bijv. ZZP'ers niet worden geraakt door de preferentie. Een algemeen voorrecht zorgt ervoor dat de vordering kinderalimentatie ook preferent is bij beslag op vorderingen van een ZZP'er op opdrachtgevers of op een auto of woning. Het bevoorrecht van de kinderalimentatievordering doorbreekt de gelijkheid van schuldeisers. Bij de gehanteerde rangorde voor de preferentie van kinderalimentatie direct na de voorrechten van artikel 3:288 BW worden onder meer de algemene voorrechten zoals genoemd in artikel 3:288 BW, onderdelen a tot met e, zoals de vordering ter zake van pensioentermijnen en de geldvordering op grond van de arbeidsovereenkomst van de werknemer op de werkgever, gerespecteerd.

Van belang is om te realiseren dat een wettelijk voorrecht niet in alle gevallen uitkomst biedt. Een wettelijk voorrecht helpt bijvoorbeeld niet als de alimentatieplichtige zijn vermogen – waarop de schuldeisers bij de inning van hun vordering verhaal zouden moeten kunnen halen – verduistert of anderszins weg houdt van zijn schuldeisers. In het geval de alimentatieplichtige failliet wordt verklaard, zal preferentie van kinderalimentatie ook weinig opleveren. Uit de failliete boedel moeten namelijk eerst faillissementskosten, boedelkosten en eventuele separatisten als pand- en hypotheekhouders worden voldaan. Vaak blijft er weinig over voor andere schuldeisers. Indien de alimentatieplichtige in de schuldsanering zit heeft een preferente schuldeiser recht op een dubbel uitkeringspercentage ten opzichte van een concurrente schuldeiser. In de praktijk levert dit vaak weinig op omdat de schuldenaar doorgaans een minimale aflossingsruimte heeft.

Opgemerkt zij dat de schulden die door de bevoorrechtiging worden achtergesteld op de kinderalimentatieschuld eveneens vorderingen van kwetsbare personen kunnen betreffen. Gedacht kan worden aan de schadevergoeding uit onrechtmatige daad jegens een derde, voor zover die niet door verzekeringspenningen wordt gedekt. Een schadevergoeding is bedoeld om de benadeelde te brengen in een financiële toestand waarin hij zou hebben verkeerd als de schadeveroorzakende gebeurtenis was uitgebleven. Hoewel een dergelijke vergoeding ook het belang van een kind kan betreffen, bijvoorbeeld omdat de schade en de vergoeding daarvan van invloed kan zijn op het gezinsinkomen, gaat het hier niet in directe zin om door een ouder op grond van zijn familierechtelijke relatie met het kind aan het kind verschuldigde bijdragen voor diens levensonderhoud. Het is daarnaast eventueel mogelijk dat concurrente schuldeisers of schuldeisers met een lagere of gelijke rang ook een verplichting tot levensonderhoud hebben dan wel kinderalimentatie verschuldigd zijn. Vorderingen uit consumptieve schulden van de alimentatieplichtige ouder kunnen uiteraard ook het belang betreffen van het kind waarvoor alimentatie betaald moet worden (bijv. de aanschaf van een auto).

Het gaat hierbij echter om een indirect verband tussen de betreffende schuld en het belang van het kind. De schuld vloeit voort uit een zakelijke verhouding van de ouder en een derde en niet uit de relatie ouder en kind. Deze ziet ook niet in directe zin op het levensonderhoud van het kind. De aard van de verhouding tussen kinderen en hun ouders waaruit de plicht tot een bijdrage in de kosten van de verzorging en opvoeding voortvloeit en het feit dat deze schulden per definitie die kosten van levensonderhoud voor een kind betreffen, rechtvaardigen het voorgestelde onderscheid in rangorde.

Het preferent maken van de kinderalimentatie staat los van de regeling van de onderlinge rangorde van alimentatieverplichtingen in artikel 1:400, eerste lid, BW. Deze regeling blijft ongewijzigd.

---

<sup>21</sup> Dit verhaal van bijstand heeft dezelfde rang als de terugvordering van onverschuldigd verleende bijstand en de terugvordering van andere onverschuldigd gedane uitkeringen, zoals kinderbijslag en AOW. Deze terugvorderingen komen ingevolge dit voorstel dan in rang direct na de vordering kinderalimentatie.

## **5. Gevolgen van het wetsvoorstel**

Het toekennen van preferentie aan de verschuldigde kinderalimentatie zal naar verwachting leiden tot meer inbare bedragen aan kinderalimentatie zoals blijkt uit het hiervoor onder 2.2 aangegeven onderzoek van het LBIO.

Uit het CBS-onderzoek 'Schuldenproblematiek in beeld' van september 2020<sup>22</sup> komt naar voren dat alleenstaande ouders relatief vaak voorkomen binnen de groep huishoudens met geregistreerde problematische schulden.

Preferentie van kinderalimentatie kan aan de kant van alimentatiegerechtigden mogelijk (problematische) schulden voorkomen doordat er meer en sneller dan in het geval kinderalimentatie een concurrente schuld is financiële middelen binnen komen voor de verzorging en opvoeding van kinderen. De alimentatieplichtige ouder zal door het toekennen van preferentie aan de kinderalimentatievordering naar verwachting minder lang geconfronteerd worden met de extra kosten die gepaard gaan met de inning van kinderalimentatie omdat de termijn waarbinnen de achterstallige kinderalimentatie volledig kan worden geïnd veelal wordt bekort.

## **6. Financiële gevolgen**

Indien de kinderalimentatievordering preferent wordt, kan het LBIO daarmee op grond van de wet de rol van coördinerend deurwaarder hebben uit te oefenen (zie hiervoor onder 3.4.2). Het uitvoeren van deze rol heeft geen financiële consequenties. Het automatiseringssysteem van het LBIO is reeds ingericht op het automatisch verdelen van gelden bij meerdere vorderingen. Er worden derhalve geen gelden in rekening gebracht bij de schuldenaar en ook aan het ministerie van Justitie en Veiligheid worden geen extra kosten in rekening gebracht voor de verdeling van de gelden. De verwachting is dat door het LBIO wel een aanpassing zal moeten worden gedaan aan het automatiseringssysteem omdat de kinderalimentatievordering wel preferent wordt maar de partneralimentatievordering niet.

Tegelijkertijd met de internetconsultatie zullen het LBIO en onder meer ook de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders om advies worden gevraagd. Dan kunnen de financiële consequenties nader in kaart gebracht worden. Deze paragraaf zal verder aangevuld worden na ommekomst van de consultatie. PM

## **7. Advies en consultatie**

PM

## **8. Regeling in Caribisch Nederland**

In lijn met de kabinetsreactie op de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties is gezien of en hoe de voorgestelde regeling ook in Caribisch Nederland kan gaan gelden. Daarbij is ook gekeken of differentiaties nodig en wenselijk zijn. In overleg met de voogdijraad op de eilanden is gebleken dat de voorgestelde regeling ook in Caribisch Nederland in een behoefte voorziet om de positie van het kind te versterken. In overleg met deze instantie wordt voorgesteld om de verschuldigde kinderalimentatie daarom ook preferentie toe te kennen in Caribisch Nederland.

De bepalingen inzake de voorziening in de kosten van verzorging en opvoeding van minderjarige kinderen en van levensonderhoud en studie van jongmeerderjarigen in het BW BES komen grotendeels overeen met die genoemde bepalingen in het Europees Nederlandse BW. Wel bestaat in de wijze van inning een verschil tussen beide regelingen.

Op grond van artikel 1:240, tweede lid, BW BES int de voogdijraad de alimentatie. Partijen betalen niet rechtstreeks de alimentatie aan elkaar, maar betaling verloopt door tussenkomst van de voogdijraad. De voogdijraad heeft een mandaat verstrekt aan de Belastingdienst voor het innen van de alimentatie. In het geval dat de alimentatieplichtige zijn verplichting niet nakomt is het de Belastingdienst die de alimentatieplichtige aanmaakt tot betaling. Op vergelijkbare wijze als in Europees Nederland kan vereenvoudigd loonbeslag worden gelegd (artikel 479 Rv BES).

---

<sup>22</sup>Schuldenproblematiek in beeld, Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015 t/m 2018, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire, september 2020.

In Caribisch Nederland is de kinderalimentatieschuld thans ook een concurrente schuld. Het stelsel van voorrang en bevoorrechtiging is eveneens vergelijkbaar met dat van Boek 3 van het Europees Nederlandse BW. De terugvordering van kosten van bijstand (in Caribisch Nederland onderstand geheten) is eveneens bevoorrecht en volgt onmiddellijk na de vorderingen, bedoeld in artikel 3:288 BW BES. De preferentieregeling is op gelijke wijze vormgegeven in lijn als de Europees Nederlandse regeling. Ook artikel 3:288 BW BES wordt aangevuld met een onderdeel f. Mogelijk is dat er aanpassingen nodig zijn in de uitvoering (aanpassingen in de systemen). Deze aanpassingen kunnen financiële gevolgen met zich mee brengen. Deze zullen naar verwachting beperkt zijn. Deze gevolgen worden uitgevraagd in Caribisch Nederland. PM

## **9. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

Er is in dit wetsvoorstel niet voorzien in overgangsrecht. Omdat de preferentie van de verschuldigde kinderalimentatie is opgenomen als algemeen voorrecht in artikel 288 van Boek 3 BW kan worden teruggevallen op het voor de Boeken 3-10 geldende overgangsrecht van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek (hierna: Overgangswet NBW) en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek BES (hierna: Overgangswet NBW BES). Ingevolge artikel 68 Overgangswet NBW wordt in de daaropvolgende artikelen van die wet onder «de wet» verstaan de in werking getreden bepalingen van de Boeken 3-10. Met de hier genoemde in werking getreden bepalingen wordt mede bedoeld op bepalingen van deze Boeken die na de inwerkingtreding van de Overgangswet nieuw BW tot stand gekomen zijn en in werking zijn getreden, derhalve ook op de hier voorgestelde aanvulling van artikel 3:288 BW. Een met artikel 68 vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 1, tweede lid, van de Overgangswet NBW BES. Het hier van toepassing zijnde overgangsrecht volgt uit de artikelen 117 Overgangswet NBW en artikel 10 Overgangswet NBW BES.

Ingevolge artikel 117, eerste lid, Overgangswet NBW en artikel 10, eerste lid, Overgangswet NBW BES gelden de bepalingen van de wet omtrent de rangorde waarin vorderingen uit de opbrengst van een goed moeten worden voldaan, behoudens het elders bepaalde, mede met betrekking tot vorderingen die op het tijdstip van het in werking treden van de wet bestaan. Dit betekent dat de aanvulling van artikel 3:288 met een onderdeel f over de preferentie van de verschuldigde kinderalimentatie ook geldt ten aanzien van vorderingen die er op dat moment reeds zijn.

De leden 2 tot met 4 geven regels met betrekking tot de situaties waarin de nieuwe regeling niet van toepassing is. De nieuwe regeling is niet van toepassing op de rangorde bij de verdeling van de opbrengst van een goed dat op het tijdstip van in werking treden van de regering reeds ten behoeve van het verhaal is verkocht, en ook niet op die bij de verdeling van hetgeen op een vordering op dat tijdstip reeds is geïnd.

Er is geen gevolg voor de dan bestaande vorderingen ten aanzien van de werking van een surséance van betaling, die voordien aan de schuldenaar voorlopig is verleend.

De regeling is ook niet van toepassing op de rang van vorderingen op een in staat van faillissement verklaarde schuldenaar, indien deze in werking treedt nadat de rechter-commissaris de dag heeft bepaald waarop die vorderingen uiterlijk ter verificatie moeten zijn ingediend.



## **Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I**

In een nieuw onderdeel f van artikel 3:288 BW wordt aan de verschuldigde kinderalimentatie preferentie toegekend. Het gaat om de betaling van de kosten van verzorging en opvoeding voor minderjarige kinderen tot 18 jaar en de tot betaling van de kosten van levensonderhoud en studie voor jongmeerderjarigen van 18 tot 21 jaar. Ouders zijn verplicht tot de leeftijd van 21 jaar bij te dragen aan deze genoemde kosten. Zoals in het algemeen deel van de toelichting is vermeld is het mogelijk dat naast ouders ook andere personen een onderhoudsplicht hebben, zoals de verwekker van het kind.

De preferentie komt in rang direct na de algemene voorrechten die worden genoemd in de onderdelen a tot en met e van artikel 3:288 BW en wordt direct gevolgd door de voorrechten waarvan is bepaald dat deze direct in rang komen na de vorderingen die worden genoemd in artikel 3:288 BW.

### **Artikel II**

In het BW BES wordt op dezelfde wijze als in het Europees Nederlandse BW preferentie toegekend aan de verschuldigde kinderalimentatie door toekenning van een onderdeel f aan artikel 3:288 BW BES.

### **Artikel III**

De inwerkingtredebepaling regelt dat het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit gebeurt. Dit moment kan per artikel verschillen, waarbij rekening zal worden gehouden met de zogeheten vaste verandermomenten.

De mogelijkheid tot gefaseerde inwerkingtreding biedt flexibiliteit die wenselijk kan zijn in verband met de inwerkingtreding van de bepaling van het BW BES.

De Minister voor Rechtsbescherming,