

**Het kind centraal: verantwoordelijkheid blijft**

**Eindrapport van de werkgroep alimentatiebeleid**

Interdepartementaal beleidsonderzoek

## Samenvatting

Het huidige beleid voor de vaststelling van kinderalimentatie kan leiden tot een ongelijke verdeling van lasten tussen de verzorgende en niet-verzorgende ouder. De bescherming van het inkomen van de alimentatieplichtige ten koste van de alimentatiegerechtigde, het feit dat bij de behoeftebepaling van het kind geen rekening wordt gehouden met de verzorgingskosten en de geringe naleving van de alimentatieplicht hebben als gevolg dat de kosten van de verzorging en opvoeding van het kind in aanzienlijke mate op de verzorgende ouder en de gemeenschap worden afgewenteld. Dit eindrapport van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) naar het alimentatiebeleid bevat voorstellen ter verbetering van de vaststelling en inning van kinderalimentatie. Dit rapport concentreert zich op kinderalimentatie, partneralimentatie komt slechts zijdelings aan de orde.

Het blijkt dat meer dan de helft (tussen de 43 en 65%) van de gescheiden alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar, ondanks de onderhoudsplicht, geen kinderalimentatie ontvangt. Voor nooit gehuwden alleenstaande moeders ligt dit percentage nog hoger. Dat weinig kinderalimentatie wordt ontvangen komt in de eerste plaats omdat geen kinderalimentatie wordt vastgesteld, in de tweede plaats blijkt de inning van kinderalimentatie in het huidige systeem moeilijk afdwingbaar. Problemen bij de inning van de kinderalimentatie drukken voornamelijk op de verzorgende ouder en de gemeenschap. De verzorgende ouder zal actie moeten ondernemen als geen alimentatie is vastgesteld of de betaling stopt en ondervindt de nadelen daarvan. Daarnaast leidt het huidige systeem tot een ontmoediging van de arbeidsparticipatie van beide partners: een inkomensverbetering bij de alimentatieplichtige kan vaak leiden tot een overeenkomstige aanpassing van de alimentatie. Ook zijn veel alimentatiegerechtigden aangewezen op de bijstand. Alleen bij het aanvaarden van een baan die voldoende inkomen genereert (voor de doelgroep zal dit veelal een volledige baan betekenen) is het mogelijk om uit de armoedeval te ontsnappen. De gesignaleerde knelpunten in het huidige beleid zijn aanleiding om na te denken over alternatieve meer transparante methoden voor de vaststelling van de hoogte van kinderalimentatie en “de inning” ervan.

Na inventarisatie van de knelpunten heeft de werkgroep een viertal uitgangspunten geformuleerd voor de vaststelling en inning van kinderalimentatie in de toekomst:

- Een gelijke verantwoordelijkheid van beide ouders. Beide ouders zijn verantwoordelijk voor het onderhoud en de zorg van hun kinderen, ook als zij geen gemeenschappelijk huishouden (meer) voeren;
- Het waarborgen van de financiële rechten van het kind. De financiële verzorging van de kinderen dient ook na de echtscheiding<sup>1</sup> gewaarborgd te zijn;

---

<sup>1</sup> Onder echtscheiding wordt ook iedere andere beëindiging van samenleving van ouders van kinderen verstaan.

- De ontvlechting van financiële belangen. Ouders willen na een scheiding of nadat besloten is geen gezamenlijk huishouden (meer) te voeren, onafhankelijk van elkaar verder. Zonder de verantwoordelijkheid van de niet-verzorgende ouder teniet te doen, zou bij de vormgeving van de kinderalimentatie zoveel mogelijk rekening gehouden moeten worden met de ontvlechting van financiële belangen van ouders;
- De naleving van de onderhoudsplicht ten aanzien van onderhoud en verzorging van het kind. Ter bescherming van het kind en ter voorkoming van afwenteling van de kosten voor onderhoud en verzorging van het kind op de verzorgende ouder en collectiviteit, moet de naleving van de onderhoudsplicht gewaarborgd zijn. Dit gebeurt enerzijds door eenvoudige normen voor vaststelling van de hoogte van kinderalimentatie en anderzijds door strikte handhaving van de betaling van eenmaal vastgestelde bedragen voor kinderalimentatie.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten heeft de werkgroep één voorstel voor de handhaving van de betaling uitgewerkt en drie mogelijke voorstellen voor de vaststelling van de hoogte van de kinderalimentatie.

#### *Handhaving van de (vaststelling en inning van) kinderalimentatie*

Op dit moment is de handhaving in het alimentatiebeleid versnipperd over drie instanties:

- de rechter stelt de hoogte van de kinderalimentatie vast als de ouders onderling geen overeenstemming kunnen bereiken;
- de gemeentelijke sociale dienst handhaaft het nakomen van de onderhoudsplicht als een onderhoudsgerechtigde een uitkering op grond van de algemene bijstandswet aanvraagt;
- het landelijk bureau inning onderhoudsbijdragen (LBIO) biedt onder voorwaarden ondersteuning aan de verzorgende ouder als de inning van de kinderalimentatie haperingen vertoont.

De rechter komt alleen in beeld als er sprake is van een echtscheidingsprocedure of als de ouders een rechtzaak aanspannen voor de vaststelling van kinderalimentatie. Het inschakelen van de rechter kan voor betrokken een drempel betekenen. De gemeentelijke sociale dienst verhaalt alleen als de alleenstaande ouder bijstandsgerechtigd is. Als de verzorgende ouder economische zelfstandig is, biedt enkel het LBIO steun. Het LBIO stelt echter voorwaarden voor bemiddeling. Zonder rechtelijke vaststelling biedt het LBIO de verzorgende ouder geen hulp bij de inning van kinderalimentatie. Door het feit dat de rechter, gemeentelijke sociale dienst en het LBIO alleen voor bepaalde groepen en onder bepaalde voorwaarden activiteiten ondernemen op het gebied van de vaststelling en inning van kinderalimentatie, bereiken deze instanties slechts een deel van de alimentatiegerechtigden. De werkgroep stelt voor de activiteiten van deze drie instanties op het gebied van kinderalimentatie samen te bundelen en door één instantie te laten plaatsvinden waar alle betrokkenen terecht kunnen. Deze instantie wordt in dit rapport het “intermediair” genoemd. Het intermediair moet laagdrempelig

zijn en hulp kunnen bieden bij zowel de vaststelling als de inning van de kinderalimentatie. Als ouders zelfstandig tot overeenstemming over de kinderalimentatie kunnen komen is inmenging door het intermediair niet noodzakelijk. Als de ouders echter niet tot overeenstemming kunnen komen of op verzoek van (één van de) ouders regelt het intermediair de vaststelling en inning van de kinderalimentatie. Het intermediair zou vergaande bevoegdheden moeten hebben, zoals de bevoegdheid voor administratieve vaststelling van de kinderalimentatie en loonbeslag bij de alimentatieplichtige. De gemeentelijke sociale dienst verwijst de belanghebbende naar het intermediair ter vaststelling van de kinderalimentatie.

De werkgroep heeft zich gerealiseerd dat ook bij de voorgestelde wijze van alimentatievaststelling door betrokken ouders beroep aantekend kan worden bij de rechter. De juridische beroepsgang moet mogelijk blijven. Tevens is het denkbaar dat via hardheidsclausules een zekere ruimte in de toepassing van de regelgeving wordt geschapen. Indien hiervoor wordt gekozen adviseert de werkgroep de mogelijkheden voor beroep op de hardheidsclausule duidelijk en restrictief te omschrijven.

#### *Vaststelling van de hoogte van de kinderalimentatie*

Om de ontvangst van kinderalimentatie door alimentatiegerechtigden te doen verbeteren is naast ondersteuning van het intermediair bij de vaststelling en inning van de alimentatie, ook aanpassing van de normen noodzakelijk. De huidige normen blijken een ongelijke verdeling van lasten tussen verzorgende en niet-verzorgende ouder niet te voorkomen. Naar mening van de werkgroep moet de kinderalimentatie (door ouders zelf of op verzoek door het intermediair) eenvoudig vast te stellen zijn. De kinderalimentatie wordt in de voorstellen van de werkgroep opgebouwd uit een onderhoudsdeel en een verzorgingsdeel. De leidende gedachte bij deze onderdelen is dat beide ouders evenredig moeten bijdragen aan de kosten van kinderen. Voor zowel het onderhouds- als het verzorgingsdeel zouden door de overheid vastgestelde normen moeten gelden. Voor het verzorgingsdeel is primair vertrekpunt dat beide ouders evenveel verzorgingstijd leveren. In die norm-situatie vindt er in wezen "in natura"-betaling plaats. In veel gevallen is dit niet mogelijk of niet wenselijk en wordt de "in natura"-betaling omgezet in een financiële transactie. De niet-verzorgende ouder moet dan verzorgingstijd financieren. Voor de normering hiervan kan aangesloten worden bij de adviestabellen van het ministerie van VWS voor de ouderbijdrage kinderopvang. Nadere uitwerking hiervan is op zijn plaats, maar voorop moet staan dat de normen eenvoudig en eenduidig zijn.

De door de overheid vastgestelde norm voor het onderhoudsdeel van de kinderalimentatie is afhankelijk van het aantal kinderen waarvoor alimentatie verschuldigd is. In beleidsvariant A heeft de werkgroep een vaste minimum norm voor de onderhoudskosten centraal geplaatst, en is uitgegaan van éénmalige vaststelling op het moment van scheiding. In twee nadere varianten is een grotere inkomensafhankelijkheid van de onderhoudskosten vormgegeven, alsmede een mogelijkheid tot bijstelling wanneer het kind een bepaalde leeftijd bereikt. Eenmalige vaststelling van de alimentatie komt tegemoet aan de wens van ouders hun financiële belangen blijvend te ontvlechten en

vereenvoudigt de alimentatievaststelling. Om die redenen is de werkgroep van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met het (periodiek) wijzigen van een eenmaal vastgestelde alimentatie. Anderzijds maakt eenmalige vaststelling de alimentatie zeer gevoelig voor specifieke omstandigheden op het moment van vaststelling. Inkomensveranderingen van de niet-verzorgende ouder werken dan na de scheiding op geen enkele wijze door in de te betalen kinderalimentatie. Daarom is in beleidsvariant C de mogelijkheid gegeven voor een beperkt aantal wijzigingsmomenten.

*Beleidsvariant A* betekent voor de vaststelling van de kinderalimentatie:

- minimale door de overheid vastgestelde inkomensafhankelijke normen voor de onderhoudscomponent in de kinderalimentatie;
- een norm voor de verzorgingscomponent ter hoogte van 50% van de eigen bijdrage kinderopvang (conform de adviestabellen van het ministerie van VWS) op basis van het individuele inkomen van de niet-verzorgende ouder;
- eenmalige vaststelling, waarna de kinderalimentatie niet meer wordt aangepast behoudens indexering aan de prijsontwikkeling.

*Beleidsvariant B* is gelijk aan beleidsvariant A behoudens dat de onderhoudscomponent in de kinderalimentatie gestaffeld wordt naar het inkomen van de niet-verzorgende ouder

*Beleidsvariant C* neemt beleidsvariant B als vertrekpunt. In plaats van eenmalige vaststelling wordt in deze variant echter de kinderalimentatie op het 4<sup>e</sup>, 12<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> jaar van het kind aangepast aan de dan geldende onderhouds- en verzorgingskosten. Dit betekent dat op deze drie momenten, naast de leeftijd van het kind, ook het meest recente inkomen van de niet-verzorgende ouder opnieuw in beschouwing wordt genomen om de onderhouds- en verzorgingskosten van het kind te bepalen. Er is nadrukkelijk niet gekozen voor een jaarlijkse aanpassing aan het inkomen van de niet-verzorgende ouder. Dit zou de vaststelling van de kinderalimentatie bijzonder gecompliceerd en tijdrovend maken, en een financiële en emotionele afhankelijkheid scheppen die de partners door scheiding nu juist wilden doorbreken. Wordt ondanks deze bezwaren toch gekozen voor periodieke aanpassing van de eenmaal vastgestelde kinderalimentatie, dan beveelt de werkgroep aan hierbij aan te sluiten bij dié leeftijden van het kind waarop de verzorgingskosten veranderen.

Door het beleid ten aanzien van kinderalimentatie op bovenstaande wijze vorm te geven zullen meer alimentatiegerechtigden kinderalimentatie ontvangen. Dit doet recht aan de financiële rechten van het kind en kan de inkomenspositie van alleenstaande ouders verbeteren.

### *Kosten en opbrengsten*

Aan de oprichting van het intermediair zijn kosten verbonden. Ondanks het feit dat de betrokken ouders een kostenvergoeding gevraagd zal worden voor bemiddeling, verwacht de werkgroep dat er structurele kosten gemaakt zullen moeten worden voor de oprichting van het intermediair. Daar tegen over staan besparingen bij de rechterlijke macht, besparingen bij het huidige LBIO en besparingen op de uitvoeringslasten verhaal bij de gemeentelijke sociale dienst. De mogelijke besparing voor de rechterlijke macht schat de werkgroep op tussen de € 2,3 mln. en € 5 mln. per jaar. Deze kwantificering moet gezien worden als illustratie, die gebaseerd is op veronderstellingen over het aantal alimentatiezaken dat betrekking heeft op kinderalimentatie en de tijdsduur die de rechterlijke macht in een echtscheidingszaak nodig heeft voor het bepalen van de kinderalimentatie. Daarnaast zullen de activiteiten van het LBIO overgenomen worden door het intermediair. Dit betekent een besparing op de uitgaven die nu via het ministerie van Justitie voor het LBIO worden gedaan, circa € 1,5 mln per jaar. Ook zullen er besparingen in de uitvoering van verhaal bij gemeentelijke sociale diensten optreden. Geschat wordt dat deze circa € 13,5 mln per jaar zullen bedragen.

De voorstellen zoals door de werkgroep gedaan zullen leiden tot ontvangst van meer kinderalimentatie door alimentatiegerechtigden. Voor alimentatiegerechtigden in de bijstand is het makkelijker om uit te stromen met een (deeltijd)baan en kinderalimentatie, dan zonder ontvangst van kinderalimentatie. Voor bijstandsgerechtigden die niet uitstromen, zal door de ontvangst van kinderalimentatie minder aanvulling vanuit de bijstand benodigd zijn. De werkgroep schat dat de gedane voorstellen een besparing in de Abw van tussen de € 190 mln. en € 338 mln. per jaar teweeg kunnen brengen. Hierbij is ondermeer verondersteld dat de gemiddeld ontvangen kinderalimentatie voor bijstandsgerechtigden op € 150 per maand ligt en de verbetering van de betaling van kinderalimentatie de uitstroom in de Abw zal bevorderen.

*Tabel 1: besparingen IBO alimentatiebeleid*

Rechterlijke macht	€ 2,3 - € 5 mln
LBIO	€ 1,5 mln
Uitvoeringskosten verhaal	€ 13,5 mln
Abw	€ 190 - € 338 mln
<b>Totaal</b>	<b>€ 207,3 - € 358 mln</b>

Voor invoering van de gedane voorstellen zullen wetswijzigingen nodig zijn en de door de overheid vastgestelde normen voor onderhoudskosten van kinderen moeten worden bepaald. Nadat besloten is op welke wijze het beleid ten aanzien van de vaststelling en inning van kinderalimentatie gewijzigd zal worden, is een nadere uitwerking van de voorstellen noodzakelijk.

## **Aanbevelingen**

Dit rapport doet, op hoofdlijnen, de volgende aanbevelingen:

1. Kinderalimentatie is bestemd voor het kind. Keuzes die ouders na een scheiding maken dienen niet van invloed te zijn op de te betalen kinderalimentatie.
2. De overheid stelt eenvoudige, duidelijke en begrijpelijke normen vast voor minimaal te betalen kinderalimentatie
3. Kinderalimentatie dient te bestaan uit een vergoeding voor de onderhoudskosten en de verzorgingskosten voor kinderen. Dit doet recht aan de verantwoordelijkheid voor de niet-verzorgende ouder bij te dragen in de kosten van opvoeding van en zorg voor het kind.
4. Het draagkrachtprincipe zoals bij de huidige vaststelling van kinderalimentatie gehanteerd dient vervangen te worden door het principe dat beide ouders altijd bijdragen aan de kosten voor het onderhoud én de verzorging van de kinderen.
5. In geval van co-ouderschap en gelijke verdeling van zorgtaken kan de kinderalimentatie vervangen worden door bijdragen in natura.
6. De vormgeving van de kinderalimentatie moet de ontvlechting van financiële belangen van de ouders na hun scheiding / beëindiging samenleving of besluit geen gezamenlijk gezin (meer) te vormen mogelijk maken.
7. De overheid zorgt ervoor dat, als de vaststelling of inning van de kinderalimentatie haperingen vertoont, (één van de) ouders zich kan / kunnen richten tot een laagdrempelig intermediair voor de vaststelling en inning van kinderalimentatie.
8. Het intermediair berekent bij de vaststelling en inning van kinderalimentatie een kostenvergoeding.
9. Het intermediair heeft verregaande bevoegdheden, zoals administratieve vaststelling van de alimentatie en mogelijkheid tot het leggen van loonbeslag bij de alimentatieplichtige.
10. De verzorging van het kind of meer kinderen dient niet langer een factor te zijn bij de vaststelling van partneralimentatie.

# Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
Inhoudsopgave .....	7
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>9</b>
<b>2 Het huidige alimentatiebeleid .....</b>	<b>11</b>
2.1 Wet en regelgeving over kinderalimentatie .....	11
De behoefte van het kind .....	12
De vaststelling van de draagkracht van de alimentatieplichtige.....	12
De inning van kinderalimentatie.....	15
De verhaalsplicht in de Algemene bijstandswet .....	15
2.2 Recente ontwikkelingen als context van het alimentatiebeleid .....	15
2.3 Knelpunten in het huidige alimentatiebeleid .....	18
Ongelijke verdeling van de lasten.....	18
Onvoldoende naleving van de onderhoudsplicht .....	19
Frequente veranderingen en onvoldoende transparantie bij de alimentatievaststelling .....	21
<b>3 Uitgangspunten van het toekomstige alimentatiebeleid.....</b>	<b>23</b>
Een gelijke verantwoordelijkheid van beide ouders voor onderhoud en verzorging.....	23
Het waarborgen van de financiële rechten van het kind .....	24
De ontvlechting van financiële belangen .....	24
Naleving van de onderhoudsplicht van het kind .....	25
<b>4 Beleidsvarianten voor het toekomstige alimentatiebeleid.....</b>	<b>27</b>
4.1 Verbetering van de uitvoering .....	27
4.2 Beleidsvarianten voor de vaststelling van de hoogte van de kinderalimentatie .....	29
Beleidsvariant A: eenvoud bij de vaststelling van de kinderalimentatie .....	29
Beleidsvariant B: inkomensafhankelijkheid van de onderhoudskosten.....	32
Beleidsvariant C: meerdere momenten waarop de hoogte van de kinderalimentatie wordt aangepast.....	33
4.3 Gevolgen van het toekomstige alimentatiebeleid .....	35
Doorrekening van de varianten.....	35
Gevolgen voor de collectiviteit.....	42
4.4 Partneralimentatie .....	44
<b>Literatuur .....</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 1: taakopdracht .....</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage 2: werkgroep toekomst van het alimentatiebeleid.....</b>	<b>54</b>
<b>Bijlage 3: geraadpleegde instellingen / personen .....</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 4: Wetgeving kinder- en partneralimentatie.....</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage 5: Empirische gegevens over alimentatie.....</b>	<b>62</b>
<b>Bijlage 6: inkomensbegrippen alleenstaande zonder kinderen.....</b>	<b>81</b>
<b>Bijlage 7: Tabel 9 uit CBS equivalentiefactoren 1990-1995 .....</b>	<b>82</b>
<b>Bijlage 8: gemiddelde alimentatie in het huidige beleid.....</b>	<b>84</b>
<b>Bijlage 9: VWS-adviestabellen ouderbijdrage kinderopvang 2002 .....</b>	<b>86</b>





# 1 Inleiding

## *Aanleiding*

De Tweede Kamer heeft tijdens de begrotingsbehandeling van SZW in december 2000 de vraag gesteld of vaders die niet bij hun kind wonen in financiële termen voldoende verantwoordelijk worden gehouden voor hun kinderen en of de kosten niet te gemakkelijk worden afgewenteld op de collectiviteit. Deze vragen kwamen naar voren naar aanleiding van het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (2000) waarin een onderzoek was aangekondigd naar de mogelijke positieve relatie tussen kinderalimentatie en de economische zelfstandigheid van alleenstaande ouders. Dit onderzoek is in 2001 verschenen (Jehoel-Gijsbers, 2001). Naar aanleiding hiervan is door het kabinet besloten een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar het alimentatiebeleid te laten uitvoeren.

Alimentatie is een periodieke toelage voor het levensonderhoud aan de ex-partner (huwelijk / geregistreerd partnerschap) of de kinderen. Een alimentatieplichtige moet bijdragen in de kosten van het levensonderhoud omdat er sprake is van een wettelijke onderhoudsplicht<sup>2</sup>. Bij alimentatie vindt er een inkomensoverdracht plaats van de alimentatieplichtige naar de alimentatiegerechtigde. Er bestaan twee soorten alimentatie: kinderalimentatie en partneralimentatie. De werkgroep heeft zich, in de geest van haar taakopdracht en de vragen van de Tweede Kamer, in haar onderzoek geconcentreerd op kinderalimentatie, dat is de onderhoudsbijdrage ten behoeve van minderjarige kinderen. Gebleken is vervolgens dat partneralimentatie in termen van afweging en logische opbouw van het totale stelsel niet geheel buiten beschouwing kan blijven. De werkgroep beperkt zich echter voor wat betreft partneralimentatie tot enkele constatering. Tenzij nadrukkelijk anders is vermeld, wordt in dit rapport onder alimentatie kinderalimentatie voor minderjarige kinderen verstaan. Jongmeerderjarige kinderen (van 18 tot 21 jaar) hebben een zelfstandig recht jegens hun ouders tot het verschaffen van een bijdrage in de kosten van levensonderhoud en studie. Ingeval een ouder zijn onderhoudsplicht niet naleeft kan de jongmeerderjarige een verzoek tot vaststelling van een bijdrage bij de rechter indienen. Dit geldt overigens ook voor jongmeerderjarige kinderen waarbij de gezinssituatie nog intact is.

In het algemeen blijken de niet-verzorgende alimentatieplichtige ouders man en verzorgende alimentatiegerechtigde ouders vrouw te zijn. Alimentatie wordt binnen de huidige regelgeving in principe tussen de betrokkenen zelf geregeld. Als de ouders geen overeenstemming bereiken over de alimentatie kan de rechter een bindende uitspraak worden gevraagd.

## *Probleemstelling*

De aan de werkgroep meegegeven probleemstelling bestaat uit twee vragen (zie bijlage 1 voor de taakopdracht):

- In welke mate komt de financiële last van (echt)scheiding en verzorging van kinderen in onevenredige mate terecht bij de verzorgende ouder, meestal de moeder?

---

<sup>2</sup> Er kan ook sprake zijn van een onderhoudsplicht op basis van een overeenkomst (samenlevingscontract).

- In welke mate leidt echtscheiding tot additionele collectieve uitgaven en derving van collectieve inkomsten en in welke mate kan dat in redelijkheid worden beperkt?

De werkgroep constateert dat het bij kinderalimentatie gaat om een verantwoordelijkheid die iedere ouder ten aanzien van zijn of haar kind heeft, ongeacht of de ouders gehuwd zijn geweest. Daarnaast kunnen ook anderen een onderhoudsplicht hebben (zie bijlage 4). Bij partneralimentatie daarentegen is er een directe koppeling aan huwelijk of geregistreerd partnerschap. De vraagstelling zoals geformuleerd, die vooral betrekking heeft op kinderalimentatie, kan dus niet beperkt blijven tot de gevallen waarin sprake is van een echtscheiding.

#### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 worden de doelstellingen en de vormgeving van het huidige beleid beschreven, het vigerende alimentatiebeleid toegelicht en enkele knelpunten in de uitvoering gesignaleerd. In hoofdstuk 3 worden de uitgangspunten voor een toekomstig alimentatiebeleid geformuleerd. Op basis van deze uitgangspunten wordt in hoofdstuk 4 de rol van de overheid bij de vaststelling en inning besproken. Vervolgens worden een drietal beleidsvarianten voor de vaststelling van de hoogte van de kinderalimentatie beschreven. Per variant wordt het effect op de uitgangspunten besproken en worden voor- en nadelen in kaart gebracht. De varianten geven het speelveld aan waarop beleidsmatige keuzes kunnen worden gemaakt. Tevens worden illustratief de effecten van de beleidsvarianten doorgerekend. Tot slot is in hoofdstuk 4 een paragraaf gewijd aan de mogelijke effecten van een wijziging van het systeem van kinderalimentatie voor de partneralimentatie.

## 2 Het huidige alimentatiebeleid

### 2.1 Wet en regelgeving over kinderalimentatie

Naar burgerlijk recht zijn echtgenoten jegens elkander verplicht de tot hun gezin behorende minderjarige kinderen te verzorgen en op te voeden. Een nadere uitwerking is te vinden in de meer algemene verplichting dat ouders verplicht zijn te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding voor hun minderjarige kinderen. De onderhoudsverplichting is, zoals in de inleiding is aangegeven, niet beperkt tot gehuwde ouders. Ook ongehuwde ouders zijn onderhoudsplichtig en daarnaast kunnen ook anderen een onderhoudsplicht hebben. Voor jongmeerderjarige (18-21 jaar) kinderen geldt een voorgezette onderhoudsplicht: ouders zijn verplicht de kosten van levensonderhoud en studie te betalen (bijlage 4).

Het doel van kinderalimentatie is dat ouders voldoen aan hun wettelijke onderhoudsplicht, ook als er geen gezinsrelatie (meer) bestaat. De vaststelling van de hoogte van kinderalimentatie kan tussen de ouders onderling worden geregeld. De regeling die ouders onderling treffen kan in een (echtscheidings- of alimentatie)beschikking door de rechter worden bevestigd. Indien de ouders niet tot overeenstemming kunnen komen, kunnen de partijen de rechter om een uitspraak vragen. Voor de vaststelling van het verschuldigde bedrag zijn volgens de wet de behoefte van het kind en de draagkracht van de niet-verzorgende ouder bepalend. De wetgever heeft de concrete invulling van deze begrippen aan de rechter overgelaten. De rechtelijke macht heeft in de loop der jaren normen ontwikkeld voor de bepaling van de draagkracht van de alimentatieplichtige. Sinds 1976 zijn deze normen opgenomen in het rapport Alimentatienormen, dat wordt uitgegeven door de werkgroep Alimentatienormen. Dit rapport wordt regelmatig herzien en aangepast aan nieuwe wetgeving, gewijzigde inzichten en nieuwe jurisprudentie van de Hoge Raad. Bij dit rapport horen rekenmodellen, die jaarlijks worden aangepast aan de nieuwe cijfers. De Alimentatienormen zijn geen wettelijke regels, zij zijn een hulpmiddel dat algemeen door rechterlijke macht en de advocatuur wordt geaccepteerd en gebruikt.

Voor de vaststelling van de behoefte van kinderen heeft de werkgroep Alimentatienormen in samenwerking met het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) in 1994 een rapport geschreven (Kosten van kinderen ten behoeve van vaststelling kinderalimentatie) en een tabel ontwikkeld. Deze tabel is gebaseerd op cijfers uit CBS-onderzoek. De tabel wordt jaarlijks aangepast aan de nieuwe kinderbijslagcijfers. Deze tabel, die ook wel de tabel 'kosten van kinderen' wordt genoemd, wordt tevens algemeen door de rechterlijke macht gehanteerd bij de alimentatievaststelling. De alimentatie wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van prijsindexcijfers van het ministerie van Justitie.

Onderstaand wordt ingegaan op de begrippen behoefte van het kind en draagkracht van de alimentatieplichtige zoals deze voor 2002 gelden.

### **De behoefte van het kind**

De behoefte van het kind wordt in het huidige alimentatiebeleid volgens bovengenoemd rapport en bovengenoemde tabel kosten kinderen vastgesteld op basis van het gezinsinkomen, het aantal kinderen en de leeftijd van het kind. De huidige tabel 'kosten van kinderen' is gebaseerd op onderzoek in de jaren 1990-1995 (CBS, equivalentiefactoren 1990-1995). Het CBS heeft bekeken welk percentage van het besteedbaar inkomen wordt uitgegeven aan de kinderen (voeding, woning, kleding, hygiëne en gezondheid, ontspanning (incl. vakantie), vervoer en overige) bij paren met één, twee en drie kinderen<sup>3</sup>. Kosten voor kinderopvang zijn wel in deze cijfers verwerkt, maar hebben nog weinig effect omdat in de jaren 1990-1995 veel minder paren dan tegenwoordig gebruik maakten van kinderopvang. De CBS-gegevens zijn door de werkgroep Alimentatienormen in samenwerking met het Nibud omgezet naar tabellen die de kosten van kinderen weergeven, door de ontvangen kinderbijslag in mindering te brengen op de gemiddelde feitelijke uitgaven van gezinnen aan kinderen.

Volgens de Alimentatienormen moet uitgegaan worden van het meest recente inkomen van beide ouders voor de behoeftebepaling van het kind. Als het inkomen van de alimentatieplichtige na de scheiding en de aanvankelijke vaststelling van de kinderalimentatie verandert wijzigt zich ook het (fictieve) gezinsinkomen. In de gehanteerde normering zal dit van invloed zijn op de veronderstelde kosten van onderhoud van het kind, omdat deze een vast percentage van het (fictieve) gezinsinkomen bedragen. De kinderalimentatie kan dan in overeenstemming met de tabel Kosten Kinderen aan het hogere (fictieve) gezinsinkomen worden aangepast. Dit betekent dat een inkomensmutatie van de niet-verzorgende ouder volgens de alimentatienormen ook lang na de scheiding van belang kan zijn voor de vaststelling van kinderalimentatie.

*Tabel 2: voorbeelden behoefte kind uit de tabel Kosten Kinderen*

<b>Netto gezinsinkomen</b>	<b>€1000</b>	<b>€1500</b>	<b>€2000</b>	<b>€3500 of meer</b>
Aantal kinderen en leeftijd kinderen				
1 kind van 2 jaar	€ 145	€ 240	€ 335	€ 620 of meer
1 kind van 2 en 1 kind van 4 jaar	€ 195	€ 330	€ 465	€ 870 of meer
1 kind van 2, 1 kind van 4 en 1 kind van 6 jaar	€ 235	€ 405	€ 575	€ 1085 of meer

Bron: Nibud, geldwijzer alimentatie 2002

### **De vaststelling van de draagkracht van de alimentatieplichtige**

Het begrip 'draagkracht' heeft in de praktijk een centrale plaats bij de vaststelling van kinderalimentatie. Het heeft een bijzondere betekenis: 'draagkracht' vormt hier niet in absolute zin een indicatie van het inkomen of vermogen van de alimentatieplichtige, maar geeft aan welke 'ruimte' er resteert om alimentatie te kunnen betalen wanneer rekening gehouden wordt met het inkomen én bepaalde uitgaven van de alimentatieplichtige. Bij de bepaling van draagkracht vormt het inkomen van de alimentatieplichtige slechts het startpunt. Als het inkomen hoger is dan € 1815 bruto per maand wordt het bruto inkomen als startpunt genomen; als het inkomen lager is, wordt het netto inkomen als startpunt genomen. Vervolgens wordt rekening gehouden met bepaalde *lasten* van de

<sup>3</sup> In deze berekening zijn, met uitzondering van puur individueel toe te rekenen uitgaven zoals kinderkleding, de gezinsuitgaven volgens bepaalde verdeelsleutels toegerekend aan kinderen.

alimentatieplichtige (kosten levensonderhoud, woonlasten, premie ziektekostenverzekering, bepaalde schulden, kosten herinrichting, kosten omgang kind). De mate waarin met deze lasten wordt rekening gehouden staat niet bij voorbaat vast. Een vast omschreven last die in mindering op het inkomen wordt gebracht is de bijstandnorm (inclusief gemeentelijke toeslag voor een alleenstaande en zonder de korting voor een echtpaar). Andere lasten zoals aanvullende woonlasten boven de norm die in de bijstand zit en schulden worden vervolgens individueel bepaald. Van het inkomen dat na aftrek van de lasten resteert, de zogenaamde draagkrachtruimte, wordt een alleenstaande geacht - afhankelijk van het inkomen - 60 tot 70% beschikbaar te hebben voor alimentatie<sup>4</sup>. Voor een alimentatieplichtige met een nieuwe partner die geen inkomen kan verwerven is - afhankelijk van het inkomen - 45 tot 50%<sup>5</sup> van de draagkrachtruimte beschikbaar. Als blijkt dat een alimentatieplichtige onvoldoende draagkracht heeft om volledig bij te dragen aan de behoefte van het kind, wordt de kinderalimentatie lager dan de behoefte vastgesteld. De vaststelling van kinderalimentatie is dus maatwerk, en wel vooral naar de financiële maat van de alimentatieplichtige (zie voorbeeld 1).

<b>Voorbeeld 1: Draagkracht berekening</b>	
Man A netto <sup>6</sup> inkomen € 1.361 per maand (130% WML). Gezinssituatie na scheiding is alleenstaand. Aflossing schuld is € 127 per maand. Man A was kostwinner en heeft uit het huwelijk met vrouw A 1 kind van 5 jaar.	
Draagkracht berekening	
Netto inkomen	1.361
Norm alleenstaanden (bijstand)	-/- 770
Huur 385 – 166 <sup>7</sup>	-/- 219
Kosten omgang kind	-/- 22
Aflossing schuld	-/- 127
Draagkrachtruimte	223
<b>beschikbaar voor alimentatie</b>	<b>156</b> (70% van de draagkrachtruimte)
Behoeft kind conform tabel 'kosten kinderen'	213

Bij de vaststelling van de hoogte van de kinderalimentatie wordt rekening gehouden met de individuele financiële omstandigheden van de alimentatieplichtige. Een inkomensstijging van de alimentatieplichtige kan op twee manieren invloed uitoefenen op de hoogte van de kinderalimentatie. Allereerst is het mogelijk dat het relevante gedeelte (60 à 70%) van de draagkrachtruimte toeneemt; deze stijging vertaalt zich in een toename van de kinderalimentatie indien de relevante ruimte onder de tot dan toe geldende kinderalimentatie ligt. Ten tweede leidt een stijging van het inkomen van een alimentatieplichtige tot een toename van het (fictieve) gezinsinkomen en dus de behoefte van het kind en hiermee tot een stijging van de alimentatie. In veel gevallen is er dan sprake van een marginale druk die dicht in de buurt van 100% ligt, dit betekent dat iedere inkomensverbetering (bij inkomens tot modaal) bijna volledig wordt afgeroomd.

<sup>4</sup> Het hoogste percentage geldt voor inkomens tot € 1.815 netto per maand, het laagste percentage geldt voor hogere inkomens.

<sup>5</sup> Zie voetnoot 2

<sup>6</sup> Het netto inkomen is berekend rekening houdend met vakantietoeslag, de verschuldigde premies en fiscale lasten. Nog niet met de fiscale gevolgen van alimentatiebetalingen.

<sup>7</sup> In de bijstandsnorm is een bedrag van € 166 begrepen voor woonkosten

De geschetste hantering van het draagkrachtbegrip ter bepaling van de voor alimentatie beschikbare ruimte leidt ertoe dat het initiële inkomen van de niet-verzorgende alimentatieplichtige ouder wordt beschermd tegen een te hoge alimentatielast. Deze bescherming prevaleert gegeven de systematiek boven de bescherming van de kinderalimentatie en (daarmee) het besteedbaar inkomen van de verzorgende ouder. De bescherming die het inkomen van de alimentatieplichtige in de vigerende alimentatienormen geniet, geldt niet in gelijke mate voor het inkomen van de verzorgende ouder die rechthebbende is voor de kinderalimentatie. Ongeacht het inkomen en de ontvangst van kinderalimentatie komen de kosten voor opvoeding en verzorging van het kind ten laste van de bestedingsruimte van de verzorgende ouder. Als deze onvoldoende kinderalimentatie ontvangt drukken de kosten voor verzorging en opvoeding van het kind onevenredig op de verzorgende ouder. Aangezien verzorgende ouders veelal vrouw zijn, betekent de bescherming van het inkomen van de alimentatiegerechtigde in de praktijk een feminisering van de armoede.

**Voorbeeld 2: Wijziging draagkracht berekening**

Man A uit voorbeeld 1 gaat samenwonen met een nieuwe vriendin A die geen inkomen heeft en dit in redelijkheid ook niet kan verwerven.

Draagkracht berekening	
Netto inkomen man A <sup>8</sup>	1.361
Heffingskorting vriendin A	131
Totaal	1.492
Norm echtpaar (bijstand)	-/- 1.100
Huur 385 – 166 <sup>9</sup>	-/- 219
Kosten omgang kind	-/- 22
Aflossing schuld	-/- 127
Draagkrachtruimte	24
<b>Beschikbaar voor alimentatie</b>	<b>12 (50% van de draagkrachtruimte)</b>
Behoeft kind conform tabel 'kosten kinderen'	213

Een verandering in inkomen, lasten of gezinssamenstelling kan invloed hebben op de draagkracht van de alimentatieplichtige en is een wijzigingsgrond voor de alimentatie (zie voorbeeld 2). Als de niet-verzorgende ouder een nieuwe partner krijgt, verandert zijn draagkracht. In voorbeeld 2 is ervan uitgegaan dat de nieuwe partner geen eigen inkomsten heeft en deze redelijkerwijs ook niet kan verwerven, dit ter toetsing door de rechter. Hierdoor daalt in dit voorbeeld de ruimte voor alimentatie bij de niet-verzorgende ouder (ceteris paribus) vrijwel tot nul. Dit kan betekenen dat, als gevolg van het ontstaan van een nieuwe relatie van de niet-verzorgende ouder, het kind aanzienlijk minder alimentatie krijgt. Heeft de nieuwe partner wel eigen inkomsten, dan kan omgekeerd de draagkracht van de niet-verzorgende ouder toenemen als gevolg van gedeelde kosten bij een hoger nieuw gezinsinkomen. Dit kan theoretisch leiden tot de vaststelling van meer draagkrachtruimte en, tot aan de genormeerde behoefte, meer kinderalimentatie voor de kinderen uit de eerdere verbintenis. Hoe

<sup>8</sup> Het netto inkomen is berekend rekening houdend met vakantietoeslag, de verschuldigde premies en fiscale lasten. Nog niet met de fiscale gevolgen van alimentatiebetalingen.

<sup>9</sup> In de bijstandsnorm is een bedrag van € 166 begrepen voor woonkosten

dan ook kan in de geldende systematiek het aangaan van een nieuwe relatie door de niet-verzorgende ouder, alsook de aard van die relatie, van majeure invloed zijn op de hoogte van de kinderalimentatie.

### ***De inning van kinderalimentatie***

De inning van alimentatie is in het huidige alimentatiebeleid primair een verantwoordelijkheid van de betrokken ouders of ex-echtgenoten. De alimentatiegerechtigde heeft beperkte mogelijkheden de alimentatiebetaling af te dwingen. Een alimentatiegerechtigde kan, als er een rechtelijke beschikking is en de inning haperingen vertoont, de hulp van het LBIO (Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage) invoeren. Het LBIO neemt de inning voor ten hoogste zes maanden over als de betaling minstens 1 termijn achterloopt. In 2000 zijn er 5.012 verzoeken tot overname van inning bij het LBIO ingediend, circa 1.500 meer dan in 1997. Hiervan is 19% niet in behandeling genomen, omdat zij niet voldeden aan de wettelijke criteria. In de praktijk duurt het minimaal 8 weken na indienen van het verzoek van de alimentatiegerechtigde voordat de alimentatie daadwerkelijk wordt betaald. In sommige gevallen kan er ook langere tijd overheen gaan. Het LBIO berekent aan de niet-verzorgende ouder een kostenopslag. Het LBIO kan in het uiterste geval overgaan tot loonbeslag bij de alimentatieplichtige. Tot slot kan de alimentatiegerechtigde zich ook wenden tot de rechtbank of zelf een deurwaarder inschakelen.

### ***De verhaalsplicht in de Algemene bijstandswet***

De gemeenten zijn sinds 1992 verplicht na te gaan of de verstrekte bijstandsuitkering verhaald kan worden. Voor een verzorgende ouder die een beroep doet op een uitkering op grond van de Algemene bijstandswet betekent dit, dat er wordt nagegaan of er voor de kinderen een onderhoudsplicht bestaat waaraan door de onderhoudsplichtige niet of onvoldoende wordt voldaan. Als dit het geval is zal de gemeente een verhaalsbijdrage<sup>10</sup> opleggen aan de onderhoudsplichtige. Voor de vaststelling van de hoogte van deze bijdrage hanteert de gemeente de eerder genoemde Alimentatienormen voor de vaststelling van de (kinder- en partner)alimentatie. Indien aanwezig maakt de gemeente gebruik van een recente rechtelijke uitspraak over de alimentatie voor het vaststellen van de hoogte van de verhaalsbijdrage, in de praktijk blijkt de gemeente bijna altijd zelf een berekening te maken. Periodiek wordt door de gemeente bezien of deze bijdrage vanwege gewijzigde omstandigheden bij de onderhoudsplichtige aanpassing behoeft. Verhaal is een regeling tussen de onderhoudsplichtige en de gemeente. De verhaalsbijdrage kan na het verlaten van de bijstand door de verzorgende ouder niet zonder rechterlijke tussenkomst omgezet worden in alimentatie.

## **2.2 Recente ontwikkelingen als context van het alimentatiebeleid**

Een aantal ontwikkelingen in de huidige maatschappij versterken de noodzaak voor het aanpassen van het huidige alimentatiebeleid. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op een aantal van deze trends.



Het huwelijk is in de huidige maatschappij niet de enige samenlevingsvorm waarbinnen kinderen geboren worden. Het aantal formeel buitenechtelijke geboorten is de afgelopen tien jaar meer dan verdubbeld, tot een kwart van het totale aantal geboren kinderen. Een buitenechtelijke geboorte hoeft geen eenoudergezin op te leveren en doet dit ook meestal niet, aangezien de biologische ouders meestal samenwonen. (CBS, relatie- en gezinsvorming in de jaren negentig, p.73). Voor het ontbinden van een huwelijk is inmenging van de rechter noodzakelijk. Bij het verbreken van een relatie zonder huwelijk komt de rechter veelal niet in beeld. Als er kinderen zijn is ook in deze gevallen het vaststellen van kinderalimentatie noodzakelijk als één van de ouders in onevenredige mate de verzorging van het kind op zich neemt. Duidelijke normen voor kinderalimentatie en vaststelling buiten de rechter om worden steeds belangrijker.

De onderhoudsplicht vloeit primair voort uit het juridisch ouderschap. De vaststelling van de juridische moeder van een kind is eenduidig. Als een kind buitenechtelijk is en het kind niet door de vader is erkend, kan door de moeder een vaderschapsactie worden ingesteld om zo juridisch ouderschap te doen ontstaan (zie voor andere gevallen bijlage 4). Op deze manier kan alsnog een onderhoudsplicht voor de verwekker worden vastgesteld.

Als ouders geen gezamenlijk gezin meer vormen kunnen zij afspraken maken over het zogeheten 'co-ouderschap'. Bij co-ouderschap zijn verzorging en onderhoud in beginsel gelijk verdeeld over beide ouders, hetgeen de noodzaak voor kinderalimentatie wegneemt. Co-ouderschap komt echter zeker in de volle zin van het woord, nog maar in geringe mate voorkomt. Meestal is er sprake van een verzorgende en een niet-verzorgende ouder. De verdeling van zorgtaken tussen verzorgende en niet-verzorgende ouder hoeft daarbij overigens niet 100% tegen 0% te zijn. Tussenvormen waarin een niet-verzorgende ouder een dag of dagdeel de verzorging van het kind op zich neemt komen ook voor.

Gezien de ontwikkelingen in de maatschappij is in de afgelopen decennia het aantal kinderen voor wie kinderalimentatie betaald zou moeten worden sterk toegenomen. De verwachting is dat de noodzaak voor het betalen van kinderalimentatie in de toekomst zal blijven bestaan, en zelfs verder zal toenemen. Er blijken steeds meer kinderen in eenoudergezinnen op te groeien. Begin jaren negentig lag het aantal minderjarige kinderen, dat betrokken was bij een scheiding op ongeveer 25 duizend per jaar. Aan het eind van de jaren negentig was dit toegenomen tot 32 duizend. Deze stijging was het gevolg van het enigszins toegenomen aantal echtscheidingen en het iets groter aantal echtscheidingen waarbij kinderen zijn betrokken. Vier van de vijf kinderen blijft na de echtscheiding bij de moeder wonen. Vijftien procent woont bij de vader, 5% heeft elders huisvesting gevonden. Ruim 40% van de kinderen die bij hun vader of moeder blijven wonen, krijgt te maken met een stiefouder. Gemiddeld hebben deze kinderen 4 tot 5 jaar in een eenoudergezin doorgebracht en zijn ze 13 jaar als de stiefouder zich aandient (CBS, samenleven: nieuwe feiten over relaties en gezinnen). Er

---

<sup>10</sup> In de bijstandswet wordt gesproken over een verhaalsbijdrage. In de Abw is sprake van een verhaalsbijdrage indien de gemeente de onderhoudsverplichting jegens het kind (en ex-partner) zelfstandig oplegt aan de onderhoudsplichtige ter compensatie van de kosten van bijstand die worden gemaakt.

bestaan gezinnen waarin kinderen van verschillende ouders in één gezin samenwonen, en dit kan al dan niet een eenoudergezin zijn.

De inkomenspositie van eenoudergezinnen is relatief slecht. Eenoudergezinnen blijken in vergelijking met andere huishoudtypen een grote kans op armoede te hebben: 47% van hen heeft een inkomen onder de lage inkomensgrens (bijstandsnorm in 1979 incl. indexering<sup>11</sup>). Dit is 3,5 maal zo vaak als het gemiddelde. In de periode 1981 tot 1999 is de relatieve inkomenspositie van eenoudergezinnen bovendien verslechterd, terwijl die bij (echt)paren met minderjarige kinderen duidelijk is verbeterd. (SCP, Armoedemonitor 2001, p. 15). De negatieve inkomensontwikkeling van eenoudergezinnen weerspiegelt een ongelijke lastenverdeling tussen ouders na scheiding of verlating.

De maatschappelijke context van het alimentatiebeleid wordt behalve door deze ontwikkeling op het gebied van de primaire leefvormen, ook sterk bepaald door de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. In 2001 had ruim de helft (53%) van de vrouwen een baan van 12 uur of meer per week. In 1970 had maar een kwart van de vrouwen werk buitenshuis. De stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen sinds 1970 vindt vooral plaats bij de (gehuwde) vrouwen met kinderen. Tegenwoordig blijft ongeveer de helft van de vrouwen doorwerken na de geboorte van het eerste kind, in 1970 was dit nog 20%. Ongehuwde vrouwen, en/of vrouwen zonder kinderen, hadden ook in 1970 al een relatief hoge arbeidsparticipatie (ministerie van SZW, verkenning levensloop, blz. 87). In 1990 had 28% van de alleenstaande ouders met een minderjarig kind een baan van 12 uur of meer per week. In 2001 gold dit voor bijna de helft (CBS, enquête beroepsbevolking 2001). Het kabinetsbeleid is erop gericht voorwaarden te scheppen opdat deze stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen gecontinueerd kan worden. In het Meerjarenbeleidplan Emancipatiebeleid (2000) is de doelstelling opgenomen dat de arbeidsparticipatie van vrouwen in 2010 65% zal bedragen. Het overheidsbeleid gaat zeker voor de zgn. 1990-generatie (diegene die na 1972 geboren zijn) uit van individuele economische zelfstandigheid. Als voorbeeld voor de economische zelfstandigheid als uitgangspunt van kabinetsbeleid wordt de nieuwe Algemene bijstandswet genoemd. Sinds 1996 geldt dat alleenstaande ouders met kinderen die ouder zijn dan vijf jaar, een arbeidsplicht hebben. Individuele economische zelfstandigheid betekent ook dat in gezinnen waarin kinderen opgroeien steeds vaker sprake is van twee werkende ouders, zij het dat in een groot aantal gevallen één van beide (meestal de vrouw) in deeltijd werkt. Ook alleenstaande ouders blijven in toenemende mate actief op de arbeidsmarkt. Daar komt bij dat wat betreft de daadwerkelijke zorg voor kinderen het kabinet ervan uitgaat dat zowel mannen als vrouwen daaraan een substantiële bijdrage leveren. De verbetering van de mogelijkheid arbeid en zorg te combineren is daarom één van de belangrijkste prioriteiten van het huidige emancipatiebeleid. Het combinatiescenario, dat ervan uitgaat dat ouders beiden de mogelijkheid krijgen om arbeid en zorg te combineren, is richtinggevend voor een breed scala aan beleidsinitiatieven. Zo is de belangrijkste doelstelling van de recent aangenomen Wet Arbeid en Zorg ruimte creëren voor zorgarbeid, waardoor dit beter gecombineerd kan worden met betaalde arbeid.

---

<sup>11</sup> Deze is vastgesteld op basis van de bijstand in 1979, toen de koopkracht ervan het hoogst was. Doordat de koopkracht van de minimumuitkeringen op dit moment lager is dan in 1979, ligt de lage-inkomensgrens boven het huidige sociale minimum (SCP, armoedemonitor 2001, p. 11).

## 2.3 Knelpunten in het huidige alimentatiebeleid

### *Ongelijke verdeling van de lasten*

Er zijn twee redenen waarom de huidige Alimentatienormen leiden tot een ongelijke verdeling van de lasten van het kind over de ouders:

- De wijze waarop de draagkracht van de alimentatieplichtige wordt vastgesteld leidt ertoe dat een aanzienlijk aantal lasten van de alimentatieplichtige voorgaat op de te betalen kinderalimentatie. Voorts mag de alimentatieplichtige van de resterende bestedingsruimte een deel vrijhouden. Hierna wordt pas toegekomen aan kinderalimentatie. Bepaalde lasten van de alimentatieplichtige hebben dus prioriteit op de kinderalimentatie. Als er vervolgens onvoldoende draagkracht is om de kinderalimentatie op het niveau van de genormeerde behoefte van het kind te betalen, ontvangt de verzorgende ouder een te laag bedrag.
- Bij de vaststelling van kinderalimentatie wordt nauwelijks rekening gehouden met de verzorgingstijd van kinderen. De benodigde verzorgingstijd beïnvloedt wel in directe zin de verdienmogelijkheden en dus de inkomenspositie van de verzorgende ouder. De verzorging van kinderen is wel één van de factoren die bij de toekenning van partneralimentatie een rol kan spelen.

Als de niet-verzorgende ouder weinig of geen kinderalimentatie betaalt omdat er geen draagkracht is, betekent dit dat het kind voor de financiering van de opvoeding en verzorging grotendeels of volledig afhankelijk is van de verzorgende ouder. Aan de verplichting in het Burgerlijk Wetboek dat beide ouders verantwoordelijk zijn voor de financiering van de kosten die gepaard gaan met de opvoeding en verzorging van het kind wordt dan niet voldaan. Indien er geen betaling van kinderalimentatie plaatsvindt, wordt de financiële verantwoordelijkheid voor het kind volledig afgewenteld op de verzorgende ouder. Omdat de verzorging en opvoeding van kinderen tijd in beslag neemt en kosten met zich meebrengt, kan het bereiken van economisch zelfstandigheid voor de verzorgende ouder door ontoereikende kinderalimentatie worden bemoeilijkt. De normen voor de vaststelling van de behoefte van kinderen gaan uit van de gemiddelde feitelijke kosten van kinderen. In de opbouw van de normen zit vrijwel geen vergoeding voor kinderopvang. Ook wordt geen rekening gehouden met opportunity cost van de tijd die de zorg voor kinderen met zich meebrengt. De verzorgende ouder zal immers een keuze moeten maken in welke mate zorgtijd wordt uitbesteed (bijvoorbeeld in de vorm van kinderopvang) en betaalde arbeid wordt verricht.

Als een verzorgende ouder geen economische zelfstandigheid kan bereiken, garandeert de overheid, door middel van de bijstand een minimuminkomen. Ontoereikende betaling van kinderalimentatie kan via deze weg afgewenteld worden op de gemeenschap. Ook kan een alimentatiegerechtigde afhankelijk van de inkomenspositie recht hebben op inkomensafhankelijke regelingen. De Abw-uitkeringslasten voor de alleenstaande ouders (in 2000 kregen ruim 95 duizend alleenstaande ouders een Abw-uitkering) bedragen op dit moment totaal circa € 855 mln. per jaar.

Tabel 3: aantal alleenstaande ouders in de bijstand

Jaar	Totaal aantal ABW uitkeringen	Alleenstaande ouders	percentage van totaal
1995	489.170	115.890	23,7
1996	481.140	113.290	23,5
1997	437.390	108.030	24,7
1998	397.140	103.710	26,1
1999	363.200	99.700	27,5
2000	334.990	95.500	28,5

Bron: Ministerie SZW, 2002

### **Onvoldoende naleving van de onderhoudsplicht**

De mate waarin afgesproken of door de rechter vastgestelde kinderalimentatie daadwerkelijk door de verzorgende ouder wordt ontvangen laat te wensen over. Tussen de 43 en 65% van de gescheiden alleenstaande vrouwen met kinderen onder de 18 jaar zegt geen kinderalimentatie te ontvangen (zie voor uitgebreidere empirische gegevens bijlage 5). Voor nooit-gehuwden ligt dit percentage hoger. De percentages zijn niet precies aan te geven omdat alleen enquêtebestanden beschikbaar zijn die verschillen vertonen wat betreft de feitelijk ontvangen alimentatie.

Tabel 4: Overzicht van betalen en ontvangen van alimentatie

	WBO'98	SIN'98
<i>Geen ontvangst van alimentatie (noch kinderalimentatie, noch partneralimentatie) door vrouwen met kinderen &lt; 18 jaar</i>		
Alleenstaand, gescheiden	65%	43%
Alleenstaand, nooit gehuwd	94%	
Gescheiden, nu samenwonend of gehuwd	76%*	56%
<i>Ontvangst van kinderalimentatie door vrouwen met kinderen &lt; 18 jaar</i>		
Alleenstaand, gescheiden	30%**	57%
Alleenstaand, nooit gehuwd		
Gescheiden, nu samenwonend of gehuwd	22%*	44%

\* In WBO exclusief 'gehuwd'.

\*\* 5% van de alleenstaande gescheiden vrouwen zegt alleen partneralimentatie te ontvangen, dit lijkt onwaarschijnlijk. Waarschijnlijker is het dat kinderalimentatie door de vraagstelling als partneralimentatie is ingevuld en het percentage met kinderalimentatie 35% is.

Afgezien van de verschillen in uitkomsten van de onderzoeken is onmiskenbaar dat een aanzienlijk percentage alleenstaande vrouwen met kinderen geen alimentatie ontvangt terwijl hier wel recht op lijkt te bestaan. Dit kan drie oorzaken hebben:

1. De alimentatiegerechtigde heeft niet om alimentatie verzocht.

2. De alimentatieplichtige heeft onvoldoende draagkracht om kinderalimentatie te betalen.
3. Alimentatie is wel toegewezen, maar wordt niet betaald.

Als er sprake is van volledig co-ouderschap zal er vaak geen reden zijn kinderalimentatie te vragen. Dit komt echter, als gezegd, nog zeer weinig voor. Een vaker voorkomend motief voor het niet aanvragen van kinderalimentatie is dat de verzorgende ouder in de bijstand zit. Bij de hoogte van de bijstandsuitkering wordt rekening gehouden met ontvangen (kinder)alimentatie, hierdoor merkt een alimentatiegerechtigde in de inkomenshoogte niets van de kinderalimentatie. Is er wel alimentatie aangevraagd en toegekend dan kan anderzijds voor de alimentatieplichtige een soortgelijk effect optreden: ongeacht hoeveel hij betaalt het wordt toch op de bijstandsuitkering van de verzorgende ouder in mindering gebracht “dus het kind zal er niet van profiteren”. Het vermoeden bestaat dat om die reden in een aantal gevallen wel ondershands kinderalimentatie wordt betaald door de niet-verzorgende ouder. Een andere mogelijke oorzaak van de gebrekkige betalingsmoraal van sommige niet-verzorgende ouders is het feit dat in alimentatiezaken de emoties nogal eens hoog oplopen. Het betalen van alimentatie voor de kinderen wordt gelijkgesteld met het ondersteunen van de ex-partner, iets waar gezien de slechte afloop van de relatie veelal geen behoefte aan bestaat. Dit effect wordt sterker naarmate de verzorgende ouder ook recht op partneralimentatie heeft, ondermeer op grond van het feit dat ze kinderen te verzorgen heeft. Het is dan niet duidelijk voor wie en waarvoor de ex-partner eigenlijk betaalt.

In paragraaf 2.1 is ingegaan op de situatie waarbij de niet-verzorgende ouder onvoldoende draagkracht heeft om te voldoen aan de behoefte van het kind. Onvoldoende draagkracht leidt ertoe dat geen of onvoldoende kinderalimentatie wordt betaald. De werkgroep heeft signalen ontvangen (van o.a. sociale diensten) dat de conclusie “onvoldoende draagkracht” niet alleen bij een laag inkomen van de onderhoudsplichtige voorkomt. Empirische gegevens hierover zijn echter niet voorhanden. De werkgroep constateert dat de lasten bij de draagkrachtbepaling niet strikt omschreven of aan maxima gebonden zijn. Hierdoor is het ongeacht de inkomenssituatie van de alimentatieplichtige mogelijk dat er per saldo onvoldoende draagkracht voor kinderalimentatie wordt vastgesteld.

Problemen bij de inning van een vastgestelde alimentatie kunnen zich voordoen omdat de alimentatievaststelling in principe tussen ouders geregeld moet worden en de mogelijkheden voor de alimentatiegerechtigde de inning af te dwingen beperkt zijn. De alimentatiegerechtigde zal zelf in actie moeten komen door naar de rechter te stappen of een deurwaarder in te schakelen. Alleen met een rechtelijke vaststelling van de alimentatie kan de alimentatiegerechtigde zich wenden tot het LBIO, waarna dit orgaan de inning gedurende een beperkte periode overneemt. Uit onderzoek (SIN 1998, zie bijlage 5) blijkt dat circa 40% van degenen die kinder- of partneralimentatie ontvangen regelmatig of vaak conflicten hebben vanwege onvoldoende of ontijdige betalingen. Conflicten die leiden tot het niet of onvoldoende betalen van kinderalimentatie zorgen er voor dat de alimentatiegerechtigde

onvoldoende middelen heeft om de kosten van verzorging en opvoeding van het kind te dragen. De financiële rechten van het kind komen hierdoor in het gedrang.

#### *Verhaalsplicht in de Algemene bijstandswet*

Als een alimentatiegerechtigde aanspraak heeft op bijstand en er is sprake van een onderhoudsplicht is de gemeente verplicht de verstrekte bijstand te verhalen. Verhaal van bijstand blijkt kostbaar en tijdrovend. Op basis van een beperkt onderzoek onder 23 gemeenten is geschat dat slechts bij 22% van de eenoudergezinnen in de bijstand, waarin sprake is van een onderhoudsplichtige, verhaal wordt gerealiseerd. Het gemiddelde bedrag blijkt op basis van dit zelfde onderzoek ongeveer € 130 per maand te bedragen, ongeveer € 27 mln. op jaarbasis (Jehoel-Gijsbers, Alleenstaande ouders, kinderalimentatie en het combinatiescenario). Het ministerie van SZW schat dat circa de helft van het daadwerkelijk verhaalde bedrag opgaat aan uitvoeringskosten voor verhaalsactiviteiten door gemeenten. Verhaal is een regeling tussen de onderhoudsplichtige en de gemeente, die niet door de alimentatiegerechtigde rechtstreeks kan worden overgenomen. Bij uitstroom uit de bijstand gelden alleen alimentatieafspraken tussen de ouders onderling. Indien deze niet bestaan zal de alimentatiegerechtigde bij de rechter alsnog een verzoek hiertoe moeten indienen. Het feit dat de alimentatiegerechtigde geen rechten kan ontlenen aan de verhaalsactie van de gemeente wordt de 'verhaalsval' genoemd.

#### ***Frequente veranderingen en onvoldoende transparantie bij de alimentatievaststelling***

De alimentatievaststelling in het huidige beleid is maatwerk. De behoefte van het kind die ten grondslag ligt aan de kinderalimentatie is afhankelijk van het (fictieve) gezinsinkomen, en daarmee van het inkomen van de niet-verzorgende alimentatieplichtige ouder. Dit kan leiden tot geregelde bijstelling van de behoefteberekening, afhankelijk van een positieve of negatieve inkomensontwikkeling bij de alimentatieplichtige. Daarnaast heeft iedere verandering in inkomen, gezinssamenstelling of lasten van de alimentatieplichtige gevolgen voor zijn draagkracht. Omdat de resterende draagkracht uiteindelijk bepaalt tot op welke hoogte kinderalimentatie kan worden betaald zijn niet alleen inkomensveranderingen van invloed op de kinderalimentatie. Ook privé aangelegenheden zoals de gezinssamenstelling van de alimentatieplichtige, draagkracht en inkomen van een nieuwe partner, en specifieke lasten van de alimentatieplichtige kunnen van invloed zijn.

Een eenmaal vastgestelde alimentatie kan dus aan veel wijzigingen onderhevig zijn. Elke wijziging van de alimentatie kan conflicten met zich meebrengen. Omdat kinderalimentatie in belangrijke mate het besteedbaar inkomen van de verzorgende ouder bepaalt, houden ex-partners op deze manier een financiële noodzaak elkaar min of meer op de voet te blijven volgen. De vele wijzigingsgronden bieden beide ouders geen zekerheid over de hoogte van de kinderalimentatie. Conflicten hierover tussen ex-partners kunnen ontstaan zolang er kinderalimentatie betaald moet worden. Het maatwerk dat door de huidige alimentatienormen wordt nagestreefd maakt tegelijkertijd de vaststelling van kinderalimentatie ingewikkeld, tijdrovend en emotioneel beladen.

Als geen overeenstemming tussen de ouders bereikt kan worden over de implicaties van een inkomenswijziging, wijziging van gezinssamenstelling of lasten van de alimentatieplichtige op de kinderalimentatie, is een nieuwe gang naar de rechter noodzakelijk. De huidige wijze van alimentatievaststelling betekent daarmee een aanzienlijke belasting van de rechterlijke macht. Voor het afdoen van de ruim 36.000 echtscheidingszaken (cijfers 2001) is volgens het ministerie van Justitie circa € 23 mln. nodig. Een deel hiervan heeft betrekking op alimentatiezaken. Voor het afdoen van de in 2001 verwachte 5.700 specifieke alimentatiezaken (waaronder ook partneralimentatie) is circa € 4,5 mln. nodig. Hierbij komen nog de kosten van hoger beroep voor echtscheidings- en alimentatiezaken en de kosten van gerelateerde rechtsbijstand. Gebleken is dat deze kosten niet precies te kwantificeren zijn.

Bij de bepaling van de hoogte van de verhaalsbijdrage kan de gemeente zich ook tot de rechterlijke macht wenden. Als er geen recente rechtelijke vaststelling van alimentatie voorhanden is en de onderhoudsplichtige het niet eens is met de door de gemeentelijke sociale dienst opgelegde verhaalsbijdrage, start de gemeentelijke sociale dienst een rechterlijke procedure. Het is niet bekend welke kosten bij de rechterlijke macht hiermee samenhangen.

### *Conclusies*

Het huidige beleid voor de vaststelling van kinderalimentatie leidt tot een ongelijke verdeling van lasten tussen de verzorgende en de niet-verzorgende ouder. De bescherming van het inkomen van de alimentatieplichtige, het feit dat bij de behoeftebepaling van het kind geen rekening wordt gehouden met de verzorgingskosten en de geringe naleving leiden tot een afwenteling van de kosten van de verzorging en opvoeding van het kind op de verzorgende ouder. In die gevallen waarin de verzorgende ouder een beroep doet op een uitkering op grond van de Algemene bijstandswet worden kosten afgewenteld op de collectiviteit. De rechten van het kind op verzorging en opvoeding zijn door de knelpunten in het huidige systeem onvoldoende gewaarborgd. Als gevolg van de knelpunten ontvangt slechts 43-65% van de gescheiden alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar kinderalimentatie, dit ondanks de wettelijke onderhoudsplicht. Een deel van de alleenstaande moeders in de bijstand zou door ontvangst van voldoende kinderalimentatie makkelijker de bijstand uit kunnen stromen omdat de combinatie van kinderalimentatie en een deeltijdbaai in een aantal gevallen al kan leiden tot een inkomen boven het sociale minimum. Voorts veroorzaakt de wijze van vaststelling van alimentatie en de frequente wijziging van een eenmaal vastgestelde alimentatie, een blijvende emotionele en zakelijke betrokkenheid tussen gescheiden partners, die zich slecht verstaat met de gewenste economische en emotionele zelfstandigheid. Ten slotte is de belasting van de rechterlijke macht aanzienlijk. Naar de mening van de werkgroep zijn de beschreven knelpunten zwaarwegend genoeg om na te denken over minder gecompliceerde en meer transparante methoden voor de vaststelling van de hoogte van kinderalimentatie en de inning daarvan.

### **3 Uitgangspunten van het toekomstige alimentatiebeleid**

Met de betaling van kinderalimentatie aan de verzorgende ouder wordt inkomen herverdeeld. Als bij de herverdeling van financiële middelen problemen ontstaan is inmenging van de overheid gerechtvaardigd ter bescherming van de zwakste partij, in dit geval het kind en in zekere mate de verzorgende ouder. Bij de formulering van alternatieven voor het toekomstige alimentatiebeleid is de IBO werkgroep uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

#### ***Een gelijke verantwoordelijkheid van beide ouders voor onderhoud en verzorging***

Volgens het Burgerlijk Wetboek zijn beide ouders verantwoordelijk voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen. De huidige normen voor de vaststelling van de behoefte van kinderen gaan uit van de gemiddelde feitelijke kosten van kinderen bij een bepaald inkomensniveau van het (voormalige) gezin. In de huidige normen zit nauwelijks een vergoeding voor kinderopvang. Er wordt bovendien geen rekening gehouden met de verzorgingstijd die de zorg voor kinderen met zich meebrengt. De verzorgende ouder zal een keuze moeten maken in welke mate zorgtijd wordt uitbesteed (b.v. in de vorm van kinderopvang) en betaalde arbeid wordt verricht. De onderhoudsplicht dient naar mening van de werkgroep zowel de onderhoudskosten als de verzorgingskosten voor het kind te omvatten

De onderhoudskosten ziet de werkgroep als de feitelijke kosten voor het onderhoud van kinderen, waarbij rekening wordt gehouden met de te ontvangen kinderbijslag. De leidende gedachte bij de verzorgingscomponent van de kinderalimentatie is dat beide ouders evenredig bijdragen aan de verzorging van het kind: het zuivere co-ouderschapmodel, waarin beide ouders precies een gelijk deel van de zorg van het kind op zich nemen. In deze situatie zijn er geen verzorgingskosten te verekenen, omdat beide ouders "in natura" hun verzorging leveren. In veel gevallen is het echter niet mogelijk om aan dit model te voldoen en moet de "in natura"-betaling vertaald worden in een financiële bijdrage. De verzorgingskosten stelt de werkgroep gelijk aan de ouderbijdrage, die de niet-verzorgende ouder op basis van zijn inkomen zou moeten betalen, voor kinderopvang gedurende een halve werkweek. Dit zijn de kosten kinderopvang gedurende de periode dat de niet-verzorgende ouder niet in persoon aan zijn zorgplicht voldoet. De niet-verzorgende ouder heeft een zorgverantwoordelijkheid en moet hieraan voldoen via het investeren van tijd of via het vergoeden van de zorgtijd.

Naar mening van de IBO werkgroep gaat het dus niet om de werkelijke kosten kinderopvang die een verzorgende ouder moet maken, ook niet als deze lager zijn. De verzorgende ouder moet zelf de afweging maken in welke mate daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt van kinderopvang; deze afweging is onderdeel van de feitelijke verzorging van het kind, die deze ouder op zich genomen heeft. Kinderalimentatie daarentegen is de financiële invulling van de verantwoordelijkheid van de niet-verzorgende ouder. Voorzover hier een zorgverantwoordelijkheid aan de orde is dient deze financieel gewogen te worden aan de hand van de inkomensmaatstaf van de niet-verzorgende ouder.

De verzorgende ouder besteedt, buiten de zorgtijd van een halve werkweek waartoe beide ouders in het kader van de gelijke verantwoordelijkheid verplicht zijn, aanvullende verzorgingstijd aan het kind.



De werkgroep heeft gemeend dat verrekening van deze aanvullende zorgtijd buiten beschouwing kan blijven, evenals het inkomen dat de verzorgende ouder misloopt door mogelijk verlies aan carrièrekansen. Beide aspecten zijn moeilijk kwantificeerbaar. Zij vormen echter wel aanleiding om het voordeel van een eventueel verschil tussen de in de alimentatie vergoede kinderopvangkosten (tegen het inkomen van de vader) en de werkelijk gemaakte kosten (tegen het inkomen van de moeder) aan de niet-verzorgende ouder te laten. Dit laat onverlet dat de aanvullende kosten die een niet-verzorgende ouder maakt in het kader van een omgangs- of bezoeksregeling buiten beschouwing blijven.

### ***Het waarborgen van de financiële rechten van het kind***

Het welvaartsniveau van het kind wordt door een scheiding of het feit dat de ouders geen gezamenlijk huishouden meer vormen beïnvloed; voorheen werd met het gezamenlijke inkomen één huishouden gefinancierd; nu moeten er twee huishoudens uit betaald worden. Het welvaartsniveau van het kind zal hierdoor dalen. Echter de niet-verzorgende ouder zal ongeacht zijn nieuwe inkomensniveau een bijdrage moeten leveren aan zowel het onderhoud als de verzorging van het kind. De rechten van het kind en in dit geval de financiële waarborgen moeten zijn veiliggesteld en dienen ook boven de bescherming van het inkomen van de alimentatieplichtige te gaan. Dit betekent een breuk met de huidige situatie. Immers door de draagkrachtberekening in het huidig alimentatiebeleid heeft de inkomenspositie van de alimentatieplichtige prioriteit boven de kinderalimentatie. Het draagkrachtbeginsel maakt het immers mogelijk dat de alimentatieplichtige niet of in onvoldoende mate bijdraagt aan de kosten voor het kind, terwijl wel (voldoende) inkomen aanwezig is.

### ***De ontvlechting van financiële belangen***

In de huidige alimentatienormen bestaan vele wijzigingsgronden voor een eenmaal vastgestelde kinderalimentatie. Wijzigingsgronden belemmeren de ontvlechting van financiële belangen van ouders. Er zijn in het huidige alimentatiebeleid verschillende soorten wijzigingsgronden, zoals:

- een verandering in de lasten van de alimentatieplichtige, o.a. als gevolg van een veranderde gezinssamenstelling;
- een inkomenswijziging van de alimentatieplichtige, o.a. als gevolg van een veranderde gezinssamenstelling.

Om conflicten tussen de ouders zoveel mogelijk te voorkomen en de ontvlechting van financiële belangen vorm te geven zouden deze wijzigingsgronden naar mening van de werkgroep zoveel mogelijk beperkt moeten worden. Met betaling van kinderalimentatie wordt invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid van een niet-verzorgende ouder voor het kind. Deze verantwoordelijkheid bestaat voor iedere juridische ouder ongeacht of er nog omgang met het kind is. Het verbreken van een gezinsrelatie kan een emotionele gebeurtenis zijn en heeft gevolgen voor beide ouders. Door de emotionaliteit kan de relatie tussen kind en ouder om diverse redenen verbroken zijn of stroef verlopen. Dit is een realiteit die zowel in het huidige beleid als in een toekomstig alimentatiebeleid losstaat van de financiële verantwoordelijkheid voor het kind en daaruit volgende plicht tot betaling van kinderalimentatie.

Om een nieuw leven op te kunnen bouwen moeten zowel de alimentatieplichtige als de alimentatiegerechtigde weten waar ze financieel gezien aan toe zijn. Dit betekent naar mening van de werkgroep dat privé-beslissingen van de alimentatieplichtige of –gerechtigde, zoals het opnieuw gaan samenwonen of een nieuw gezin stichten, niet van invloed moeten zijn op een vastgestelde alimentatie. Betrokkenen dienen bij het nemen van deze beslissingen de bestaande alimentatieverplichtingen als gegeven mee te wegen. Een verandering in de lasten van de alimentatieplichtige zou de kinderalimentatie in beginsel ook niet mogen beïnvloeden. Ouders blijven altijd verantwoordelijk voor hun kinderen. Met een scheiding of het opbreken van een gezin zullen deze verantwoordelijkheden zakelijker geregeld worden dan voorheen. Dit om de ouders zoveel mogelijk in staat te stellen zonder elkaar een nieuw leven te beginnen.

De mate waarin een latere wijziging van het inkomen van de alimentatieplichtige wijzigingsgrond moet zijn voor de kinderalimentatie is voor discussie vatbaar. Na de scheiding of beëindiging van de gezinsrelatie maakt het kind onderdeel uit van het gezin van de verzorgende ouder. Men zou daaruit de consequentie kunnen trekken dat de niet-verzorgende ouder, zijn privé-beslissingen en welvaartspositie daarop verder zo min mogelijk invloed moeten hebben: hij behoort immers niet meer tot het gezin waarin het kind verder opgroeit. Dit betekent dat de kinderalimentatie, eenmaal vastgesteld als uitdrukking van de onderhouds- en zorgplicht van de niet-verzorgende ouder, in principe niet zou moeten meegroeien of dalen met de inkomenspositie van de niet-verzorgende ouder. Eenmalige vaststelling betekent dat een volledige ontvlechting van financiële belangen van de ouders mogelijk wordt. Eenmalige vaststelling impliceert dat de kinderalimentatie onafhankelijk wordt van inkomensverandering van de niet-verzorgende ouder na een scheiding of verbreking van de relatie.

Onverlet het feit dat dit gezichtspunt dicht bij de financiële onafhankelijkheid van beide ouders blijft, kan de werkgroep kan zich voorstellen dat ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de niet-verzorgende ouder een ander standpunt wordt gekozen, dat mogelijk meer rekening houdt met de financiële rechten van het kind. In deze opvatting zou de verantwoordelijkheid van de niet-verzorgende ouder voor het kind ook na de beëindiging van de gezinsrelatie zover reiken dat zijn welvaartsontwikkeling mede bepalend is (ten voor- of nadeel) voor de welvaartspositie van het kind. Dit leidt weliswaar tot herhaalde herberekeningen van de kinderalimentatie op gronden die geen verband houden met veranderingen in de feitelijke leefsituatie van het kind. De werkgroep constateert dat het aanpassen van de hoogte van de kinderalimentatie aan inkomensstijgingen van de niet-verzorgende ouder weliswaar de zorgplicht op een intensieve wijze invult, maar de ontvlechting van leefsituatie en financiële belangen van de ex-partners in hoge mate belemmert.

### ***Naleving van de onderhoudsplicht ten aanzien van het kind***

Ter bescherming van de financiële positie van het kind en ter voorkoming van afwenteling van de kosten voor opvoeding en verzorging van het kind op de verzorgende ouder en collectiviteit moet de vormgeving van alimentatie zodanig zijn dat de alimentatieplichtige zijn plicht nakomt. In het huidige beleid is er te weinig transparantie en zijn er teveel uitwijkmogelijkheden. De mate van naleving hangt immers niet alleen samen met de effectiviteit van de handhaving, maar ook met de handhaafbaarheid, transparantie, eenvoud en ervaren legitimiteit van de normen.

Eenvoud en transparantie in de normen is naar mening van de werkgroep van essentieel belang voor de naleving. Als normen te ingewikkeld zijn kan dit leiden tot conflicten en langdurige trajecten voor de vaststelling. Ook kan het ertoe leiden dat betrokkenen de normen zelf niet kunnen toepassen en daarom voor een andere gemeenschappelijke oplossing kiezen. Naleving hangt ook samen met de wijze van handhaving. Als een alimentatiegerechtigde een laagdrempelige instantie kan inschakelen om de alimentatie af te dwingen bevordert dit de naleving. Het huidige LBIO biedt alleen hulp als er een rechterlijke vaststelling van de alimentatie is. Voor de vaststelling van alimentatie kan een alimentatiegerechtigde niet bij het LBIO terecht, alleen de rechter kan de alimentatie vaststellen als ouders onderling geen overeenstemming kunnen bereiken. Het is een illusie te menen dat het huidige alimentatiebeleid uitsluitend met striktere handhaving verbeterd kan worden; bij naleving van normen gaat het nadrukkelijk om zowel eenvoud als handhaving.

## **4 Beleidsvarianten voor het toekomstige alimentatiebeleid**

Om ervoor te zorgen dat alimentatieplicht wordt nageleefd, zijn eenvoudige normen voor de vaststelling van de hoogte van kinderalimentatie en strikte handhaving van belang. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de verbetering van de uitvoering. In paragraaf 4.2 komen de normen voor vaststelling van de hoogte van alimentatie aan de orde. Deze onderdelen kunnen naar mening van de werkgroep niet los van elkaar gezien worden.

### **4.1 Verbetering van de uitvoering**

Een knelpunt van het huidige systeem is de naleving van de onderhoudsplicht jegens kinderen. Op dit moment is de handhaving verdeeld over verschillende partijen. De rechter heeft een bemiddelende rol bij de vaststelling van de hoogte van kinderalimentatie. Het LBO kan op verzoek en onder voorwaarden gedurende een beperkte periode ondersteuning bieden bij de inning van de vastgestelde alimentatie. Als de kinderalimentatie niet is geregeld en de alimentatiegerechtigde vraagt een uitkering op grond van de Algemene bijstandswet aan, dan verhaalt de gemeente op dit moment alsnog een deel van de bijstand. De versnippering van de handhaving over deze drie instanties komt de naleving naar mening van de werkgroep niet ten goede. Inschakeling van de rechter bij de vaststelling van kinderalimentatie kan een drempel betekenen. Het LBO biedt alleen hulp bij de inning als er sprake is van een rechtelijke vaststelling. De gemeentelijke sociale dienst verhaalt alleen als de alimentatiegerechtigde in de bijstand zit. Een deel van de alimentatiegerechtigden worden niet door deze instanties bediend bij de vaststelling van kinderalimentatie, de enige weg die dan open staat is het inschakelen van de rechter.

De IBO werkgroep stelt voor de hulp bij de vaststelling en inning van kinderalimentatie bij één instantie onder te brengen. De IBO werkgroep gaat uit van hetzelfde vertrekpunt als het huidige systeem, namelijk dat de vaststelling en inning van kinderalimentatie in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de ouders zelf is. Mocht de vaststelling van de alimentatie en/of de inning niet naar wens verlopen dan moeten (één van) de ouders zich naar mening van de werkgroep kunnen richten tot een instantie. Deze instantie dient er op toe te zien dat de financiële rechten van het kind op verzorging en opvoeding alsnog gewaarborgd worden. In het vervolg wordt deze instantie 'het intermediair' genoemd. De vaststelling en inning van alimentatie zou naar idee van de werkgroep dan als volgt moeten verlopen:

1. Ouders proberen de kinderalimentatie op het moment van scheiding / verbreken van de relatie in onderlinge overeenstemming te regelen.
2. Als één of beide ouders besluiten dat zij een onafhankelijke blik op de alimentatievaststelling wensen, kunnen zij zich richten tot het door de overheid op te richten intermediair.
3. Om onnodig gebruik van de activiteiten van het intermediair tegen te gaan brengt dit voor haar activiteiten een kostenvergoeding in rekening. Er is dus "voordeel" om de alimentatie zelf te regelen.
4. Het intermediair stelt de alimentatie volgens de geldende normen (zie paragraaf 4.2) vast.

5. In de periode tussen verzoek van inmenging door het intermediair en vaststelling verstrekt de intermediair aan de alimentatiegerechtigde een voorschot. Het financiële recht op verzorging en opvoeding van het kind blijft op deze wijze ook in de tussenliggende periode gewaarborgd.
6. Als één van de ouders dit wenst verzorgt het intermediair de volledige inning en uitbetaling van de kinderalimentatie. Contact tussen de ouders is voor de kinderalimentatie niet meer nodig. Het intermediair moet vergaande bevoegdheden hebben om de inning daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Loonbeslag bij de alimentatieplichtige is één van deze bevoegdheden.
7. Als een alimentatiegerechtigde aanspraak maakt op een bijstandsuitkering wordt deze voor de kinderalimentatie door de gemeentelijke sociale dienst verwezen naar het intermediair, als de kinderalimentatie nog niet is vastgesteld.

Het intermediair moet snel kunnen handelen, de vaststelling van alimentatie moet daarom vereenvoudigd worden. Een andere reden waarom de alimentatievaststelling vereenvoudigd moet worden, is dat ouders instaat moeten zijn de alimentatie zelf onderling te regelen. De normen moeten daarom eenduidig zijn. Het intermediair moet naar mening van de werkgroep duidelijk meer taken en bevoegdheden krijgen dan waarover het huidige LBIO beschikt.

Aangezien het intermediair enige tijd nodig zal hebben om de inning te regelen moet de mogelijkheid bestaan om gedurende een beperkte periode (maximaal 1 of 2 maanden) een voorschot te verlenen ter hoogte van een minimum alimentatiebedrag. Dit voorschot is geen recht. Het voorschot zorgt dat de alimentatiegerechtigde in de tussenliggende periode voldoende middelen heeft om het kind te onderhouden en verzorgen. Als er geen alimentatieplichtige kan worden vastgesteld of door andere oorzaak de alimentatie niet kan worden geregeld, stopt de voorschotverlening door het intermediair. Dit om te voorkomen dat de alimentatiebetaling vanuit het intermediair een recht en daarmee een primair collectieve verantwoordelijkheid wordt.

Met dit intermediair wordt een strikte handhaving gerealiseerd. De rechterlijke macht wordt ontlast, omdat zij geen alimentatie meer hoeft vast te stellen. De werkgroep heeft zich gerealiseerd dat ook bij de voorgestelde wijze van alimentatievaststelling door betrokken ouders beroep aangetekend kan worden bij de rechter. De juridische beroepsgang moet mogelijk blijven. Tevens is het denkbaar dat via hardheidsclausules een zekere ruimte in de toepassing van de regelgeving wordt geschapen. Indien hiervoor wordt gekozen adviseert de werkgroep de mogelijkheden voor beroep op de hardheidsclausule duidelijk en restrictief te omschrijven.

Reparatie van een ontoereikende alimentatiepraktijk, zoals verhaal in de bijstand, is veel minder nodig. Afwenteling op de collectiviteit wordt hierdoor voorkomen. Om ervoor te zorgen dat de naleving ook daadwerkelijk verbetert, het intermediair goed kan functioneren en overzienbare uitvoeringskosten heeft is een eenvoudige alimentatievaststelling van essentieel belang. Eenvoudiger en transparanter normen voor de vaststelling van de alimentatie zijn nodig om de ouders meer gelegenheid te geven zelf tot afspraken te komen. Tevens zal bij eenvoudiger normen het intermediair sneller tot vaststelling kunnen overgaan, als het de ouders niet lukt. Voorlichting over de plichten en geldende normen voor kinderalimentatie kan daarnaast de naleving stimuleren.

## 4.2 Beleidsvarianten voor de vaststelling van de hoogte van de kinderalimentatie

De werkgroep heeft drie varianten ontwikkeld voor de berekening van de hoogte van kinderalimentatie. Variant A is de meest eenvoudige vorm. Eenmalige vaststelling en ontvlechting van de financiële betrokkenheid van de niet-verzorgende ouder zijn hier leidend, waardoor de transparantie en zekerheid op langer termijn maximaal zijn. In de varianten B en C wordt steeds één element toegevoegd waarmee de kinderalimentatie meer afhankelijk wordt van het welvaartsniveau van de niet-verzorgende ouder, in eerste instantie op het moment van scheiding, vervolgens ook later in de tijd. Deze varianten houden meer rekening met de individuele omstandigheden bij de bepaling van de hoogte van de kinderalimentatie, maar leiden onvermijdelijk tot minder eenvoud in de vaststelling en minder ontvlechting van financiële belangen op termijn.

In alle beleidsvarianten worden de verzorgingskosten van het kind bepaald aan de hand van de adviestabellen van het Ministerie van VWS over de ouderbijdrage kinderopvang (bijlage 9). Neemt de verzorgende ouder de volledige zorg voor het kind op zich, dan wordt de zorgverantwoordelijkheid van de niet-verzorgende ouder gekwantificeerd en op geld gewaardeerd als de ouderbijdrage voor een halve week kinderopvang. Als de niet-verzorgende ouder een deel van de zorg voor het kind ook feitelijk (in natura) op zich neemt, en daardoor mogelijk ook arbeidsuren inlevert, acht de werkgroep het redelijk de verzorgingskosten van het kind naar evenredigheid bij te stellen.

De adviestabel Ouderbijdrage Kinderopvang gaat uit van het belastbaar inkomen van de ouder. Zoals gezegd adviseert de werkgroep bij de vaststelling van de verzorgingskosten in de kinderalimentatie uit te gaan van de ouderbijdrage voor een halve week opvang, op basis van het belastbaar inkomen van de niet-verzorgende ouder. Het is immers diéns bijdrage in de zorgverantwoordelijkheid die hier moet worden gekwantificeerd en op geld gewaardeerd omdat zij niet in natura geleverd wordt.

De vaststelling van het belastbaar inkomen van de niet-verzorgende ouder kan aanleiding zijn tot interpretatieverschillen. Bij eenmalige vaststelling, zoals in de varianten A en B (hieronder), is de vaststelling bovendien gevoelig voor incidentele schommelingen in het inkomen. Om die reden adviseert de werkgroep daar waar het belastbaar inkomen moet worden bepaald steeds uit te gaan van het gemiddelde van de individuele belastbaar inkomens over de 3 fiscale jaren voorafgaand aan de vaststelling van de kinderalimentatie.

Nadat één van de beleidsvarianten gekozen is, zullen er nadere uitwerkingen en preciseringen nodig zijn. De werkgroep heeft zich beperkt tot *het globale beeld, zodat de bedoeling van de beleidsvarianten duidelijk wordt.*

### ***Beleidsvariant A: eenvoud bij de vaststelling van de kinderalimentatie***

Beleidsvariant A staat voor eenvoud en duidelijkheid in het alimentatieproces. De niet-verzorgende ouder betaalt aan de verzorgende ouder een vergoeding voor het onderhoud en de verzorging van het kind. Hiermee zijn de rechten van het kind op onderhoud en verzorging gewaarborgd. De vaststelling

van de alimentatie is eenmalig. Als vaststellingsmoment geldt het moment dat de ouders kiezen of het moment van aanvraag / inschakeling van het intermediair. Eenmalige vaststelling schept zekerheid voor beide ouders over hun financiële rechten en plichten op langere termijn jegens elkaar en het kind. De enige aanpassing van de hoogte van alimentatie is de jaarlijkse indexering aan de prijsontwikkeling. In deze variant verdwijnt de afweging tussen behoefte en draagkracht zoals deze in het huidige beleid is vormgegeven.

**Beleidsvariant A:**

1. *De onderhoudskosten* voor kinderen zijn gedefinieerd als een percentage van een door de overheid vastgesteld bedrag (X). Dit percentage neemt af met het aantal kinderen in het gezin: bijvoorbeeld 100%X voor het eerste kind, 35%X voor het tweede en 25%X voor het derde kind (illustratief, gebaseerd op voorbeeld doorrekeningen uit paragraaf 4.3 en afgerond op 5%). De onderhoudskosten zijn niet afhankelijk van het welvaarts/inkomensniveau van het oorspronkelijke gezin. Bij de bepaling van dit vaste bedrag wordt rekening gehouden met de gemiddelde kinderbijslag die per kind ontvangen wordt.

*Tabel 5: overzicht voorbeeld onderhoudskosten beleidsvariant A*

	1 <sup>e</sup> kind	2 <sup>e</sup> kind	3 <sup>e</sup> kind
Onderhoudskosten	100% X	35 % X	25 % X

2. *De norm voor de verzorgingskosten* is gedefinieerd als de eigen bijdrage kinderopvang voor een halve week die de niet-verzorgende ouder op basis van zijn inkomen op het moment van scheiding (gemiddelde van drie fiscale jaren) zou moeten betalen. Voor kinderen onder de 4 jaar geldt logischerwijs het tarief voor de dagopvang, voor kinderen van 4-18 jaar zou het tarief voor buiten- of naschoolse opvang kunnen gelden.
3. Jaarlijks vindt indexering plaats op basis van een door de overheid vastgesteld prijsindexcijfer. Voor het overige wordt de alimentatie na vaststelling niet meer gewijzigd.

*Voordelen en nadelen beleidsvariant A*

In deze beleidsvariant blijft de niet-verzorgende ouder door het betalen van kinderalimentatie uiting geven aan de verantwoordelijkheid voor het kind. Op het moment van scheiding worden de verzorgingskosten van kinderen gelijk over de ouders verdeeld, voor de onderhoudskosten betaalt de alimentatieplichtige in ieder geval een door de overheid vastgesteld minimum. Het staat ouders uiteraard altijd vrij in onderling overleg een hoger bedrag aan kinderalimentatie af te spreken. Omdat een eenmaal vastgestelde kinderalimentatie niet meer verandert met het inkomen van de niet-verzorgende ouder kan er op termijn een scheve verdeling tussen ouders ontstaan in de mate waarin zij bijdragen aan de kosten van kinderen.

Omdat de onderhoudskosten in deze variant niet gerelateerd zijn aan het oorspronkelijke gezinsinkomen, kan de welvaartspositie van het kind door de scheiding dalen. Dit is het geval wanneer er daadwerkelijk alimentatie wordt betaald naar de normen die daarvoor nu gelden en/of

wanneer het door de overheid vastgestelde bedrag A relatief laag is ten opzichte van de feitelijke kosten zoals ze voor kinderen gemaakt worden. Wij weten echter dat in het huidige beleid de daadwerkelijke betaling van alimentatie veel te wensen overlaat. In dat licht kan een variant die door eenvoud een veel betere naleving oplevert gemiddeld gezien een aanzienlijke verbetering betekenen voor het waarborgen van de rechten van het kind. In deze variant is het ontwijken van de onderhoudsplicht niet meer mogelijk. Bovendien kan de overheid natuurlijk door het bedrag X niet op het minimum niveau vast te stellen, maar dicht bij de gemiddelde onderhoudskosten, de relatieve hoogte van de kinderalimentatie in positieve zin beïnvloeden. Een laag bedrag kan ook leiden tot een scheve verdeling van de kosten van het kind in de richting van de verzorgende ouder.

De vaststelling van alimentatie is in deze variant eenvoudig en transparant. De uitvoeringskosten kunnen daardoor laag blijven omdat ouders met de juiste voorlichting vaker zelf in staat zijn te berekenen welke alimentatie in hun geval van toepassing is. Conflicten over de hoogte van het alimentatiebedrag zijn eigenlijk alleen te verwachten bij de bepaling van het belastbare inkomen van de niet-verzorgende ouder (over drie achtereenvolgende fiscale jaren). Is deze bepaling echter gedaan, dan kan de kinderalimentatie definitief worden vastgesteld en weten beide ouders waar ze aan toe zijn. Zij hebben dan de volle vrijheid hun eigen toekomst te plannen. Wijziging van een eenmaal vastgestelde alimentatie vindt niet plaats, waardoor de financiële belangen van de ouders ontvlecht zijn. Vanwege de eenmalige vaststelling is de kinderalimentatie echter, zoals eerder gezegd, gevoelig voor het moment van vaststelling, zowel wat betreft het inkomen van de alimentatieplichtige als wat betreft de leeftijd van de kinderen op dat moment en de daarbij behorende behoefte.

Variabelen die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van kinderalimentatie zijn het inkomen van de niet-verzorgende ouder op het moment van (over de afgelopen drie fiscale jaren), het aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen. Aangezien inning en vaststelling van de alimentatie, als ouders er met elkaar niet uitkomen, centraal geregeld is betekent deze variant voor iedereen bij wie de daadwerkelijke alimentatiebetaling ontbrak een verbetering. Alleenstaande moeders in de bijstand zullen in ieder geval het minimum aan alimentatie ontvangen. Dit betekent een besparing op bijstandsuitgaven en uitvoeringslasten bij de rechterlijke macht en sociale diensten. Meer alimentatiebetaling kan een beperking van de instroom in de Abw en een grotere uitstroom uit de Abw betekenen omdat het mogelijk wordt om met een deeltijdbaan en de alimentatie boven het sociaal minimum uit te komen.

Tabel 6: beoordeling beleidsvariant A

Uitgangspunten toekomstig alimentatiebeleid	Beoordeling
Een gelijke verantwoordelijkheid van beide ouders	+
Het waarborgen van de financiële rechten van het kind	+
De ontvlechting van financiële belangen	+++
De naleving: a. eenvoud	+++
b. inning	+++



### **Beleidsvariant B: inkomensafhankelijkheid van de onderhoudskosten**

In beleidsvariant B wordt ten opzichte van variant A de volgende wijziging aangebracht: naast de verzorgingskosten worden nu ook de onderhoudskosten in enige mate afhankelijk van het inkomen van de niet-verzorgende ouder. De benodigde onderhoudsbijdrage (kosten) worden bepaald aan de hand van een norm die gestaffeld is naar het inkomen van de niet-verzorgende ouder. Omdat hiermee nu zowel de onderhoudskosten als de verzorgingskosten gebaseerd zijn op het inkomen van de niet-verzorgende ouder wordt rekening gehouden met het welvaartsniveau van het kind ten tijde van de scheiding (moment van vaststelling). De vaststelling van de kinderalimentatie blijft in deze variant wel eenmalig, zodat er financiële zekerheid is voor beide ouders.

#### **Beleidsvariant B:**

1. *De onderhoudskosten* voor kinderen zijn op dezelfde wijze opgebouwd als in variant A, en vervolgens gestaffeld. Voor inkomens van de niet-verzorgende ouder onder modaal, boven modaal en boven 2 maal modaal gelden verschillende door de overheid vastgestelde bedragen. Bij de bepaling van de bedragen wordt rekening gehouden met de gemiddelde kinderbijslag per kind en het aantal kinderen waarvoor kinderalimentatie verschuldigd is. Ter illustratie is in tabel 6 een overzicht gegeven van mogelijke onderhoudskosten. De percentages in tabel 6 zijn illustratief en gebaseerd op de doorrekeningen (paragraaf 4.3).

*Tabel 7: overzicht voorbeeld onderhoudskosten beleidsvariant B*

	1 <sup>e</sup> kind	2 <sup>e</sup> kind	3 <sup>e</sup> kind
< modaal	100% X	35% X	25% X
modaal - 2 x modaal	180% X	75% X	45% X
> 2x modaal	345% X	170% X	130% X

2. *De norm voor de verzorgingskosten* is gedefinieerd als de eigen bijdrage kinderopvang voor een halve week, die de niet-verzorgende ouder op basis van zijn inkomen op moment van scheiding zou moeten betalen. Voor kinderen onder de 4 jaar geldt logischerwijs het tarief voor de dagopvang, voor kinderen van 4-18 jaar zou het tarief voor buitenschoolse of naschoolse opvang kunnen gelden.
3. Jaarlijks vindt indexatie plaats op basis van een door de overheid vastgesteld prijsindexcijfer. Voor het overige wordt de alimentatie na vaststelling niet meer gewijzigd.

#### *Voordelen en nadelen beleidsvariant B*

In beleidsvariant B wordt op het moment van scheiding (of vaststelling) bij de bepaling van de kosten van verzorging én onderhoud van de kinderen rekening gehouden met het inkomen van de niet-verzorgende ouder. Ten opzichte van beleidsvariant A wordt vanwege de hogere inkomensafhankelijkheid meer rekening gehouden met het welvaartsniveau van het kind voor de scheiding. De alimentatievaststelling is dus meer afhankelijk van het inkomen van de niet-verzorgende ouder. Met goede voorlichting moet het echter nog steeds mogelijk zijn voor ouders zelf de alimentatie

vast te stellen. Gezien de eenmalige vaststelling zijn de financiële belangen van de ouders ontvlecht. Een nadeel van eenmalige vaststelling is de afhankelijkheid van het moment van vaststelling. Deze gevoeligheid kan worden gemitigeerd door niet van één inkomensmoment uit te gaan, maar het gemiddelde belastbaar inkomen over drie achtereenvolgende fiscale jaren te nemen. Omdat een eenmaal vastgestelde kinderalimentatie niet meer verandert met het inkomen van de niet-verzorgende ouder kan er op termijn wel een scheve verdeling tussen de ouders ontstaan in de mate waarin zij bijdragen aan de kosten van kinderen, althans gemeten aan hun actuele welvaartsposities (wel minder scheef dan in variant A omdat zowel de onderhouds- als verzorgingskosten rekening houden met het inkomen van de niet-verzorgende ouder op het moment van scheiding). De alimentatievaststelling is minder eenvoudig dan in beleidsvariant A, maar nog steeds eenvoudiger dan het huidige systeem. De inning van alimentatie is gelijk aan beleidsvariant A en daarmee strikt geregeld. Het niet nakomen van de alimentatieplicht jegens kinderen wordt daarmee aanzienlijk moeilijker dan in de huidige situatie.

*Tabel 8: beoordeling beleidsvariant B*

<b>Uitgangspunten toekomstig alimentatiebeleid</b>	Beoordeling
Een gelijke verantwoordelijkheid van beide ouders	++
Het waarborgen van de financiële rechten van het kind	++
De ontvlechting van financiële belangen	+++
De naleving: a. eenvoudig	++
b. inning	+++

***Beleidsvariant C: meerdere momenten waarop de hoogte van de kinderalimentatie wordt aangepast***

Beleidsvariant C volgt variant B wat betreft de aanvankelijke vaststelling van de kinderalimentatie. Vervolgens wordt echter afgeweken van de eenmalige vaststelling, en wordt de kinderalimentatie aangepast aan de behoefte van het kind op bepaalde leeftijden, en berekent op het actuele inkomen van de onderhoudsplichtige. De eigen bijdrage kinderopvang wijzigt op het moment dat het kind naar school gaat (4 jaar). Vanaf die leeftijd is er geen dagopvang meer nodig, maar buiten- of naschoolse opvang. Ook als het kind 12 wordt, wordt de hoogte van de kinderalimentatie aangepast aan de dan geldende behoefte van het kind. Ten slotte is er een afwegingsmoment bij het bereiken van het 18<sup>e</sup> levensjaar van het kind. Op de aangegeven leeftijdsmomenten worden de dan geldende onderhouds- en verzorgingskosten opnieuw vastgesteld op basis van het inkomen van de niet-verzorgende ouder, op dat moment.

De vaststelling van alimentatie wordt ingewikkelder, er zijn verschillende momenten waarop de alimentatie wordt aangepast aan de behoefte van het kind en het actuele inkomen van de niet-verzorgende ouder. Wel is er ten principale voor gekozen als moment van aanpassing niet te nemen een eventuele wijziging in het bestaan of inkomen van de niet-verzorgende ouder, maar een beperkt aantal majeure wijzigingsmomenten in het bestaan van het kind, te weten het bereiken van een

bepaalde leeftijd en de entree van een nieuwe levensfase. Gaat men echter eenmaal tot aanpassing over dan lijkt het ook redelijk alsdan uit te gaan van actuele inkomensgegevens bij de niet-verzorgende ouder (over drie achtereenvolgende fiscale jaren). Hierdoor komt ongetwijfeld de financiële onafhankelijkheid van de ouders na de scheiding minder tot zijn recht, al ontstaat door de aanpassing van de welvaartspositie van het kind aan die van de niet-verzorgende ouder op de betreffende momenten, wel meer maatwerk in het vormgeven van de blijvende zorg- en onderhoudsverantwoordelijkheid. De werkgroep beveelt in deze variant aan de momenten van aanpassing duidelijk te koppelen aan bepaalde leeftijden van het kind. De alimentatie zou naar mening van de werkgroep niet jaarlijks aangepast moeten worden aan het inkomen van de niet-verzorgende ouder, en zeker niet aan iedere verandering in de draagkracht, omdat dit de financiële zekerheid van de ouders en het kind te zeer negatief beïnvloedt.

### Beleidsvariant C:

1. *Onderhoudskosten* voor kinderen zijn opgebouwd zoals in variant B gestaffeld naar inkomen. Voor inkomens onder modaal, boven modaal en boven 2 maal modaal gelden andere bedragen. Bij de bepaling van de bedragen wordt rekening gehouden met de gemiddelde kinderbijslag per kind en het aantal kinderen waarvoor kinderalimentatie verschuldigd is. Ter illustratie is in tabel 8 een overzicht gegeven van mogelijke onderhoudskosten. De percentages in tabel 8 zijn illustratief en gebaseerd op de doorrekeningen (paragraaf 4.3).

*Tabel 9: overzicht voorbeeld onderhoudskosten beleidsvariant B*

	1 <sup>e</sup> kind	2 <sup>e</sup> kind	3 <sup>e</sup> kind
< modaal	100% X	35% X	25% X
Modaal - 2 x modaal	180% X	75% X	45% X
> 2x modaal	345% X	170% X	130% X

2. *De norm voor de verzorgingskosten* is gedefinieerd als de eigen bijdrage kinderopvang voor een halve week die de niet-verzorgende ouder op basis van zijn inkomen op zou moeten betalen. Voor kinderen onder de 4 jaar geldt logischerwijs het tarief voor de dagopvang, voor kinderen van 4-18 jaar zou het tarief voor buiten- of naschoolse opvang kunnen gelden.
3. De kinderalimentatie wordt aangepast in juli van het jaar waarin het kind 4, 12 of 18 wordt, aan de dan geldende behoefte van het kind en het dan geldende inkomen van de niet-verzorgende ouder. Daarnaast vindt jaarlijks aanpassing plaats op basis van een door de overheid vastgesteld prijsindexcijfer.

### *Voordelen en nadelen beleidsvariant C*

Deze financiële vertaling van de zorg- en onderhoudsverantwoordelijkheid van ouders wordt op bepaalde leeftijden van het kind aangepast aan de dan geldende behoefte. De verzorgingskosten blijven gelijk over de ouders verdeeld, waarbij op de aanpassingsmomenten de actuele welvaarts/inkomenspositie van de niet-verzorgende ouder in ogenschouw wordt genomen. Gezien de staffel in de vaststelling van de onderhoudskosten betaalt de niet-verzorgende ouder het deel van de onderhoudskosten dat bij zijn actuele inkomen en de betreffende leeftijd van het kind hoort. Ten

opzichte van de beleidsvarianten A en B legt beleidsvariant C meer nadruk op veranderingen in de behoefte van het kind aan onderhoud en verzorging in verschillende levensfasen. Daarnaast wordt het actuele inkomen van de niet-verzorgende ouder een relevante variabele op de momenten waarop alimentatie wordt aangepast.

Nadeel van deze variant is dat het minder recht doet aan de ontvlechting van financiële belangen van beide ouders na het beëindigen van de relatie. Door de meerdere momenten waarop de hoogte van de kinderalimentatie verandert weten ouders en kinderen minder goed waar ze financieel aan toe zijn. Ook zal de uitvoering van dit alimentatiebeleid lastiger, tijdrovender en kostbaarder worden. Op meerdere momenten zijn recente inkomensgegevens nodig. Dit kan conflicten tussen ouders veroorzaken. De naleving zal enerzijds ingewikkelder te controleren zijn, omdat de vaststelling vaker moet geschieden. Het zal daardoor minder eenvoudig worden voor ouders om zelf de alimentatie vast te stellen, hetgeen tot meer gebruik van het intermediair leidt. De uitvoeringslasten van het intermediair zullen hoger zijn dan in beleidsvariant A en B.

*Tabel 10: beoordeling beleidsvariant C*

<b>Uitgangspunten toekomstig alimentatiebeleid</b>	<b>Beoordeling</b>
Een gelijke verantwoordelijkheid van beide ouders	+++
Het waarborgen van de financiële rechten van het kind	+++
De ontvlechting van financiële belangen	+
De naleving: a. eenvoudig	+
b. inning	++

### **4.3 Gevolgen van het toekomstige alimentatiebeleid**

#### ***Doorrekening van de varianten***

In deze paragraaf volgt een doorkijk van de gevolgen van de beleidsvarianten voor individuele personen op bepaalde inkomensniveaus ten opzichte van het huidige beleid. Hierbij tekent de werkgroep aan dat voor de precieze uitwerking een nadere bepaling van de begrippen nodig zal zijn. De gegevens in deze paragraaf zijn slechts een illustratie. In bijlage 6 zijn de inkomensbegrippen die hier worden gebruikt nader toegelicht. De werkgroep constateert dat voor de doorrekeningen, zoals die hier zijn gemaakt verschillende inkomensbegrippen gehanteerd moeten worden. Dit omdat het huidige alimentatiebeleid, de adviestabellen ouderbijdrage voor kinderopvang van VWS en de CBS gegevens die gebruikt zijn voor het bepalen van de onderhoudskosten van verschillende inkomensbegrippen uitgaan. De werkgroep adviseert bij het ontwikkelen van de daadwerkelijke normen één inkomensbegrip te hanteren, bijvoorbeeld het individuele belastbaar inkomen (gemiddeld over de laatste drie fiscale jaren). Op deze wijze worden de normen eenduidig en ook voor de ouders zelf toepasbaar.

#### ***Toelichting berekeningen***

De onderhoudskosten zijn berekend op basis van de gegevens van het CBS over gemiddelde feitelijke kosten van kinderen gerelateerd aan het besteedbare gezinsinkomen. De werkgroep heeft gebruik gemaakt van de tabel met percentages besteedbaar inkomen welke paren gemiddeld aan hun kinderen besteden, zonder kosten kinderopvang (CBS, equivalentiefactoren 1990-1995, tabel 9, p. 23, zie bijlage 7). Dit is vertaald in eenzelfde percentages van het inkomen van de niet-verzorgende ouder als van het inkomen van de verzorgende ouder. Omdat de werkgroep niet uit wil gaan van de gemiddelde onderhoudskosten, maar van minimaal te betalen onderhoudskosten (in variant B en C bij bepaalde inkomensniveaus) is tweederde van dit bedrag genomen. Nader onderzoek is nodig om meer exact het bedrag aan onderhoudskosten van kinderen te bepalen. Omdat het CBS uitgaat van het besteedbare inkomen moet in de volgende berekeningen gecorrigeerd worden voor ontvangen kinderbijslag.

#### **Voorbeeld berekening onderhoudskosten**

Het inkomen van de niet-verzorgende ouder op moment van vaststelling van de kinderalimentatie voor 1 kind, bedraagt het WML. Voor een alleenstaande zonder kinderen leidt dit tot een **besteedbaar** inkomen van € 1020 per maand (inclusief vakantiegeld), zie bijlage 6.

Bij het WML geven paren gemiddeld 18% van het besteedbare inkomen uit aan de feitelijke kosten van 1 kind (CBS, equivalentiefactoren, p. 23). Dit betekent dat zowel de niet-verzorgende ouder als de verzorgende ouder 18% van zijn inkomen aan het kind besteed. De verantwoordelijkheid van de niet-verzorgende ouder bedraagt dus 18% van zijn inkomen, gecorrigeerd voor kinderbijslag. De gemiddelde kinderbijslag is € 78 per kind per maand (CPB, model of social insurance)<sup>12</sup>. Omdat het CBS uitgaat van gemiddelde feitelijke uitgaven en de werkgroep minimale onderhoudskosten wil bepalen, is er voor gekozen tweederde van dit gemiddelde te nemen. Dit betekent onderhoudskosten van:

$$(18\% * (1020 + 78) - 78) * 0,67 = \text{€ } 80 \text{ per maand}$$

Voor de verzorgingskosten is bij de berekeningen uitgegaan van 50% van de ouderbijdrage voor *fulltime* kinderopvang conform de VWS adviestabellen. Voor de kinderen tot 4 jaar is uitgegaan van dagopvang. Voor een kind ouder dan 4 jaar bestaan twee tarieven in de VWS adviestabellen ouderbijdrage kinderopvang: buitenschoolse opvang (ook voorschools) en naschoolse opvang. In deze doorrekeningen is voor het kind van 4 en 6 jaar uitgegaan van de buitenschoolse opvang. De adviestabellen van het ministerie van VWS gaan uit van het belastbare inkomen, voor de verhouding tussen belastbaar en besteedbaar inkomen wordt verwezen naar bijlage 6.

<sup>12</sup> Vanaf 1995 gelden nieuwe normen voor de kinderbijslag, voor kinderen onder de 6 jaar geldt een kinderbijslag van circa € 56 per maand per kind, voor kinderen boven de 6 jaar € 68 per maand per kind. De gemiddelde kinderbijslag zal in de toekomst zonder verdere aanpassingen van de kinderbijslag dalen.

### Voorbeeld bepaling verzorgingskosten

Het inkomen van de niet-verzorgende ouder op moment van vaststelling van de kinderalimentatie bedraagt het WML. Voor een alleenstaande zonder kinderen leidt dit tot een **belastbaar** inkomen van € 1385 per maand (inclusief vakantiegeld), zie bijlage 6.

Dit betekent conform de adviestabellen van VWS (bijlage 9) een ouderbijdrage voor een kind van 2 jaar (hele dagopvang) van:  $50\% \cdot 94 = €47$  per maand.

Als de niet-verzorgende ouder verantwoordelijkheid draagt voor 2 kinderen van 2 en 4 jaar (1 maal hele dagopvang, 1 maal buitenschoolse opvang), betekent dit verzorgingskosten van:  
 $50\% \cdot (94 + 38) = €66$  per maand.

Als de niet-verzorgende ouder verantwoordelijkheid draagt voor 3 kinderen van 2, 4 en 6 jaar (en uitgegaan wordt van 1 maal hele dagopvang en 2 maal buitenschoolse opvang), betekent dit verzorgingskosten van:  
 $50\% \cdot (94 + 38 + 38) = €85$  per maand

### *Ter vergelijking: berekeningen volgens de huidige normen*

Om een vergelijking mogelijk te maken met het huidige beleid ten aanzien van de vaststelling voor kinderalimentatie is ook berekend welke kinderalimentatie op het WML, modaal en 2x modaal betaald zou moeten worden conform de huidige alimentatienormen. Omdat de draagkracht individueel berekend wordt zijn veronderstellingen gehanteerd. Uit praktische overwegingen is bij de berekeningen uitgegaan van het netto inkomen. Ter bepaling van de woonlasten is uitgegaan van gegevens over de netto woonquote voor koop- en huurwoningen (bron: cijfers over wonen, ministerie van VROM, maart 2002). Uit deze gegevens kan een gemiddelde woonquote voor huurwoningen van 35,25% en voor koopwoningen van 24,35% bepaald worden. Bij het bepalen van de draagkrachtruimte is ervan uitgegaan dat op WML niveau het aandeel huurders 100% bedraagt, op modaal niveau 70% en op 2 maal modaal niveau 30%. Voor het bepalen van de schuld is pragmatisch te werk gegaan. Deze zijn op basis van ervaringsgegevens in de rechterlijke macht gesteld op € 113, € 136 en € 200 per maand bij WML, modaal en 2x modaal. Dit zijn veronderstellingen. Voor wat betreft de ziektekostenpremies zijn de nominale ziektekostenpremie en het eigenrisico van een ziekenfondsverzekerde meegenomen, evenals de particuliere ziektekostenpremie. In het netto loon zijn de procentuele premies ZFW werknemers en werkgevers en de tegemoetkoming door de werkgever in de particuliere ziektekosten al verdisconteerd. Tot slot zijn de kosten omgang kind in de berekening betrokken. Dit is verondersteld op € 22 per maand per kind. Verder zijn geen individuele lasten van de alimentatieplichtige in de berekening betrokken

**Voorbeeldberekening draagkracht in het huidige beleid**

Voor een alleenstaande niet-verzorgende ouder is de volgende draagkracht berekend, beschikbaar voor kinderalimentatie:

	WML (€)	Modaal (€)	2x modaal (€)
Netto inkomen p. mnd	1043	1572	2907
Bijstandsnorm	-770	-770	-770
Woonlast *	-202(368.-166)	-337 (503-166)	-637 (803-166)
Ziektekosten	-23	-23	-122
Aflossing schuld	-113	-136	-200
Kosten omgang 1 kind	-22	-22	-22
Draagkracht ruimte	-87	284	1156
<b>Draagkracht **</b>	<b>0</b>	<b>199</b>	<b>694</b>

\* In de bijstandsnorm zit reeds € 166 begrepen voor woonlasten

\*\*Bij WML en modaal 70% van de draagkracht ruimte, bij 2x modaal 60%

De volgende twee tabellen geven op basis het bovenstaande voorbeeld inzicht in de bedragen aan alimentatie in het huidige beleid en in de verschillende beleidsvarianten. Voor alle doorberekeningen geldt dat ervan is uitgegaan dat het eerste kind 2 jaar, het 2<sup>e</sup> kind 4 jaar en het 3<sup>e</sup> kind 6 jaar is.

Tabel 11: totaal bedrag per maand aan kinderalimentatie **in huidig beleid** in €

Inkomen alimentatieplichtige	Behoefte kind	Draagkracht	totaal kinderalimentatie per maand in euro	Afgewenteld op verzorgende ouder of collectiviteit
<b>Huidig beleid</b>				
<b>WML</b>				
met 1 kind (2 jaar)	150	0	0	150 + verzorgingskosten
met 2 kinderen (2 en 4 jaar)	200	0	0	200 + verzorgingskosten
met 3 kinderen (2, 4 en 6 jaar)	220	0	0	220 + verzorgingskosten
<b>Modaal</b>				
met 1 kind (2 jaar)	280	199	199	81 + verzorgingskosten
met 2 kinderen (2 en 4 jaar)	395	184	184 <sup>13</sup>	211 + verzorgingskosten
met 3 kinderen (2, 4, en 6 jaar)	470	169	169	301 + verzorgingskosten
<b>2 x modaal</b>				
Met 1 kind (2 jaar)	555	693	555	verzorgingskosten
Met 2 kinderen (2 en 4 jaar)	800	681	681	119 + verzorgingskosten
Met 3 kinderen (2, 4, en 6 jaar)	920	667	667	253 + verzorgingskosten

Uit tabel 11 blijkt dat een alleenstaande niet-verzorgende ouder op modaal en 2x modaal niveau met 1 kind een kinderalimentatie van € 199 respectievelijk € 555 zou moeten betalen. Onder deze simpele

veronderstellingen blijkt de draagkracht ook bij modaal en 2x modaal maximerend te kunnen zijn, waardoor een deel van de kosten van het kind worden afgewenteld op de verzorgende ouder of de gemeenschap. In de doorrekeningen zijn als lasten in de draagkrachtberekening empirische gegevens voor woonlast en ziektekosten gehanteerd. Voor het bepalen van de schuld is pragmatisch te werk gegaan. Er is geen rekening gehouden met herinrichtingskosten of andere individuele lasten. De werkgroep vermoedt dat de wijze van draagkrachtbepaling met name bij hogere inkomens veel meer ruimte biedt voor het vaststellen van een lagere kinderalimentatie dan op basis van de hiergenoemde veronderstellingen is berekend. Uit enquêtegegevens blijkt de gemiddelde kinderalimentatie per huishouden € 215 per maand te bedragen voor de gescheiden vrouwen met kinderen die alimentatie ontvangen (WBO, 1998). Als op basis van bovenstaande berekeningen een gemiddelde kinderalimentatie (op basis van CBS statistiek personele inkomensverdeling 1998, zie bijlage 8) berekend wordt, komt deze voor een alleenstaande niet-verzorgende ouder op ruim € 250 per maand uit,.. Ondanks het feit dat deze doorrekeningen met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden, er is hier immers uitgegaan van bepaalde leeftijden van de kinderen, wijst dit erop dat de veronderstellingen in de doorrekeningen te rooskleurig zijn.

Tabel 12: onderbouwing totaal bedrag in € kinderalimentatie per maand in variant A, B, en C.

Inkomen alimentatieplichtige (netto inkomen p. mnd)	Onderhoudskosten	Verzorgingskosten	Totaal kinderalimentatie per maand in euro	Ter vergelijking: totale kinderalimentatie huidige normen
<b>WML (1.043)</b>			<b>Beleidsvariant A</b>	
Met 1 kind	80 <sup>(1)</sup>	47 <sup>(2)</sup>	127	0
Met 2 kinderen	108	66	174	0
Met 3 kinderen	129	85	214	0
<b>Modaal (1.572)</b>				
Met 1 kind	80	121	201	199
Met 2 kinderen	108	145	253	184
Met 3 kinderen	129	169	298	169
<b>2 x modaal (2.907)</b>				
Met 1 kind	80	276	356	555
Met 2 kinderen	108	330	438	681
Met 3 kinderen	129	385	514	667

<sup>13</sup> Dit bedrag is lager dan bij 1 kind, omdat de omgangskosten per kind in de draagkrachtberekening toenemen met het aantal kinderen en de draagkracht hier het maximum is voor de te betalen kinderalimentatie.



Inkomen alimentatieplichtige (netto inkomen p. mnd)	Onderhoudskosten	Verzorgingskosten	Totaal kinderalimentatie per maand in euro	Ter vergelijking: totale kinderalimentatie huidige normen
<b>WML (1.043)</b>	<b>Beleidsvariant B en C</b>			
met 1 kind	80	47	127	0
met 2 kinderen	108	66	174	0
met 3 kinderen	129	85	214	0
<b>Modaal (1.572)</b>				
met 1 kind	144	121	265	199
met 2 kinderen	204	145	349	184
met 3 kinderen	238	169	407	169
<b>2 x modaal (2.907)</b>				
met 1 kind	274	276	550	555
met 2 kinderen	408	330	738	681
met 3 kinderen	511	385	896	667

(1) Op basis van het rapport equivalentiefactoren 1990-1995 van het CBS, tabel 9 op p. 21.

(2) Op basis van VWS adviestabel ouderbijdrage kinderopvang 2002

(3) De verzorgende ouder wordt geacht een gelijk aandeel in het onderhoud en verzorging van het kind aan te leveren.

Door eenvoudiger normen en meer gestroomlijnde uitvoering wordt bewerkstelligd dat de alimentatiegerechtigde in alle beleidsvarianten vaker kinderalimentatie ontvangt dan nu het geval is. Daarmee wordt de huidige afwenteling van een substantieel deel van de onderhouds- en verzorgingslasten op de verzorgende ouder en op de gemeenschap gedeeltelijk teruggewenteld. Voor een alimentatieplichtige met een inkomen 2 x modaal lijkt beleidsvariant A ten opzichte van het huidige beleid te leiden tot een lagere te betalen kinderalimentatie, of dit ook daadwerkelijk zo zal zijn hangt af van de individueel bepaalde draagkracht in het huidige systeem.

Er is in de doorrekeningen geen tijdselement toegevoegd, daarom zijn de uitkomsten voor beleidsvariant B en C gelijk. In de beleidsvariant B en C lijkt op basis van deze doorrekeningen sprake van een verhoging van de te betalen kinderalimentatie ten opzichte van de uitkomst in de huidige normen. Hierbij is een deel van de huidige partneralimentatie (namelijk het deel dat betrekking heeft op de verzorging van kinderen) verschoven naar de kinderalimentatie.

Als uitgegaan wordt van de doorrekeningen van het huidig beleid, komt de gemiddelde alimentatie per huishouden van een alleenstaande niet-verzorgende ouder die kinderalimentatie ontvangt op ruim € 250 (bijlage 8) per maand te liggen. Als rekening gehouden wordt met de mate van ontvangst, welke in het gunstigste geval (gescheiden vrouwen met kinderen onder de 18 jaar) tussen de 35- 57% ligt, is de huidige alimentatie per huishouden tussen de € 94 - € 153 per maand. Voor nooit-gehuwde vrouwen met kinderen onder de 18 jaar, ligt het percentage dat kinderalimentatie ontvangt volgens het WBO lager, waarschijnlijk rond de 4%. De werkgroep veronderstelt dan ook dat het gemiddelde alimentatiebedrag van een verzorgende ouder met recht op kinderalimentatie eerder op rond de € 94 per maand zal liggen, dan op € 153 per maand per huishouden, omdat geen rekening is gehouden

met de lage mate van ontvangst bij nooit-gehuwden alimentatiegerechtigden. Een aanvullende reden hiervoor is dat in deze berekeningen wordt uitgegaan dat de niet-verzorgende ouder een alleenstaande is. Als de niet-verzorgende ouder opnieuw is gaan samenwonen en de partner redelijkerwijs geen inkomsten kan verwerven zal de draagkracht aanzienlijk dalen. In het huidige beleid leidt dit al snel tot een vermindering van de kinderalimentatie. Het positieve effect van de beleidsvarianten op het gemiddelde alimentatiebedrag kan hierdoor groter zijn dan in tabel 13 wordt gepresenteerd. Aangetekend moet worden dat er ook signalen zijn die dit positieve effect wat zouden kunnen afzwakken. Zo is in de doorrekeningen geabstraheerd van de situaties waarin sprake is van volledig co-ouderschap waarbij het betalen van kinderalimentatie niet voor de hand ligt. Ook is geabstraheerd van mogelijke onderhandse alimentatiebetalingen.

Tabel 13: gemiddelde kinderalimentatie per maand en mate van ontvangst voor gescheiden vrouwen

	Huidig beleid (WBO)	Huidig beleid doorrekeningen <sup>14</sup>	Beleidsvariant A <sup>15</sup>	Beleidsvariant B <sup>16</sup>	Beleidsvariant C <sup>17</sup>
Kinderalimentatie per kind <sup>18</sup>	€ 127	€ 168	€ 169	€ 244	€ 244
Kinderalimentatie gemiddeld per huishouden	€ 215	€ 268	€ 271	€ 390	€ 390
Gescheiden verzorgende ouder ontvangt ondanks onderhoudsplicht geen kinderalimentatie*	43-65%**	43 - 65%**	5%***	5%***	5%***
<b>Kinderalimentatie per huishouden rekening houdend met mate van ontvangst</b>	<b>€ 75 - € 123*</b>	<b>€ 94 - € 153*</b>	<b>€ 257***</b>	<b>€ 371***</b>	<b>€ 371***</b>

\* Uitgegaan is dat in 5% van de gevallen volledig co-ouderschap de reden is dat geen kinderalimentatie wordt betaald wordt.

\*\* Op basis van enquête gegevens uit SIN en WBO voor gescheiden moeders met kinderen onder de 18 jaar.

\*\*\* Streefgetal alleen bij volledig co-ouderschap vindt geen betaling van kinderalimentatie plaats.

<sup>14</sup> Uitgaande van de leeftijden van de kinderen van 2, 4 en 6 jaar.

<sup>15</sup> Uitgaande van hele dagopvang voor eerste en tweede kind en naschoolse opvang voor derde kind.

<sup>16</sup> Uitgaande van hele dagopvang voor eerste en tweede kind en naschoolse opvang voor derde kind.

<sup>17</sup> Uitgaande van hele dagopvang voor eerste en tweede kind en naschoolse opvang voor derde kind.

<sup>18</sup> Hierbij is uitgegaan van 1,6 kind per huishouden

## ***Gevolgen voor de collectiviteit***

### *Kosten intermediair*

Aan het vormgeven van een striktere inning conform paragraaf 4.1 zijn kosten verbonden. De oprichting van een intermediair dat enkele maanden een voorschot kan verlenen en hulp biedt bij de inning en vaststelling van alimentatie brengt in ieder geval incidentele kosten met zich mee. Daarnaast zijn er waarschijnlijk structurele kosten welke kunnen worden gedempt door het vragen van een kostenvergoeding. Afhankelijk van de beleidsrichting voor het alimentatiebeleid is een nadere uitwerking van de kosten van het intermediair noodzakelijk. Daarbij is van belang dat de werkgroep voor dit intermediair nadrukkelijk meer taken en bevoegdheden voor ogen heeft dan waarover het huidige LBIO beschikt.

### *Besparingen rechterlijke macht*

Door het instellen van het intermediair zal de alimentatievaststelling als taak voor de rechterlijke macht wegvallen. Ook zullen de wijzigingsverzoeken voor alimentatie zoals die nu worden gedaan in het door de werkgroep voorgestelde alimentatiebeleid niet meer bij de rechter terecht komen. Er zullen naar mening van de werkgroep besparingen bij de rechterlijke macht optreden. Kwantitatief is het lastig een inschatting van deze besparing te maken. De werkgroep verwacht in ieder geval besparingen op de kosten van het aantal specifieke alimentatiezaken (partner en kinderalimentatie) dat nu door de rechterlijke macht wordt behandeld. Deze kosten bedragen naar inschatting van het ministerie van Justitie € 4,5 mln. per jaar. Ter illustratie van de mogelijke besparingen maakt de werkgroep een aantal veronderstellingen. Stel dat het in 50% van de alimentatiezaken gaat om de vaststelling van kinderalimentatie. Dan betekent dit een besparing van € 2,3 mln. per jaar. Als 10% van de tijd in een echtscheidingszaak besteedt wordt aan de vaststelling van kinderalimentatie, betekent dit een aanvullende besparing van € 2,3 mln. (zie tevens paragraaf 2.3). De IBO werkgroep schat dat de mogelijke besparing op de rechterlijke macht door het anders regelen van de vaststelling van kinderalimentatie tussen de € 2,3 en € 5 mln. per jaar zal liggen.

### *Besparingen LBIO*

Het intermediair zal de taken van het LBIO voor wat betreft de inning van kinderalimentatie overnemen. Het LBIO werkt voor wat betreft de inning van kinderalimentatie niet kostendekkend. In 2002 staat op de begroting van Justitie als aanvullende bijdrage aan het LBIO bijna € 3 mln geraamd. De IBO werkgroep schat dat op dit moment circa de helft van dit bedrag benodigd is voor activiteiten van het LBIO op het gebied van de inning van kinderalimentatie.

### *Besparingen Algemene Bijstandswet*

De Abw-lasten kunnen door een eenvoudiger en transparanter bepaling van de kinderalimentatie en betere uitvoering om twee redenen dalen:

1. Ook op de lagere inkomensniveaus wordt in de voorgestelde varianten sneller, vaker en meer kinderalimentatie betaald. Dit stimuleert de uitstroom uit de Abw. Bij uitstroom kan kinderalimentatie in combinatie met inkomen uit een (deeltijd)baan leiden tot een stijging van het besteedbare inkomen van alimentatiegerechtigde, zeker waar de kinderalimentatie steeds is

gekort op de bijstandsuitkering. De instroom in de Abw zal tegelijkertijd kleiner zijn, omdat het al met een deeltijdbaan en kinderalimentatie die –eventueel via de intermediair – snel kan worden uitbetaald, mogelijk is uit de bijstand te blijven. Stel dat 10-30% van de alleenstaande ouders die op dit moment in de bijstand zitten een substantiële baan zullen verwerven<sup>19</sup>. In dat geval dalen de uitkeringslasten van alleenstaanden ouders in de Abw (nu € 855 mln. per jaar), rekening houdend met besparingen onder punt 2 met tussen de € 74 en € 222 mln per jaar.

2. Als het intermediair ervoor zorgt dat de alimentatievaststelling snel en efficiënt tot stand komt en in alle gevallen tot alimentatiebetaling leidt brengt dit een besparing in de Abw teweeg. Vanuit de Abw hoeft immers alleen de aanvulling tot bijstandsniveau gefinancierd te worden. Kwantitatief levert dit bij een alimentatiebedrag van gemiddeld € 150 per huishouden per maand (veronderstelling, op basis van doorrekeningen uit paragraaf 4.3 lijkt dit zelfs met een inkomen van het WML van de alimentatieplichtige een aardig gemiddelde), € 116 mln per jaar op. Deze berekening is gebaseerd op een verhoging van het aantal eenoudergezinnen in de Abw met een alimentatiebijdrage naar 95% (van 29% met een verhaalsbijdrage nu, naar 95% met kinderalimentatie in de nieuwe situatie).

Met een systeem voor kinderalimentatie waarin de alimentatie daadwerkelijk betaald wordt, de normen eenvoudig en helder zijn, en met een goed functionerend uitstroombesluit (hier wordt uitgegaan van tussen de 10-30%) in de Abw kan een besparing van tussen de € 190 en € 338 mln. per jaar in de Abw gerealiseerd worden.

De besparingen in de Abw hebben vooral te maken met de wijze van inning en de daarvan afgeleide mate van daadwerkelijke betaling. De verwachting is overigens dat inkomensafhankelijkheid niet veel effect zal hebben omdat een aanzienlijk deel van de ex-partners van bijstandsgerechtigde verzorgende ouders geen inkomen heeft dat betaling van een hoger bedrag dan het minimum mogelijk maakt. Naar de mate daadwerkelijke betaling van kinderalimentatie, rechtstreeks of door tussenkomst van het intermediair (veel) vaker dan nu zal plaatsvinden is verhaal van kinderalimentatie in de bijstand niet meer nodig. Dit zal besparingen opleveren bij gemeenten in de uitvoering van het verhaal. De IBO werkgroep schat dat hier bij gemeenten een besparing op uitvoeringslasten van € 13,5 mln te realiseren is.

---

<sup>19</sup> Op dit moment werkt grofweg 7% van de alleenstaande ouders met ABW (aanvulling tot sociaal minimum) meer dan 12 uur per week. Naast een aanzienlijke verbetering van het vigerende alimentatiestelsel is dus sterk flankerend beleid nodig (sterke afspraken met gemeenten over uitstroom, voldoende kinderopvang, begeleiding in trajecten & scholing, vrijstellingen mogelijk opnieuw bezien etc.)

Bij het in kaart brengen van de voorstellen is er van uitgegaan dat alimentatieplichtigen door het betalen van kinderalimentatie niet of slechts sporadisch in de bijstand terecht zullen komen. Omdat zij niet-verzorgende ouder zijn hebben zij immers aanzienlijk meer mogelijkheid tot het verwerven van een eigen inkomen dan de verzorgende ouder heeft.

Tabel 14: gevolgen voor de collectiviteit

<b>Kosten</b>	
Het intermediair	PM
<b>Besparingen</b>	
Rechterlijke macht	€ 2,3 - € 5 mln
LBIO	€ 1,5 mln
Abw	€ 190 - € 338 mln
Uitvoeringskosten verhaal	€ 13,5 mln
<b>Totaal besparingen</b>	<b>€ 207,3 - € 358 mln</b>

#### 4.4 Partneralimentatie

Recht op partneralimentatie kan alleen ontstaan na een huwelijk of een geregistreerd partnerschap. Partneralimentatie kan alleen worden toegekend als degene die alimentatie vraagt geen voldoende inkomsten voor levensonderhoud heeft of deze niet in redelijkheid kan verwerven. Dit is een essentieel verschil met kinderalimentatie. Blijkt het niet mogelijk in eigen levensonderhoud te voorzien, dan wordt het alimentatiebedrag bepaald aan de hand van de draagkracht van de alimentatieplichtige en de behoefte van de alimentatiegerechtigde volgens de reeds eerder genoemde alimentatienormen. Als er naast partneralimentatie ook een verzoek voor kinderalimentatie is gedaan, gaat de kinderalimentatie in de praktijk voor op de partneralimentatie. Alleen als er na de kinderalimentatie draagkracht resteert, is er in de praktijk dus sprake van partneralimentatie.

Er zijn verschillende factoren die bij de vaststelling van de hoogte van partneralimentatie in de loop der jaren een rol zijn gaan spelen:

1. De onmogelijkheid om in het eigen levensonderhoud te voorzien ten gevolge van de verzorging van de uit het huwelijk geboren kinderen.
2. De onmogelijkheid om (volledig) in het eigen onderhoud te voorzien ten gevolge van onvoldoende beroepsmatige kennis of ervaring (verlies human capital).
3. De welstand tijdens het huwelijk/ relatie op basis van het inkomen van beide partners / de partner.
4. De beroepsmatige positie die de meest-verdienende partner dankzij de arbeid van de voormalige echtgenoot heeft kunnen verwerven.

De verzorging van kinderen is thans dus een reden voor het toekennen van partneralimentatie. In de voorstellen van de werkgroep wordt dit uitgangspunt verlaten en de verzorgingsverantwoordelijkheid als een relatie ouder-kind gedefinieerd. Dit betekent dat de verzorging gedeeld wordt in een vorm van co-ouderschap (in natura) of, wanneer dit niet kan, gedeeld en vervolgens op geld gewaardeerd als een bijdrage in de kosten van verzorging die naast de onderhoudskosten onderdeel van de kinderalimentatie zijn. De verzorgingskosten zijn immers verbonden aan het hebben van kinderen, niet aan het aangaan van een huwelijk of geregistreerd partnerschap. Met de voorstellen van de werkgroep vervalt dus één van de factoren (factor 1) voor het toekennen van partneralimentatie.

Het regeringsbeleid is er al enige jaren op gericht de arbeidsparticipatie van ouders met kinderen en met name vrouwen te verhogen. Vrouwen maken een steeds groter deel uit van de beroepsbevolking, veelal werken zij wel in deeltijd. Een eigen arbeidsinkomen in combinatie met een behoorlijke kinderalimentatie waarin ook een vergoeding van de verzorgingskosten is opgenomen bevordert de economische zelfstandigheid van de alleenstaande ouder. Daardoor neemt ook de behoefte aan partneralimentatie af. De maximale termijn van partneralimentatie bedraagt ingeval er kinderen uit de relatie zijn geboren en de alimentatie is vastgesteld na 1994 thans in beginsel 12 jaar. Voor de gevallen waarin de vaststelling vóór 1994 plaatsvond gelden andere regels en een andere termijn. De huidige regeling is na een zeer langdurige parlementaire behandeling met veel maatschappelijke discussie tot stand gekomen. Alles overziend ziet de IBO werkgroep geen aanleiding over de omvang of duur van partneralimentatie in dit rapport aanbevelingen te doen.



## Literatuur

P.C. Beek, *Zorg scheidt behoefte*, Clara Wichmann Instituut, mei 1996.

J. Beers, *Echtscheiding en de Wet IB 2001*, FBN Oktober 2000 blz. 5 t/m 7.

J. Beers, *De fiscale behandeling van echtscheiding in de Wet IB 2001*. Forfatair 2001 nr. 112, blz 12 t/m 15.

F. Beukers- Van Dooren, *Alimentatie 2001*, BM 2001 januari/februari, blz. 8 t/m 10.

W.H.A.C.M. Bouwens, *Onderhoudsplicht en bijstand*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 1996.

M. Bruyn-Hundt, *Van kostwinnersvoorzieningen naar economische zelfstandigheid voor vrouwen: drie modellen*, Sociaal Maandblad Arbeid, 1990

J. Bussemaker, *Betwiste zelfstandigheid; individualisering, sekse en verzorgingsstaat*, proefschrift november 1993.

A. Corden, *Making child maintenance regimes work*, Family Policy Studies Centre, june 1999

A. Corden en D.R. Meyer, *Child support policy regimes in the United States, United Kingdom, and other countries: Similar issues, different approaches*, Focus vol. 21 No 1 Spring 2000, p. 72-86.

CBS, *Enquête beroepsbevolking 2001*, Voorburg/Heerlen 2001

CBS, statline 2002

CBS, *Relatie- en gezinsvorming in de jaren negentig*, Voorburg/Heerlen juni 1994.

CBS, *Samenleven; nieuwe feiten over relaties en gezinnen*, Voorburg/Heerlen 2001

M. Driessen, *Arm en alleen? Over vrouwen en hun uitkering*, Nemesis 2000 ,nr 6, p. 182- 188.

G. Engbersen, J.C. Vrooman, E. Snel; *Balans van het armoedebeleid, vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*; Amsterdam 2000.

T. Fokkema en H. Solinge, *de invloed van de huwelijgsgecheidenis op het inkomen van ouderen*, sociale wetenschappen, 43<sup>e</sup> jaargang 2000, nr. 4, p. 19-40.



H. Groenendijk, *arbeid en kindercare na 1990: een alternatief voor het overheidsbeleid*, Sociaal Maandblad Arbeid, april 1992.

R. Holtmaat, *proefschrift met zorg een recht*, 1992, hoofdstuk 5.

Drs. R. M.A. Jansweijer, *De kosten en opbrengsten van kinderen en huisvrouwen*, ESB 14-05-1986, p. 485-489.

Jehoel-Gijsbers, Lucy Kok en Lennart Janssens, *Alleenstaande ouders, het combinatiescenario en kinderalimentatie*; een onderzoek naar knelpunten en oplossingen in regelgeving en uitvoering. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2001.

J.N.A. Kwantes, *Het gaat om kinderen; een beschouwing over alimentatie*, in Prinsengrachtreeks "Fijn dat u er allemaal bent" van R.A. Topping, 2001/2.

H. Lenters, *de rol van de rechter in echtscheidingsprocedure*, Gouda Quint b.v., Arnhem 1993.

Ministerie van Justitie, *Informatiebrochure Alimentatie*, juni 2001.

Ministerie van SZW, *Verkenning levensloop; beleidsopties voor leren, werken, zorgen, wonen*, januari 2002.

Nibud, *Geldwijzer alimentatie*, Utrecht, mei 2000.

Nibud, *geldwijzer alimentatie 2002*, Utrecht, februari 2002

Nederlandse Gezinsraad, *Alleen of samen? Individu en gezin in de toekomst*, mei 1997.

Mr. M. Pel, *Niets is zo veranderlijk als alimentatie*, tijdschrift voor familie- en jeugdrecht, Utrecht 1997, p. 196-205.

A. Pelzer, L. Pot, *Kinderopvang, vrouwenarbeid en verzorgingsargumenten*, Sociaal Maandblad Arbeid, maart 1992

A.R. Poortman, *sex differences in the economic consequences of separation*, European sociological review, vol. 16 no 4, 2000, p. 367-383

A.R. Poortman en Tineke Fokkema, *Economische gevolgen van echtscheiding voor mannen en vrouwen in Nederland 1949-1998: sociale wetenschappen 44<sup>e</sup> jaargang 2001, nr. 2.*

SCP, Armoedemonitor 1999, *feminisering van de armoede – vrouwen als risicogroep*, november 1999

SCP, Armoedemonitor 2001, november 2001.

SCP, *Samenvatting sociaal en cultureel rapport 1998*, 1998.

SCP, *Sociale en Culturele Studies – 9: Eenoudergezinnen: ontstaan, leefsituatie en voorzieningen gebruik*, augustus 1988.

SCP, C.S. van Praag, M. Niphuis-Nell, *Een verkennende studie naar het gezin in een veranderende samenleving*, Rijswijk november 1997.

SCP/CBS, *Armoedemonitor 2001*, Den Haag, november 2001.

E. Snel, E. van der Hoek, T. Chessa, *Kinderen in armoede – opgroeien in de marge van Nederland*, Ministerie van VWS, 2001

Sociale atlas van de vrouw, deel 4 veranderingen in de primaire leefsfeer, SCP, september 1997: *eenoudergezinnen, stiefgezinnen en niet-verzorgende ouders*.

E. Sorensen en Chava Zibman, *Poor dads who don't pay child support deadbeats or disadvantaged*, Urban Institute, juni 2001

SZW, Meerjarennota emancipatiebeleid – van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid, maart 2000.

H. Tigchelaar, *Gescheiden zorgen: zorg en autonomie in het politiek-juridisch debat over alimentatierecht*, proefschrift 1999, ISBN 90-5454-047-8

Trema: tijdschrift voor de rechtelijke macht, *kosten van kinderen ten behoeve van vaststelling kinderalimentatie*, Nibud 1994, p. 127-134.

M.R. Waller, R. Plotnick, *Effectieve Child Support Policy for Low-Income Families: Evidence from street level Research*, Journal of policy analysis and management, vol. 20, no 1, 89-110 (2001)

L.H.M. Zonnenberg, *Trematologie II: Een heldere blik op alimentaties*, Echtscheidingsbulletin, nov/dec 1996 nr 11/12.

L.H.M. Zonnenberg, *Knelpunten Tremanormen*, Echtscheidingsbulletin, juni 1998 nr. 6.

L.H.M. Zonnenberg, *Wederom: knelpunten Tremanormen*, Echtscheidingsbulletin, oktober 1999, nr. 10.

L.H.M. Zonnenberg, *Van oud naar nieuw: een vergelijking*, Echtscheidingsbulletin, januari 2001, nr. 1



## Bijlage 1: taakopdracht

### IBO SZW      Alimentatiebeleid

#### *Aanleiding*

Bij de behandeling van de begroting van SZW door de Tweede Kamer is in december 2000 door Staatssecretaris Verstand bevestigd dat er een notitie zal komen over het alimentatiebeleid waarin voor de situatie van scheiding met nog zorgafhankelijke kinderen zal worden ingegaan op de relatie tussen de zorgverantwoordelijkheid van beide ouders, de daadwerkelijke zorgverplichting, de rol van de alimentatie daarbij en belemmeringen en problemen in het huidige alimentatiestelsel voor de combinatie van arbeid en zorg voor de zelfzorgende ouders, meestal de moeder. In de Kamer werd met name de vraag gesteld of vaders, ex-partners in financiële termen voldoende verantwoordelijk worden gehouden voor hun kinderen en of kosten niet te gemakkelijk worden afgewenteld op de samenleving.

Hierbij speelt tevens het inzicht een rol dat in de analyse van de armoedeproblematiek de afgelopen jaren is gebleken dat deze zich vooral bij vrouwen concentreert (feminisering van de armoede).

Inmiddels liep reeds een onderzoek naar de uitvoering van de verhaalsplicht in de Bijstand. Dit is een onderdeel van de voorgaande vraagstelling. Dit onderzoek is inmiddels afgerond. Voor een beeld van de alimentatiepraktijk in den brede is echter ruimere analyse en informatieverzameling nodig.

De nog te verrichten analyses en de te verzamelen informatie vormen een gereede aanleiding voor een grondig en integraal onderzoek naar de onderhavige materie.

#### *Doelstelling*

Dit onderzoek is gericht op twee vragen:

- Ten eerste: in welke mate komt de financiële last van echtscheiding en verzorging van kinderen in onevenredige mate terecht bij de verzorgende ouder, meestal de moeder. Dit is het inkomenspolitieke en emancipatoire aspect: in welke mate worden lasten onevenredig op vrouwen afgewenteld?
- Ten tweede: in welke mate leidt echtscheiding tot additionele collectieve uitgaven en derving van collectieve inkomsten en in welke mate kan dat in redelijkheid worden beperkt? Dit is het aspect van de verhouding tussen de financiële verantwoordelijkheid voor betrokkenen resp. de samenleving van echtscheiding?

Het ligt in de rede het onderzoek met name toe te spitsen op de zgn. kinderalimentatie.

Partneralimentatie kan in termen van afweging en logische opbouw van het totale stelsel echter niet buiten beschouwing blijven. Tevens vormen naast de (financiële) verantwoordelijkheid voor kinderen na scheidingen uit huwelijk en beëindiging van samenlevingsverbanden ook de (financiële) verantwoordelijkheden voor kinderen uit hoofde van biologische relaties (zonder dat huwelijk of samenlevingsverband aanwezig was) onderwerp van onderzoek (navolgend wordt voor de eenvoud alleen over scheiding gesproken).

### *Onderzoeksvragen*

De volgende onderzoeksvragen zijn in elk geval aan de orde:

- Voor hoeveel kinderen jonger dan 18 jaar resp. studerenden geldt dat hun ouders gescheiden zijn? Hoeveel van de gescheiden kinderen worden door hun moeder verzorgd?
- Wat is bekend over de inkomens van gescheiden zorgende ouders resp. gescheiden niet zorgende ouders?
- Hoeveel kinder- resp. partneralimentatie wordt betaald: in totaal in Nederland en uitgedrukt in diverse relevante kengetallen: gemiddeld per echtscheiding; gemiddeld per kind; gemiddeld gerelateerd aan inkomensniveaus van alimentatieplichtigen enz.
- Is de bestaande alimentatiepraktijk conform de vigerende regelgeving?
- Is de bestaande regelgeving adequaat (passend bij actuele maatschappelijke ontwikkelingen) en is de regelgeving compleet (zijn er geen lacunes?)?
- Wat is de invloed op collectieve uitgaven en collectieve inkomsten van echtscheidingen? Het gaat hierbij derhalve om alle regelingen die rekening houden met huishoudenssamenstelling en gezinsinkomen, zoals bijv: de fiscaliteit (alleenstaande ouderaftrek), de Bijstand; de huursubsidie enz. Het gaat hierbij om de vraag naar het feitelijke effect vergeleken met een situatie zonder echtscheidingen. Dit geeft immers de mate van afwenteling op de samenleving van de echtscheidingslast weer.
- Op welke wijze zouden door wijzigingen in het alimentatiebeleid c.a. , hetzij in de regelgeving, hetzij in de uitvoeringspraktijk, mogelijke respectievelijk plausibele wijzigingen kunnen worden aangebracht in:  
Ten eerste: de na echtscheiding resulterende verdeling van inkomens over alimentatieplichtigen (meestal de vaders) en de zorgende ouders (meestal de moeders)?  
Ten tweede: beperking in de mate van afwenteling op de samenleving van de lasten van echtscheiding?  
Te onderzoeken ware hierbij ondermeer: de hoogte van alimentaties, de wijze waarop met draagkracht rekening wordt gehouden; de mate waarin inkomenswijzigingen die in de loop van de tijd optreden worden verdisconteerd, enz.

De onderzoeksvragen hebben niet de pretentie uitputtend te zijn. Nadere uitwerking, completering en toespitsing ligt in de rede.

### *Onderzoeksaanpak*

Allereerst zal in kaart moeten worden gebracht wat beschikbaar is aan bestaande gegevens over de praktijk van de alimentatie en over financiële verhoudingen en effecten zoals in de onderzoeksvragen aangeduid. Hierbij wordt tevens helder de bestaande wettelijke regelgeving in kaart gebracht. Naar verwachting zal blijken dat het schort aan veel gegevens. Dan zal een afweging moeten worden gemaakt met betrekking tot de additioneel wenselijke gegevens en de wijze waarop deze zouden kunnen worden verkregen. Een relatief omvangrijk empirisch onderzoek (enquête) moet daarbij niet uitgesloten worden geacht. Dit zal tijd in beslag nemen. Het is daarom van belang dat de werkgroep op dit punt relatief snel afwegingen maakt. Vervolgens zal na ommekomst van het onderzoek een totaalbeeld van de feiten moeten worden opgesteld. Aan de hand daarvan zullen mogelijke

beleidsalternatieven in termen van inhoudelijke regelingen en wettelijke vormgeving daarvan met effecten voor inkomensverdelingen en collectieve uitgaven en inkomsten kunnen worden opgesteld.

*Deelnemende departementen*

AZ, SZW (DCE), Justitie en Fin en 1 of 2 externe deskundigen.

## **Bijlage 2: werkgroep toekomst van het alimentatiebeleid**

Voorzitter:	Dhr, Prof. Dr. F. Leijnse (Extern)
Leden:	Dhr. Drs. M.P. van Gastel (Algemene Zaken, tot 01-03-2002) Mevr. Mr. M.L.H. Gelauff (Justitie) Mevr. Mr. H.M.T. Holtmaat (Extern) Mevr. Drs. G. Jehoel-Gijsbers (Extern) Dhr. Drs. A.H.M. de Jong (Financiën) Dhr. Mr. W. Meijerink (SZW) Mevr. Mr. B.M. Mens (Extern) Dhr. Drs. W.J. Vossers (Financiën) Dhr. Drs. W. de Vreeze (Algemene Zaken, vanaf 01-03-2002) Dhr. Drs. E. Wierda (SZW)
Plv. leden:	Mevr. Mr. A. Blokland (Justitie,plv.) Dhr. Drs. R.C.M. van Velzen (SZW, plv.)
Secretaris:	Mevr. Drs. J. Kromkamp (Financiën)

### **Bijlage 3: geraadpleegde instellingen / personen**

Gedurende de loop van dit interdepartementale beleidsonderzoek hebben er informatieve gesprekken plaatsgevonden met diverse instellingen en personen. De IBO werkgroep wil zijn dank uitbrengen voor de open informatieoverdracht die heeft plaatsgevonden. Zonder de pretentie te hebben iedereen die behulpzaam is geweest bij de informatieverzameling van dit IBO te noemen wil de werkgroep specifiek onderstaande personen noemen.

De volgende personen hebben deelgenomen aan de op 22 januari 2002 gehouden expertmeeting.

Hun inbreng is erg nuttig geweest:

De heer Mr. J.N.A. Kwantes, coördinator Vice-president gerechtshof Amsterdam

Mevrouw Mr. C. E. M. Renckens, vd Kruis advocaten 's Hertogenbosch

Mevrouw S. Duijser, hoofd afdeling verhaal SoZaWe Rotterdam

Mevrouw dr. H. Tigchelaar, Universiteit Utrecht faculteit rechtstheorie

Dank gaat ook uit naar:

Mevrouw Dr. C.M. Fokkema, NIDI, Den Haag en de heer prof. Dr. M. Kalmijn, Katholieke Universiteit Brabant, faculteit sociology. Zij hebben op verzoek van de IBO werkgroep analyses uitgevoerd op het enquête bestand "Scheiden in Nederland".

Ook hebben er gespreken plaatsgevonden met:

Mevrouw E. Boor, Clara Wichman Instituut, Amsterdam

Mevrouw B.M. Dijksterhuis, Universiteit Leiden

De heer drs. A. Luten, Nibud, Rotterdam

Mevrouw Mr. M. Pel, vice-president gerechtshof Arnhem

De heer R. de Vries, LBIO, Gouda



## **Bijlage 4: Wetgeving kinder- en partneralimentatie**

Deze bijlage heeft tot doel het wettelijk kader te schetsen waarmee in gevallen van kinder- en partneralimentatie rekening gehouden moet worden. Om een beeld te krijgen wat alimentatie inhoudt zal eerst een overzicht gegeven worden van de civielrechtelijke wetgeving met betrekking tot de onderhoudsplicht. Vervolgens zal worden ingegaan op de fiscale voorzieningen die daarmee samenhangen. Ten slotte wordt aandacht geschonken aan de verhaalsplicht in de bijstand.

### ***Overzicht (civielrechtelijke) wettelijke regeling partner- en kinderalimentatie***

De regeling voor levensonderhoud is opgenomen in Titel 17 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze titel is verdeeld in twee afdelingen. De eerste geeft algemene bepalingen over het levensonderhoud. De tweede afdeling is toegespitst op de onderhoudsverplichting van (stief)ouders jegens hun minderjarige (stief)kinderen. De onderhoudsplicht van (ex)echtgenoten is tevens op andere plaatsen in Boek 1 BW geregeld. Allereerst wordt ingegaan op de onderhoudsplicht voor kinderen. Daarna komt de onderhoudsplicht voor partners aan bod.

### ***Onderhoudsplicht jegens kinderen***

Ouders moeten naar draagkracht de kosten van verzorging en opvoeding van hun kinderen betalen totdat zij 18 jaar zijn. Van 18 tot 21 jaar geldt een 'voortgezette onderhoudsplicht': de ouders moeten de kosten voor levensonderhoud en studie betalen. Het gaat hier om een verschil in formulering, dat niet van invloed is op de omvang van de onderhoudsplicht. Afstand doen van kinderalimentatie is niet mogelijk. Wel kan de verzorgende ouder op een bepaald moment afzien van de mogelijkheid kinderalimentatie te vragen. Als de verzorgende ouder later toch kinderalimentatie wil ontvangen, blijft dit recht behouden.

### ***Vaststelling***

In het geval van echtscheiding kunnen echtgenoten vóór of na de beschikking tot echtscheiding onderling afspraken maken over de kinderalimentatie. Een dergelijke afspraak wordt in een schriftelijke overeenkomst (scheidingsconvenant) vastgelegd. De rechter volgt in principe de hierin gemaakte afspraken. Indien er geen onderlinge afspraken zijn gemaakt, kan de rechter bij de echtscheidingsbeschikking of bij latere uitspraak een bedrag aan kinderalimentatie vaststellen.

Als de rechter de alimentatie vaststelt kan hij hiervoor de alimentatienormen hanteren. Dit zijn richtlijnen voor het bepalen van de behoefte van de onderhoudsgerechtigde en draagkracht van de onderhoudsplichtige. De normen zijn geen wettelijke regels, maar deze worden wel algemeen geaccepteerd. De *draagkracht* van de ouders en de behoefte van een kind zijn bepalend voor de hoogte van de alimentatie. Niet vereist is dat het kind behoeftig is. Ook als een kind vermogend is, bestaat een onderhoudsplicht.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ouders voor kinderen die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt slechts onderhoudsplichtig zijn in geval van behoeftigheid van die kinderen.

### *Draagkracht*

De verplichting van de ouders is gekoppeld aan hun draagkracht. Zij zijn verplicht bij te dragen met de financiële middelen waarover zij, na aftrek van de kosten van eigen levensonderhoud, beschikken of redelijkerwijs kunnen beschikken. In de praktijk betekent dit dat de niet-verzorgende ouder van de verzorgende ouder kinderalimentatie ontvangt voorzover de draagkracht dat toelaat. De financiële positie van een nieuwe partner kan ook van betekenis zijn voor de draagkracht van de onderhoudsplichtige. Als de nieuwe partner een eigen inkomen kan verwerven en dus kan bijdragen in de kosten van de gemeenschappelijke huishouding kan er sprake zijn van draagkrachtvermeerdering. Als de nieuwe partner hiertoe in redelijkheid niet in staat is, kan er sprake zijn van draagkrachtvermindering. De rechter houdt bij zijn beoordeling steeds rekening met de individuele omstandigheden.

### *Behoeft*

De behoefte van het kind wordt bepaald aan de hand van de door de werkgroep Alimentatienormen in samenwerking met het Nibud ontwikkelde tabel eigen aandeel van ouders in de kosten van kinderen. Deze tabel is gebaseerd op cijfers uit CBS onderzoek. Deze tabel geeft inzicht in de materiële kosten van kinderen bij een bepaalde leeftijd en gezinsomvang gerelateerd aan het gezinsinkomen.

### *Andere gevallen*

Ook voor de verwekker of de man die als levensgezel van de moeder heeft ingestemd met een daad die de verwekking van het kind tot gevolg kan hebben gehad, geldt een onderhoudsplicht tot het kind 21 jaar is. Een stiefouder is gedurende het huwelijk eveneens onderhoudsplichtig voor de tot het gezin behorende kinderen van de echtgenoot. Ook hier eindigt de onderhoudsplicht bij het bereiken van de 21 jarige leeftijd. Sinds 1 januari 1998 is het mogelijk dat een ouder en een niet-ouder gezamenlijk met het gezag over een kind worden belast. Aan dat gezag kleeft ook een onderhoudsplicht. Ook na beëindiging van het gezamenlijke gezag blijft de niet-ouder onderhoudsplichtig. Hij houdt de onderhoudsplicht zolang als het gezamenlijke gezag heeft geduurd. In uitzonderingsgevallen kan de rechter een langere periode vaststellen. De onderhoudsplicht eindigt in ieder geval als het kind 21 jaar wordt. Gezamenlijke voogden zijn, zolang de gezamenlijke voogdij duurt onderhoudsplichtig (in geval van 'enkelvoudige' voogdij geldt er geen onderhoudsplicht).

### ***Onderhoudsplicht van ex-echtgenoten***

Tijdens het huwelijk<sup>20</sup> zijn echtgenoten verplicht elkaar 'het nodige' te verschaffen. De onderhoudsverplichting eindigt niet bij de beëindiging van het huwelijk. Er is alleen recht op alimentatie als een partner niet voldoende inkomsten voor zijn levensonderhoud heeft noch zich deze in redelijkheid kan verwerven. Hier geldt dus de eis van behoeftigheid. Echtgenoten kunnen onderling afspraken maken over een bijdrage in de kosten voor levensonderhoud. Dit kan vóór of na de beschikking tot echtscheiding is vastgesteld. Een onderlinge afspraak wordt in een schriftelijke overeenkomst (scheidingsconvenant) vastgelegd. De rechter neemt deze afspraak in principe over.

---

<sup>20</sup> In geval van een geregistreerd partnerschap geldt een zelfde onderhoudsplicht

Echtgenoten kunnen afstand doen van het recht op partneralimentatie. Indien er geen onderlinge afspraken zijn gemaakt, kan de rechter bij de echtscheidingsbeschikking of bij latere beslissing de partneralimentatie vaststellen.

Bij de bepaling van de hoogte van het alimentatiebedrag moet de rechter rekening houden met de *behoefte* van de onderhoudsgerechtigde en de *draagkracht* van de onderhoudsplichtige. Ook andere, niet financiële, maatstaven kunnen een rol spelen (bijvoorbeeld wangedrag van een van de ex-echtgenoten). Bij de vaststelling van de hoogte van het alimentatiebedrag gebruikt de rechter de hierboven genoemde alimentatienormen.

#### *Behoefte*

Bepalend voor de hoogte van de onderhoudsbijdrage is allereerst de behoefte van de onderhoudsgerechtigde. Dit is hetgeen de onderhoudsgerechtigde nog van een derde nodig heeft voor zijn levensonderhoud. De behoefte van de onderhoudsgerechtigde is niet beperkt tot het bestaansminimum, maar hangt samen met de persoonlijke omstandigheden van de onderhoudsgerechtigde. Hierbij speelt de levensstandaard tijdens het huwelijk een rol, maar ook het feit of de onderhoudsgerechtigde zelf in redelijkheid (meer) inkomsten zou kunnen verwerven.

#### *Draagkracht*

Het gaat hier, evenals bij de vaststelling van kinderalimentatie, om de financiële middelen waarover de onderhoudsgerechtigde beschikt dan wel redelijkerwijs kan beschikken en datgene dat hiervan betaald moet worden voor het eigen levensonderhoud en van diegenen die te zijnen laste komen.

#### *Einde alimentatieverplichting*

De ex-echtgenoten kunnen afspraken maken over de duur van de alimentatieverplichting. Als dat niet lukt kan de rechter op verzoek een termijn vaststellen. De alimentatieverplichting eindigt in elk geval 12 jaar na de totstandkoming van de echtscheiding. Indien de beëindiging van de uitkering van zo'n ingrijpende aard is dat ongewijzigde handhaving van de twaalf-jaar termijn naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid van de onderhoudsgerechtigde niet kan worden gevegd, kan de rechter op verzoek alsnog een langere termijn vaststellen. Als het huwelijk niet langer dan vijf jaar heeft geduurd en er geen kinderen zijn, duurt de alimentatieplicht niet langer dan het huwelijk heeft geduurd<sup>21</sup>. De alimentatieverplichting van een gewezen echtgenoot eindigt als de onderhoudsgerechtigde met een ander opnieuw in het huwelijk treedt, een geregistreerd partnerschap aangaat of gaat samenwonen met iemand anders alsof zij gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan.

#### **Overig**

---

<sup>21</sup> Deze regeling geldt voor alimentaties die op of na 1 juli 1994 zijn afgesproken of vastgesteld. Voor alimentaties die vóór deze datum zijn afgesproken of vastgesteld geldt een andere regeling; de onderhoudsplichtige kan de rechter verzoeken de alimentatieplicht te beëindigen als al 15 jaar of langer alimentatie is betaald. Dit verzoek zal slechts worden afgewezen als stopzetting van de betalingen hoogst onbillijk zou zijn.

### *Gewijzigde omstandigheden*

Als de omstandigheden van een der ouders/ex-echtgenoten wijzigt, kan na verloop van tijd het vastgestelde bedrag voor kinder- of partneralimentatie niet meer redelijk zijn. De rechter kan dan op verzoek een ander bedrag vaststellen. Dat kan ook als de rechter bij zijn eerdere beslissing is uitgegaan van verkeerde of onvolledige gegevens of een alimentatieovereenkomst is aangegaan met grove miskenning van de wettelijke maatstaven

### *Indexering*

De Minister van Justitie stelt jaarlijks een indexering percentage vast en maakt dit bekend.

### *Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)*

Het LBIO kan de kinderalimentatie innen bij de betalende ouder en uitkeren aan de verzorgende ouder (of het jongmeerderjarige kind). Een beroep op het LBIO door de ontvangende ouder (of het jongmeerderjarige kind) is mogelijk als de rechter een onderhoudsuitkering heeft vastgesteld en er een betalingsachterstand van niet ouder dan zes maanden is. Het LBIO kan bijvoorbeeld loonbeslag laten leggen (de ontvangende ouder of het jongmeerderjarige kind kan dit natuurlijk ook zelf d.t.v. een deurwaarder laten doen). De invordering eindigt als er gedurende zes maanden regelmatig (tijdig) is betaald en er geen betalingsachterstanden meer zijn. Als er na de invordering wegens wanbetaling wederom door de ontvangende ouder (of het jongmeerderjarige kind) wordt verzocht om tot invordering over te gaan, wordt de invorderingstermijn van een half jaar telkens verdubbeld.

Verder kan het LBIO op verzoek van de betalende ouder of op gezamenlijk verzoek van de betalende en ontvangende ouder (of het jongmeerderjarige kind) tot inning over gaan. Het LBIO brengt voor de inning kosten in rekening: 10% van de verschuldigde bedragen, met een minimum van f 25,- (€ 11,50) per maand.

### ***De fiscale behandeling van de alimentatie.***

Kinder- en partner alimentatie worden in de fiscaliteit verschillend behandeld. Beide alimentaties hebben fiscale gevolgen volgens de Wet Inkomstenbelasting 2001(hierna IB 2001).

### *Kinderalimentatie, het wettelijke systeem.*

De betaalde kinderalimentatie is in beginsel op grond van de wet niet aftrekbaar, in de praktijk blijkt echter wel gebruik gemaakt te kunnen worden van de forfaitaire aftrek buitengewone lasten kinderen < 27 jaar. Gebruik maken van deze forfaitaire aftrek is mogelijk als de kinderen in belangrijke mate door de alimentatieplichtige worden onderhouden. Een kind wordt in belangrijke mate op kosten van de ouder onderhouden, als de op de ouder drukkende bijdrage in de kosten in 2001 tenminste € 359 ( f 791) per kwartaal bedraagt. Deze kosten mogen geen uitgaven voor ziekte, invaliditeit of bevalling zijn. Een ouder die aanspraak wil maken op de aftrek mag ook geen recht op kinderbijslag of een andere tegemoetkoming hebben. Via een forfaitaire regeling wordt bepaald welk bedrag per kwartaal daadwerkelijk in aftrek mag worden genomen. Dit is afhankelijk van de leeftijd van het kind. Voor een kind onder de 6 jaar geldt bijvoorbeeld een forfaitaire aftrek van € 247 per kwartaal.

### *Partneralimentatie, het wettelijke systeem.*

Onder het regime van de IB 2001 is de aan de gewezen echtgenoot betaalde alimentatie aftrekbaar (dit is niet gewijzigd t.o.v. de IB in voorgaande jaren). Bij de alimentatieontvanger worden de uitkeringen als een 'familierechtelijke periodieke uitkering' belast als inkomen uit werk en woning.

### *Afkoop van partneralimentatie.*

De afkoop van partneralimentatie door een bedrag ineens te betalen, is in de IB 2001 bij de alimentatieplichtige aftrekbaar. De afkoopsom is bij de alimentatiegerechtigde belast. Wanneer partijen getrouwd waren in gemeenschap van goederen, kan de afkoop van alimentatie ook geschieden door bij de verdeling van de boedel de alimentatiegerechtigde over te bedelen. De overbedeling wordt dan beschouwd als alimentatie in natura. Dit wordt behandeld alsof het een afkoop door middel van een bedrag is. De waarde van de alimentatie in natura is dan aftrekbaar bij de alimentatieplichtige en belast bij de alimentatiegerechtigde.

### *Omzetting partneralimentatie in lijfrente*

In de praktijk hebben partijen soms de behoefte de alimentatieverplichting om te zetten in een andersoortige periodieke uitkering, zoals een lijfrente. Het voordeel hiervan is dat de alimentatiegerechtigde is verzekerd van een vaste inkomensstroom en dat de financiële band tussen partijen definitief kan worden verbroken.

Er zijn hiervoor twee mogelijkheden:

- De alimentatieplichtige kan eenmalig een lijfrentepremie storten bij een verzekeringsmaatschappij voor de uitkering van een lijfrente aan de alimentatiegerechtigde. De gestorte lijfrentepremie is dan aftrekbaar bij de alimentatieplichtige en de ontvangst van de lijfrente is belast bij de alimentatiegerechtigde.
- Als de alimentatieplichtige al over een lijfrentepolis beschikt kan deze worden aangewend voor omzetting van de alimentatieplicht. Als de premies voor deze polis al in aftrek zijn gekomen kan niet nogmaals aftrek worden geclaimd. Dit zou dubbel zijn. De lijfrente is weer belast bij de ontvanger.

### *Alimentatie en de eigen woning*

Als een partij de andere partij toestaat in de (gezamenlijke) woning te blijven wonen is het toegekende woonrecht jaarlijks aftrekbaar als partneralimentatie in natura. Bij de partij die in het huis blijft wonen is dit woonrecht belast. Hierbij moet worden aangetekend dat degene die het huis niet meer bewoont, de hypotheekrente niet langer kan aftrekken omdat het niet langer het hoofdverblijf is.

### ***Verhaalsplicht in de Algemene bijstandswet***

Als één van de ex-partners in de bijstand terecht komt is de gemeente sinds 1992 verplicht de bijstand te verhalen op de ex-partner voor zover de draagkracht van de ex-partner dit toelaat. De gemeente hanteert voor de draagkrachtbepaling dezelfde normen als de rechterlijke macht.

### *Regelgeving en procedures bij een onderhoudsplicht jegens kinderen*

Als de verzorgende ouder beroep doet op bijstand, is de gemeente sinds 1992 *verplicht* na te gaan of de verstrekte bijstand kan worden verhaald op de onderhoudsplichtige. Hierbij hebben gemeenten de bevoegdheid om - in het geval de echtscheidingsprocedure nog moet starten of nog loopt - bij aanvraag van bijstand de verzorgende ouder te verplichten een alimentatieverzoek in te dienen.

Zodra een bijstandsaanvraag is ingediend of toegekend, wordt de onderhoudsplichtige ervan op de hoogte gesteld dat de gemeente de verstrekte bijstand zal verhalen voor zover de onderhoudsplichtige nog niet aan zijn wettelijke onderhoudsplicht voldoet. Indien bij bijstandsaanvraag een recente alimentatiebeschikking of een voorlopig vastgestelde onderhoudsbijdrage beschikbaar is, gaat de gemeente na of zij akkoord kan gaan met de hoogte van deze bedragen. Is dat niet het geval dan berekent de gemeente een eigen verhaalsbijdrage conform de Alimentatienormen, waarop de alimentatie of voorlopig vastgestelde onderhoudsbijdrage in mindering wordt gebracht (voor zover zij worden betaald).

Ontvangst van alimentatie of voorlopig vastgestelde onderhoudsbijdragen worden volledig gekort op de bijstandsuitkering.

Als er (nog) geen alimentatiebeschikking voorhanden is, berekent de gemeente een verhaalsbijdrage conform de Alimentatienormen. In de praktijk maakt de gemeente vrijwel altijd een dergelijke berekening. Als de onderhoudsplichtige een verhaalsbijdrage door de gemeente krijgt opgelegd (via een verhaalsbesluit) en hij is het hiermee niet eens, start de gemeente een gerechtelijke procedure. De rechter beslist over de hoogte van de verhaalsbijdrage, waarbij de Alimentatienormen worden gebruikt. Er volgt dan een verhaalsbeschikking.

De gemeente toetst periodiek of het verhaalsbedrag moet/kan worden aangepast (bijvoorbeeld wanneer schulden aflopen; of als inkomsten van de onderhoudsplichtige wijzigen).

Verhaalsbeschikking is een zaak tussen gemeente en onderhoudsplichtige. Als de alleenstaande ouder de bijstand verlaat kan niet op basis van de verhaalsbeschikking alimentatie geëist worden ("verhaalsval"). De alimentatiegerechtigde zal terugvallen op de oude alimentatiebeschikking of zelf opnieuw een alimentatieprocedure moeten starten.

# Bijlage 5: Empirische gegevens over alimentatie

## Deel 1 De empirische gegevens

### 1.1 Inleiding

Het IBO Alimentatiebeleid wil onder meer antwoord geven op de volgende vragen:

- 1) In welke mate wordt er in Nederland door onderhoudsgerechtigden alimentatie ontvangen respectievelijk door onderhoudsplichtigen alimentatie betaald;
- 2) Welk bedrag wordt aan alimentatie ontvangen respectievelijk betaald; Welk deel van het inkomen wordt in de vorm van alimentatie ontvangen respectievelijk betaald; Wat is de inkomenspositie van gescheiden moeders en vaders (met kinderen onder de 18jaar).

Empirische gegevens die een volledig en betrouwbaar antwoord geven op bovenstaande vragen over betalingen en ontvangsten van kinder- en partneralimentatie en over het inkomen van gescheiden ouders zijn in Nederland op dit moment niet voorhanden. Er zijn wel enkele databronnen beschikbaar waaruit delen van de gewenste informatie – met enige beperkingen - beschikbaar kunnen komen. Het gaat om twee enquêteonderzoeken: het Woningbehoeftenonderzoek (WBO) en het onderzoek Scheiden in Nederland (SIN). Daarnaast zijn in het onderzoek 'Alleenstaande ouders, het combinatiescenario en kinderalimentatie' in een aantal gemeenten administratieve data over alleenstaande ouders in de bijstand verzameld. Verder is er het Inkomenspanelonderzoek (IPO) dat een steekproef betreft uit het bevolkingsregister en waaraan enkele administratieve bestanden, o.a. dat van de belastingdienst, zijn gekoppeld. Tenslotte is er de Statistiek Algemene Bijstand een onderzoeksbestand dat gebaseerd is op de totale administratie van Abw-ontvangers. In deze notitie worden de bevindingen die relevant zijn voor de onderzoeksvragen van het IBO gepresenteerd. In paragraaf 2 worden de resultaten ten aanzien van de eerste vraag besproken (aandeel ontvangers/betalers van alimentatie), in paragraaf 3 die ten aanzien van de tweede vraag (alimentatiebedragen). De beschikbare databronnen geven helaas geen betrouwbare informatie over de derde en vierde vraag. Uit het SIN komt overigens nog wel andere informatie beschikbaar die voor de taakopdracht van het IBO-Alimentatiebeleid relevant is, namelijk informatie over conflicten tussen ex-partners met betrekking tot alimentatie (gepresenteerd in paragraaf 4).

De resultaten uit de verschillende bronnen met betrekking tot de eerste en tweede vraag blijken niet goed overeen te komen. Over de oorzaak van deze verschillen kunnen geen absolute uitspraken worden gedaan. Elk van de databronnen heeft zijn voordelen en nadelen. In het tweede deel van deze bijlage wordt een beknopte beschrijving gegeven van de databronnen met vermelding van voordelen en nadelen.

## 1.2 Betalen en ontvangen van alimentatie

### 1.2.1 Resultaten uit het WBO '98

In het WBO '98 is alleen informatie bekend over het ontvangen van alimentatie, maar niet over het betalen. Het blijkt dat 65% van de alleenstaande *gescheiden* moeders met kinderen < 18 jaar zegt geen alimentatie te ontvangen. Bij alleenstaande *nooit gehuwde* moeders bedraagt dit percentage 94% en bij gescheiden moeders die *opnieuw samenwonen* 76%. Informatie over gescheiden moeders die *opnieuw gehuwd* zijn, kan niet worden gegeven, omdat deze groep niet kan worden onderscheiden in het WBO.

Van de gescheiden alleenstaande vrouwen, zonder kinderen of met kinderen van 18 jaar of ouder, zegt 10% partneralimentatie (pa) te ontvangen (niet in tabel).

Tabel 1 Ontvangst van alimentatie door moeders met zorg voor kinderen < 18 jaar

	Alleenstaande moeders, gescheiden	Alleenstaande moeders, nooit gehuwd	Gescheiden moeders, samen-wonend met nieuwe partner
Alleen partneralimentatie	5%	*	*
Alleen kinderalimentatie	22%	*	22%
Zowel ka als pa	8%	*	*
<b>Geen alimentatie</b>	<b>65%</b>	<b>94%</b>	<b>76%</b>
Totaal	100%	100%	100%
Aantal in steekproef	465	201	317
Herwogen naar populatie	106.000	55.000	35.000

Bron: WBO 1998, bewerking SZW.

\* Informatie over groepen van minder dan 5.000 huishoudens kan niet betrouwbaar worden gegeven.

### 1.2.2 Resultaten uit SIN'98

In het SIN'98 is zowel informatie gevraagd over het ontvangen als over het betalen van alimentatie. Voor het betalen van alimentatie kijken we alleen naar de mannen, voor ontvangen alleen naar de vrouwen. In het SIN'98 kan onderscheid worden gemaakt tussen personen die na de scheiding alleenstaand zijn gebleven en die na de scheiding opnieuw zijn gehuwd of samenwonen.

Tabel 2 Betalen van alimentatie door gescheiden **mannen** (tussen haakjes de gewogen n)

	Na 1986* gescheiden, kinderen >18 jaar			Na 1986* gescheiden, zonder kinderen			Niet-verzorgende vaders met kinderen <18 jaar		
	Alleenstaand	Samenwonend/gehuwd	Totaal	Alleenstaand	Samenwonend/gehuwd	Totaal	Alleenstaand	Samenwonend/gehuwd	Totaal
Betaalt alleen partneralim.	12%	33%	23%	10%	2%	4%	0%	0%	0%
Betaalt alleen kinderalim.	5%	23%	14%	0%	0%	0%	38%	50%	44%
Betaalt pa + ka	1%	1%	2%	0%	0%	0%	20%	14%	17%
Betaalt <i>geen</i> alimentatie	80%	43%	60%	90%	98%	96%	42%	36%	38%
Totaal	100% (n=60)	100% (n=66)	100% (n=126)	100% (n=50)	100% (n=120)	100% (n=170)	100% (n=79)	100% (n=75)	100% (n=154)

Bron: SIN 1998

\* 'Na 1986' vanwege het feit dat de partneralimentatie een maximumduur kent van 12 jaar (1998 minus 1986).

Tabel 3 Ontvangen van alimentatie door gescheiden **vrouwen** (tussen haakjes de gewogen n)



	Na 1986* gescheiden, kinderen >18 jaar			Na 1986* gescheiden, zonder kinderen			Verzorgende moeders met kinderen <18 jaar		
	Alleenstaand	Samenwonend/ gehuwd	Totaal	Alleenstaand	Samenwonend/ gehuwd	Totaal	Alleenstaand	Samenwonend/ gehuwd	Totaal
Ontvangt alleen partneralimentatie	30%	2%	19%	10%	0%	4%	0%	0%	0%
Ontvangt alleen kinderalimentatie	5%	2%	4%	0%	0%	0%	39%	43%	41%
Ontvangt pa + ka	4%	0%	2%	0%	0%	0%	18%	1%	10%
Ontvangt geen alimentatie	61%	96%	75%	90%	100%	95%	43%	56%	50%
Totaal	100% (n=80)	100% (n=51)	100% (n=131)	100% (n=51)	100% (n=85)	100% (n=136)	100% (n=117)	100% (n=109)	100% (n=226)

Bron: SIN 1998

\* 'Na 1986' vanwege het feit dat de partneralimentatie een maximumduur kent van 12 jaar (1998 minus 1986).

Uit tabel 2 en 3 blijkt dat er nauwelijks partneralimentatie wordt betaald respectievelijk ontvangen als er geen kinderen zijn (96% van de mannen zegt geen partneralimentatie te betalen, 95% van de vrouwen zegt niet te ontvangen). Van de groep gescheiden mannen waarvan de kinderen (inmiddels) boven de 18 jaar zijn, zegt 60% geen alimentatie te betalen. Van de groep gescheiden mannen met kinderen < 18 jaar zegt 38% geen kinder- en/of partneralimentatie te betalen.

Er lijkt vaker partneralimentatie betaald te worden door vaders van wie de kinderen >18 jaar zijn dan door de niet-verzorgende vaders met kinderen < 18 jaar: 25% versus 17% (verschil is overigens niet significant vanwege klein steekproefaantal). Mogelijk dat het wegvallen van kinderalimentatie ruimte biedt voor het betalen van partneralimentatie.

Alleenstaande gescheiden mannen zeggen iets minder vaak alimentatie te betalen dan degenen die opnieuw samenwonen of gehuwd zijn (vanwege kleine aantallen echter niet significant). Verschillende verklaringen zijn hiervoor mogelijk:

- de kans op opnieuw huwen of samenwonen is groter naarmate het inkomen, en dus de draagkracht voor alimentatiebetaling, hoger is;
- mogelijk gaan mannen vaak huwen of samenwonen met een partner die een eigen inkomen heeft, waardoor de draagkracht voor alimentatiebetaling toeneemt.

Van de vrouwen met kinderen van 18 jaar of ouder zegt 75% geen alimentatie te ontvangen. Van de verzorgende moeders met kinderen onder de 18 jaar ontvangt 50% geen alimentatie. Alleenstaande moeders ontvangen vaker alimentatie dan opnieuw samenwonende/gehuwde moeders.

Samenwonen/huwen heeft niet alleen een (verwacht) negatief effect op het ontvangen van partneralimentatie, maar ook op het ontvangen van kinderalimentatie: van de alleenstaande moeders zegt 57% kinderalimentatie te ontvangen, van de gehuwde/samenwonende moeders 44%.

Uit vergelijking van tabel 2 en 3 lijkt het erop dat, met uitzondering van de groep gescheidenen zonder kinderen, mannen vaker zeggen te betalen dan vrouwen zeggen te ontvangen. Voor de groep gescheidenen met kinderen ouder dan 18 jaar gaat het om 40% betalen versus 25% ontvangen; voor de gescheidenen met kinderen < 18 jaar om 62% betalen versus 50% ontvangen. Overigens zijn deze verschillen vanwege het kleine steekproefaantal net niet significant.

### *Verhaalsbijdrage*

In een beperkt aantal gevallen is ooit een verhaalsbijdrage aan de gemeente betaald (verhaal van verstrekte bijstand aan ex-partner). Er is niet gevraagd of men dat op het moment van interview deze verhaalsbijdrage nog steeds betaalt. Het gaat om de volgende percentages die ooit (misschien nog steeds) hebben betaald:

- van gescheiden mannen met kinderen < 18 jaar die opnieuw samenwonen/gehuwd zijn, zegt 15% ooit een verhaalsbijdrage te hebben betaald;
- van de gescheiden mannen met kinderen < 18 jaar die alleenstaand zijn: 4%;
- van de gescheiden mannen met kinderen > 18 jaar: 2%.
- van de kinderloze gescheiden mannen: 0%

Evenals bij de alimentatiebetaling geldt ook voor de verhaalsbijdrage dat samenwonenden/gehuwden vaker zeggen te betalen dan de alleenstaanden.

### **1.2.3 Resultaten uit 'Alleenstaande ouders, het combinatiescenario en kinderalimentatie'**

In het onderzoek 'Alleenstaande ouders, het combinatiescenario en kinderalimentatie' (Jehoel-Gijsbers et al., 2001) zijn analyseresultaten uit het WBO '98 gepresenteerd met betrekking tot het ontvangen van kinderalimentatie. Deze worden hier niet herhaald, omdat zij hierboven, in paragraaf 2.1.1, reeds in uitgebreidere en verbeterde vorm zijn gepresenteerd. Daarnaast is in het onderzoek van Jehoel-Gijsbers et al. (2001) op basis van informatie van 14 gemeenten berekend dat het percentage eenoudergezinnen in de bijstand dat kinderalimentatie ontvangt 8% bedraagt en dat bij 22% van de eenoudergezinnen door de gemeente een verhaalsbijdrage wordt geïnd bij de onderhoudsplichtige. In totaal wordt voor 29% van de eenoudergezinnen in de bijstand een onderhoudsbijdrage betaald (alimentatie en/of verhaalsbijdrage).

### **1.2.4 Resultaten uit IPO '97**

Het IPO (belastinggegevens) geeft informatie over zowel betalen als ontvangen van partneralimentatie, maar geeft weer geen informatie over kinderalimentatie. Alleen op een indirecte manier kan op basis van het IPO een indicatie worden gekregen van het aantal betalende van kinderalimentatie. Kinderalimentatie hoeft door de ontvangers niet te worden opgegeven voor de belasting, zodat het IPO hierover geen informatie biedt.

### *Kinderalimentatie*

Het IPO geeft informatie met betrekking tot forfaitaire belastingaftrek voor kosten van kinderen <27 jaar voor wie geen kinderbijslag (AKW) wordt ontvangen en waarbij het kind geen recht heeft op studiefinanciering (WSF) of tegemoetkoming in de studiekosten (WTS) (bijv. voor studerende kinderen <27 jaar die al minimaal 4 jaar (of 5 jaar bij exacte studies) WSF hebben ontvangen, voor kinderen <27 jaar die via een uitwisselingsorganisatie in het buitenland verblijven, voor kinderen die een opleiding volgen waarvoor geen WSF wordt verstrekt). Volgens de belastingdienst wordt er door 106.000 mannen en 12.000 vrouwen om forfaitaire belastingaftrek voor kinderen < 27 jaar gevraagd. Een deel hiervan is vanwege alimentatiebetaling voor kinderen < 18 jaar. Wij schatten dit aantal op

maximaal 66.000<sup>22</sup>. Op basis van het WBO '98 kan worden geschat dat er circa 193.000 ooit gescheiden vaders met kinderen < 18 jaar zijn<sup>23</sup>. Dit zou betekenen dat circa 34% van de vaders kinderalimentatie aftrekt. De vaders die een relatief klein bedrag per maand aan kinderalimentatie betalen (in 1997 ging het om minder dan f. 243,- per maand), kunnen dit niet aftrekken. We schatten dit aantal op 10% van de betalers; naar schatting dus 6.600. Om het percentage betalers van kinderalimentatie vast te stellen moet dit aantal nog worden opgeteld bij de eerder genoemde 66.000. We komen dan op 72.600, dit wil zeggen circa 38% van het totale aantal ooit gescheiden vaders met kinderen <18 jaar.

### *Partneralimentatie*

Volgens het IPO '97 ontvangen 40.000 personen partneralimentatie. Dit zijn vrijwel allemaal vrouwen. Volgens het IPO waren er in 1997 circa 430.000 gescheiden vrouwen. Dit betekent dat 9% van de gescheiden vrouwen opgeeft partneralimentatie te ontvangen.

Belastingaftrek vanwege partneralimentatie vindt bij 63.000 personen plaats, vrijwel allemaal mannen. Uitgaande van 430.000 gescheiden vrouwen betekent dit voor circa 15% van hen partneralimentatie wordt betaald.

Voor het verschil tussen 'opgeven' en 'aftrekken' bij de belastingdienst zijn verschillende verklaringen mogelijk:

- een deel van de partneralimentatie wordt als verhaalsbijdrage aan de sociale dienst betaald. In het belastbare inkomen van de alimentatiegerechtigde komt partneralimentatie dan niet terug. Het aantal personen dat de partneralimentatie in de vorm van een verhaalsbijdrage betaalt, is echter volgens informatie van het ministerie van SZW zeer beperkt;
- het is mogelijk dat in een aantal gevallen betaalde kinderalimentatie als partneralimentatie wordt afgetrokken; dit is aantrekkelijk vanwege het grotere belastingvoordeel dat aftrek van partneralimentatie biedt.

### **1.2.5 Statistiek Algemene Bijstand**

Volgens de Statistiek Algemene Bijstand ontvangen 13.000 eenoudergezinnen in 1998 alimentatie; dit is 12,5% van het totale aantal eenoudergezinnen en 13% van de alleenstaande moeders in de bijstand.

### **1.2.6 Conclusie**

Uit het voorafgaande blijkt dat het niet eenvoudig is goed zicht te krijgen op het aantal betalers respectievelijk ontvangers van alimentatie. De verschillende databronnen geven verschillende percentages voor betalers respectievelijk ontvangers. Tabel 4 geeft een overzicht.

---

<sup>22</sup> Volgens het IPO'97 zijn er 36.000 *gescheiden* mannen met aftrek buitengewone lasten voor kinderen <27 jaar. We nemen aan dat dit altijd ka betreft (=overschatting). Van de ooit gescheidenen is circa 45% hertrouwd (bron: Codeboek van SIN, p. 29). Als de verhouding 45/55 ook van toepassing is op de betalers van kinderalimentatie dan komt het aantal opnieuw gehuwden dat ka betaalt op 30.000; totaal 66.000.

<sup>23</sup> Uit het WBO '98 blijkt dat er circa 106.000 gescheiden alleenstaande moeders met kinderen <18 jaar zijn (dit stemt ook overeen met de Huishoudenstatistiek van het CBS, gebaseerd op het bevolkingsregister). Als we ook hier uitgaan van circa 45% hertrouwen komen we op circa 193.000.

Tabel 4 Overzicht van ontvangen en betalen van alimentatie (in de cellen het percentage dat (niet) ontvangt respectievelijk betaalt; ka = kinderalimentatie; pa = partneralimentatie)

	WBO'98	SIN'98	Jehoel-Gijsbers et al. 2001	IPO '97	Statistiek ABW
<b>GEEN ontvangst van alimentatie (noch ka, noch pa) door vrouwen met kinderen &lt; 18 jaar</b>					
Alleenstaand, gescheiden	65%	43%			
Alleenstaand, nooit gehuwd	94%	-			
Gescheiden, nu samenw onend of gehuwd	76% <sup>1)</sup>	56%			
<b>Ontvangst van kinderalimentatie door vrouwen met kinderen &lt;18 jaar</b>					
Alleenstaand, gescheiden	30% <sup>2)</sup>	57%			
Alleenstaand, nooit gehuwd					
Gescheiden, nu samenwonend of gehuwd	22% <sup>1)</sup>	44%			
Bijstandsmoeders	8%		29% ka/verhaal		13%
<b>Ontvangst van partneralimentatie door gescheiden vrouwen:</b>					
Alleenstaand met kind <18 jaar	12%	18%	-	} } 9% }	-
Alleenstaand met kind >18 jaar	10%	34% <sup>3)</sup>	-		-
Alleenstaand zonder kind	10%	10% <sup>3)</sup>	-		-
<b>Betalen alimentatie door gescheiden mannen:</b>					
Ka voor kinderen <18 jaar bij ex-partner	-	62%	-	38% <sup>4)</sup>	-
Pa indien kind <18 jaar bij ex-partner	-	17%	-	} } 15% <sup>4)</sup> }	-
Pa indien kind >18 jaar bij ex-partner	-	25% <sup>3)</sup>	-		-
Pa indien geen kinderen bij ex-partner	-	4%	-		-

1) In WBO exclusief 'gehuwd'.

2) 5% van de alleenstaande gescheiden moeders met kinderen <18 jaar zegt *alleen* partneralimentatie te ontvangen, dit lijkt onwaarschijnlijk. Waarschijnlijker is het dat vanwege onduidelijke vraagstelling (zie bijlage) in een aantal gevallen (5%) kinderalimentatie als partneralimentatie is ingevuld. Het percentage dat kinderalimentatie ontvangt zou dan 35% zijn.

3) In het SIN '98 is bij de groep zonder kinderen <18 jaar een beperking aangebracht tot echtscheidingen die maximaal 12 jaar geleden zijn uitgesproken.

4) Schatting op basis van IPO-gegevens in combinatie met gegevens uit andere onderzoeken.

Het WBO lijkt zowel wat betreft kinder- als partneralimentatie redelijk te sporen met het IPO. Het SIN geeft significant hogere percentages dan het WBO en het IPO voor zowel de ontvangst als betalen van kinderalimentatie. De ontvangst van partneralimentatie kan tussen het SIN en WBO alleen worden vergeleken voor wat betreft de groep met kinderen onder de 18 jaar. Voor de andere groepen is in het SIN een beperking van de echtscheidingsduur van 12 jaar aangebracht. Volgens het SIN wordt er door de groep met kinderen <18 jaar vaker partneralimentatie ontvangen dan volgens het WBO (verschil is net significant).

Mogelijk dat verschillen in onderzoekopzet een (deel)verklaring vormen voor de gevonden verschillen (zie ook deel 2 van deze bijlage). Hoe de verschillende percentages ook geïnterpreteerd mogen worden, feit blijft dat ook bij de hoogst waargenomen percentages (SIN'98) er sprake blijft van een substantieel deel van de gescheiden moeders met kinderen onder de 18 jaar die *geen* kinderalimentatie ontvangt: 43% van de alleenstaande gescheiden moeders en 56% van de opnieuw samenwonende/gehuwde moeders. Bij de alleenstaande moeders die nooit gehuwd waren, is het aandeel dat geen kinderalimentatie ontvangt nog veel groter: 94% (WBO'98).

### 1.3 Alimentatiebedragen<sup>24</sup>

#### 1.3.1 Resultaten uit WBO '98

In het WBO'98 wordt alleen informatie verkregen over de ontvangen alimentatiebedragen, niet over betaalde bedragen. In tabel 5 staan de (gemiddelde) bedragen aan kinder- respectievelijk partneralimentatie beschreven. Omdat het aantal waarnemingen klein is, kan slechts een indeling in twee categorieën worden gegeven (voor kinderalimentatie: onder en boven 500 gulden per maand; voor partneralimentatie: onder en boven 1.000 gulden per maand)<sup>25</sup>.

Tabel 5 Hoogte van de ontvangen alimentatie (in guldens)\*; het betreft alleen ontvangers.

	Moeders met kinderen <18 jaar		Gescheiden, alleenstaande vrouwen zonder kinderen
	Alleenstaand, Gescheiden	Gescheiden, samenwonend met nieuwe partner	
<i>Kinderalimentatie:</i>			n.v.t.
< f. 500,- per maand	60%	62%	
f. 500 – 2.000 per maand	40%	38%	
Totaal	100% (n=32.500)	100% (n=8.000)	
Gemiddeld bedrag ka	f. 475,-	f. 430,-	n.v.t.
Gemiddeld aantal kinderen van ex-partner	1,7	Niet bekend.	n.v.t.
Gemiddeld bedrag per kind	f. 280,-	Niet bekend	n.v.t.
<i>Partneralimentatie:</i>			
< f. 1.000,- per maand	57%	n.v.t.	54%
f. 1.000 - 2.000 per maand	43%	n.v.t.	46%
Totaal	100 (n=13.500)***		100% (n=21.000)***
Gemiddeld bedrag pa	f. 1.010,-	n.v.t.	f. 1.170,-

Bron: WBO 1998, bewerking SZW.

\*\*\* Betreft aantal waarnemingen na herweging naar populatieaantal. Gemiddelde en de verdeling is berekend op het opgehoogde bestand

Circa 60% van de moeders met kinderen onder de 18 jaar die alimentatie ontvangen, ontvangt minder dan f. 500,- per maand aan kinderalimentatie. Gemiddeld ontvangt de alleenstaand gescheiden moeder f. 475,- per maand aan kinderalimentatie (dit is f. 280,- per kind) en de gescheiden moeder die samenwoont met nieuwe partner f. 430,- per maand. Uitgaande van 1,7 kind gemiddeld liggen deze bedragen iets boven het bedrag dat minimaal betaald moet worden om forfaitaire belastingaftrek te verkrijgen (in 1998 minimaal f. 243,- per maand per kind). De bedragen voor partneralimentatie liggen gemiddeld genomen een stuk hoger dan die voor kinderalimentatie: iets boven de f. 1.000,- per maand. Bedacht dient te worden dat er wel veel minder vaak partneralimentatie dan kinderalimentatie wordt betaald.

<sup>24</sup> De bedragen die betrekking hebben op de periode vóór invoering van de euro per 1-1-2002 worden in guldens uitgedrukt.

<sup>25</sup> De alimentatieontvangsten van de groep alleenstaande nooit gehuwde moeders met kinderen onder de 18 jaar en van de groep alleenstaande gescheiden moeders met kinderen >18 jaar zijn geheel weggelaten vanwege het te kleine aantal in de steekproef.

### 1.3.2 Resultaten uit het SIN '98

Met name voor het SIN'98 geldt dat de bedragen indicatief zijn vanwege het kleine aantal waarnemingen. In het SIN'98 kan geen onderscheid worden gemaakt in kinder- en partneralimentatie. Zowel aan betalers als aan ontvangers is de hoogte van het alimentatiebedrag gevraagd. Het resultaat staat in tabel 6.

*Tabel 6 Hoogte van betaalde en ontvangen alimentatie (in guldens; tussen haakjes de herwogen n)\*; het betreft alleen betalers resp. ontvangers*

Kinder- en/of partneralimentatie	Na 1986 gescheiden, kind >18 jaar		(niet-)verzorgende ouder, met kind <18 jaar	
	Betaald bedrag door mannen	Ontvangen bedrag door vrouwen	Betaald bedrag door mannen	Ontvangen bedrag door vrouwen
< 500,- per maand	28%	26%	42%	51%
501-2.000	42%	63%	50%	40%
> 2.000	25%	10%	7%	2%
Onbekend	4%	1%	2%	6%
Totaal	100% (n=49)	100% (n=33)	100% (n=93)	100% (n=110)
Gemiddeld bedrag	f. 1.634	f. 1.178	f. 884,-	f. 630,-
Gemiddeld aantal kinderen	Niet bekend	Niet bekend	1,58	1,51
Gemiddeld bedrag per kind			f. 591,-	f. 465,-

Bron: SIN 1998

\* Bedragen zijn indicatief vanwege het geringe aantal waarnemingen.

Het gemiddelde bedrag dat door gescheiden moeders met kinderen <18 jaar wordt ontvangen, is f. 630,- per maand, inclusief partneralimentatie; dit wil zeggen gemiddeld f. 465,- per kind per maand. Gescheiden moeders met kinderen >18 jaar ontvangen gemiddeld f. 1.178 per maand aan alimentatie. De bedragen die volgens de betalers worden betaald, liggen hoger dan de bedragen die volgens de ontvangers worden ontvangen. Dit geldt vooral voor degenen die na 1986 zijn gescheiden en van wie de kinderen >18 jaar zijn: 25% van de betalers zegt meer dan f. 2.000,- per maand te betalen en het gemiddelde bedrag is f. 1.634,- per maand; bij de ontvangers zegt 10% dat het bedrag boven de 2.000 ligt en ligt het gemiddelde op f. 1.178,- per maand. Een groot verschil wordt ook geconstateerd tussen de bedragen voor de moeders met kinderen > 18 jaar en die met kinderen < 18 jaar. De bedragen voor de laatste groep liggen een stuk lager: f. 630,- per maand gemiddeld (versus f. 1.178,-). Ruim een kwart (28%) van de moeders met kinderen onder de 18 jaar zegt minder dan f. 250,- per maand aan alimentatie te ontvangen.

### 1.3.3 Resultaten uit IPO '97

Op basis van het IPO kan de hoogte van kinderalimentatie niet worden aangegeven. Bij de aftrek gaat het namelijk om vaste forfaitaire bedragen. Wel is de hoogte van de partneralimentatie bekend. Volgens gegevens van de belastingdienst werd in 1997 gemiddeld f. 21.860,- per jaar (=f. 1807,- per maand) aan partneralimentatie ontvangen en werd gemiddeld f. 14.280,- per jaar (=f. 1190,- per maand) aan betaalde partneralimentatie afgetrokken. Een mogelijke (deel)verklaring voor dit verschil is dat het aantal belastingplichtigen dat aftrekt beduidend hoger is dan het aantal dat partneralimentatie opgeeft. En bij het grotere aantal betalers van alimentatie gaat het veelal om kleinere bedragen: 34% van de belastingplichtigen die alimentatie aftrekken doen dat voor een bedrag

van minder dan 5.000,- per jaar, terwijl bij de ontvangers slechts 19% een dergelijk bedrag opgeeft. Vermoed kan worden dat een groot deel van de kleinere bedragen niet als ontvangsten wordt opgegeven, omdat dit vaak betalingen aan de sociale dienst zijn, hetzij als alimentatie, hetzij als verhaalsbedrag<sup>26</sup>. Deze gemiddeld kleine bedragen worden door de onderhoudsgerechtigden vervolgens niet als ontvangsten opgegeven, omdat deze met de bijstand worden verrekend. In de alimentatiebedragen die bij de belasting worden afgetrokken of opgegeven, zitten ook de eenmalige relatief hoge afkoopsommen. Deze kunnen het gemiddelde sterk optrekken. Vermoedelijk verstoren deze eenmalige afkoopsommen het beeld sterk; een relatief groot deel van de totale alimentatie wordt namelijk door een relatief klein aantal personen afgetrokken, resp. ontvangen. De alimentatieontvangsten van meer dan f. 50.000,- per jaar vormen 24% van het totale bedrag, maar hebben betrekking op slechts 4% van de alimentatieontvangers; bij de aftrek van alimentatie gaat het om respectievelijk 19% en 3%.

Tabel 7 Voor de belasting als ontvangst en als aftrekpost opgegeven alimentatie (in guldens)

Bedrag per jaar (in guldens)	Ontvangst alimentatie in belastingaangifte		Aftrekpost alimentatie in belastingaangifte	
	Verdeling aantal personen	Verdeling bedrag	Verdeling aantal personen	Verdeling bedrag
< 5.000,-	19%	2%	34%	6%
5.001 – 10.000	17%	6%	23%	12%
10.001 – 20.000	27%	19%	21%	22%
20.001 – 30.000	16%	19%	10%	18%
30.001 – 40.000	10%	16%	5%	13%
40.001 – 50.000	6%	13%	3%	11%
> 50.000	4%	24%	3%	19%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Totaal	40.161	f. 870 miljoen	63.310	f. 904 miljoen
Gemiddeld bedrag		f. 21.680,-		f. 14.280,-

Bron: IPO '97, bewerking Ministerie van Financiën

### 1.3.4 Conclusie

De informatie over alimentatiebedragen kent de nodige beperkingen, deels vanwege het beperkt aantal waarnemingen, deels vanwege het feit dat informatie over betalen niet overeenstemt met die over ontvangen en deels vanwege onnauwkeurige meting.

Op grond van de bevindingen lijkt het desondanks waarschijnlijk te concluderen dat het gemiddelde bedrag voor partneralimentatie rond de f. 1.100,- per maand schommelt. Wat betreft kinderalimentatie lijkt een schatting van gemiddeld f. 275,- tot f. 400,- per kind per maand verdedigbaar.

## 1.4 Conflicten over alimentatie

### 1.4.1 Conflicten tijdens afwikkeling scheiding

In het SIN is aan de respondenten van een aantal onderwerpen gevraagd of zij daarover conflicten hebben gehad bij de formele afwikkeling van de scheiding (voor onderwerpen, zie tabel 8). Daarbij is onderscheid gemaakt naar het wel of niet hebben van kinderen met de ex-partner. In geval er

<sup>26</sup> Zo wordt door 4.634 belastingplichtigen een verhaalsbedrag afgetrokken van gemiddeld f. 4.824,- per jaar (=f. 402,- per maand).

kinderen zijn, lijken er iets vaker conflicten te zijn. Ruim 40 procent heeft conflicten gehad over zaken die de alimentatie of de kinderen betreffen. Het percentage dat zegt *zeer vaak* conflicten te hebben gehad, bedraagt afhankelijk van het onderwerp 2 tot 18%. Zowel bij mannen als vrouwen is het 'verblijf en contact met de kinderen' (=omgangsregeling) het meest problematisch: 18% van de moeders en 13% van de vaders zegt hierover zeer vaak conflicten te hebben gehad.

*Tabel 8 Mate van conflict tijdens de formele afwikkeling van de scheiding; alleen het percentage voor 'nooit' en voor 'zeer vaak' is weergegeven.*

Conflicten over:	Ooit gescheiden <b>met</b> kinderen met ex				Ooit gescheiden <b>zonder</b> kinderen met ex			
	Nooit conflicten		Zeer vaak conflicten		Nooit conflicten		Zeer vaak conflicten	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
Huisvesting	75%	69%	5%	12%	81%	80%	3%	4%
Verdeling inboedel	73%	65%	5%	12%	67%	73%	8%	6%
Pensioenvoorziening	71%	68%	2%	5%	71%	75%	1%	1%
Schulden/spaargeld	67%	67%	8%	11%	77%	78%	4%	6%
Partneralimentatie	56%	53%	8%	13%	61%	62%	4%	1%
Kinderalimentatie	66%	57%	3%	14%	-	-	-	-
Verblijf en contact met kinderen	61%	55%	13%	18%	-	-	-	-
Opvoeding en verantwoordelijkheid kinderen	58%	58%	8%	15%	-	-	-	-

Bron: SIN 1998

#### 1.4.2 Conflicten over betalen van alimentatie

Tabel 8 handelt over conflicten ten tijde van de formele afwikkeling van de scheiding. Aan degenen die alimentatie betalen (betaald hebben) respectievelijk ontvangen (ontvangen hebben), is gevraagd of er wel eens conflicten zijn (waren) over de hoogte van het bedrag of over het tijdstip van betalen. Vrouwen antwoorden in grotere mate dat zij 'vaak' conflicten hebben (hadden) dan mannen: 28% versus 14%. Circa de helft, zowel bij mannelijke betalers als bij vrouwelijke ontvangers, zegt vrijwel nooit problemen over bedrag of tijdstip van alimentatiebetaling te hebben.

Een kwart van de vrouwelijke ontvangers (24%) geeft aan dat er vaak te weinig of te laat wordt betaald door de ex-partner, bij 17% is dat soms het geval: samen 41%.

#### 1.4.3 Oordeel hoogte alimentatiebedrag

Het oordeel over de hoogte van het alimentatiebedrag loopt tussen ontvangers en betalers, zoals te verwachten, nogal uiteen. Van de ontvangers is bijna de helft van mening dat de hoogte van het bedrag (veel) te laag is, en van de betalers is bijna de helft van mening dat het bedrag (veel) te hoog is.

#### 1.4.4 Omgangsregeling en alimentatie

Betalen van kinderalimentatie en omgangsregeling blijkt enigszins met elkaar samen te hangen: van de vrouwen die geen alimentatie ontvangen zegt een kwart (26%) dat er geen omgangsregeling is, terwijl dat bij de groep die wel alimentatie ontvangt, 8% is. Bij de vaders die betalen, zegt 5% dat er geen omgangsregeling is, bij degenen die niet betalen is dat 16%.



### **1.4.5 Conclusie**

Als er bij een scheiding kinderen zijn betrokken, zijn er in het algemeen wat meer zaken waarover de scheidende partners conflicten hebben dan in het geval er geen kinderen zijn. Bovendien leveren in de scheidingen met kinderen dié zaken die specifiek de kinderen betreffen, zoals de kinderalimentatie, de omgangsregeling en de opvoeding van de kinderen, relatief het vaakst problemen op. Vrouwen melden wat vaker problemen dan mannen. Ruwweg zegt ongeveer 40 tot 50 procent van de vrouwen wel eens conflicten te hebben over de alimentatie.

## **Deel 2: de databronnen**

### **2.1 Inleiding**

In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van de gebruikte databronnen. Bij de beschrijving van deze databronnen zal vooral aandacht zijn voor:

- wat is de mate van representativiteit; is er sprake van selectieve uitval;
- welke voor het IBO relevante groepen zijn in het onderzoek te onderscheiden;
- om hoeveel respondenten gaat het; dit is van belang in verband met onbetrouwbaarheidsmarges van de waarneming: globaal genomen is de afwijking bij een steekproef van  $n=400$  3 á 4% boven of onder het waargenomen percentage (dus een marge van 6 á 8%); bij  $n=200$  is dat 4 á 6% (marge van 8 á 12%);
- de kwaliteit van de relevante onderzoeksvariabelen, vooral de meting van ontvangst/betaling van alimentatie.

### **2.2 WoningBehoeftenOnderzoek (WBO)**

#### *Representativiteit*

Het WBO betreft een periodiek CBS-onderzoek, dat tot en met de meting van 1998 elke 4 jaar werd gehouden en dat sinds 1998 een continu karakter heeft. De meest recent beschikbare meting is die van 1998, waarin 56.200 huishoudens persoonlijk aan huis zijn geënquêteerd. De benadering vindt plaats op basis van een adressensteekproef. De respons bedroeg in het WBO 1998 51%. De steekproef wordt nauwkeurig herwogen (naar huishoudgrootte, leeftijd, burgerlijke staat, geslacht, regio; ook is apart herwogen voor de 4 grote steden en binnen de grote steden ook weer naar etniciteit). Hierdoor is er sprake van een grote mate van representativiteit.

Dit leidt er onder andere toe dat het aantal eenoudergezinnen (moeders) met kinderen <18 jaar, uitgesplitst naar gescheiden, nooit gehuwd geweest en verweduwd goed overeenkomt met het aantal dat op basis van het bevolkingsregister wordt berekend; zie tabel 1:

Tabel 9: Aantal alleenstaande moeders met kinderen <18 jaar

	WBO 1998	Bevolkingsregister**
Gescheiden	106.000	107.000
Nooit gehuwd geweest	55.000	61.000
Verweduwd	13.000	14.000
Gehuwd*	Onbekend	23.000
Totaal, excl. Gehuwd	175.000	182.000
Totaal, incl. gehuwd	Onbekend	205.000

\* Bij deze laatste categorie gaat het om een groep die bijvoorbeeld nog niet is gescheiden of wiens partner ergens anders woont (bijv. bij alloctonen: in een ander land).

\*\* Op basis van Huishoudenstatistiek van CBS

Dat het WBO goed scoort op mate van representativiteit leiden we ook af uit het feit dat het percentage met een bijstandsuitkering onder de alleenstaande moeders met kinderen <18 jaar goed spoort met het percentage dat op basis van de Statistiek Algemene Bijstand in combinatie met de huishoudenstatistiek (gebaseerd op het bevolkingsregister) wordt berekend: volgens de Statistiek Algemene Bijstand zijn er in 1998 100.000 alleenstaande moeders met kinderen <18 jaar met een bijstandsuitkering (dit aantal is inclusief gehuwden). Uitgaande van 205.000 alleenstaande moeders uit de huishoudenstatistiek (ook inclusief gehuwden) is dit 49%. Volgens het WBO '98 ontvangt 46% van de alleenstaande moeders (exclusief de gehuwde) een bijstandsuitkering; voor de gescheiden alleenstaande moeders is dat 44%). Rekening houdend met steekproefafwijkingen gaat het om 42 tot 50% met een bijstandsuitkering (voor de gescheiden alleenstaande moeders: 40 tot 48%). Het gevonden percentage van 46% spoort dus met het percentage van 49% dat gevonden wordt wanneer de huishoudenstatistiek gekoppeld wordt aan de Statistiek Algemene Bijstand (die beide gebaseerd zijn op administratieve bestanden en waarbij dus geen sprake is van selectieve uitval).

#### Onderzoeksgroepen en aantal respondenten

De volgende groepen die voor het IBO alimentatiebeleid relevant zijn, kunnen in het WBO '98 worden onderscheiden:

##### *Met kinderen <18 jaar:*

- alleenstaande moeders met kinderen <18 jaar die gescheiden zijn: n = 465<sup>27</sup>;
- alleenstaande moeders met kinderen <18 jaar die nooit gehuwd zijn geweest: n= 201;
- gescheiden moeders met kinderen <18 jaar die opnieuw samenwonen: n=317;

##### *Met kinderen >18 jaar:*

- alleenstaande moeders met kinderen >18 jaar die gescheiden zijn: n=138 ;

##### *Zonder kinderen:*

- Gescheiden vrouwen zonder kinderen; n= 869;

De groep gescheiden moeders die opnieuw gehuwd zijn, zijn in het WBO niet te onderscheiden.

<sup>27</sup> Aantal respondenten = n; aantal in populatie = N.

### *Onderzoeksvariabelen*

Het WBO is gericht op het verzamelen van statistische informatie over de huisvestingssituatie en woonwensen van de Nederlandse bevolking. Uit het CBS-rapport 'Inkomensgegevens Woningbehoefteonderzoek; rapport 4: Ontwikkelingen 1998-2000': 'De inkomensgegevens in het WBO worden samengesteld ten behoeve van specifieke vragen op het terrein van de woningmarkt en om woonuitgaven aan te relateren. De inkomensgegevens worden echter ook gebruikt ten behoeve van andere doeleinden, speciaal op het terrein van inkomensvraagstukken. Vooral door andere gebruikers (zoals het CPB en het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid) wordt het inkomensblok van het WBO gebruikt als onafhankelijke variabele in inkomensmodellen.' Er is daarom veel aandacht voor de kwaliteit van de meting van inkomensbron en inkomenshoogte. Het onderdeel alimentatie krijgt hierbij echter geen aparte aandacht.

In het WBO zijn bruikbare vragen over de ontvangst van alimentatie opgenomen. De wijze waarop naar ontvangst van alimentatie wordt gevraagd kan ons inziens tot een onderschatting hebben geleid. Aan de respondenten is op het eind van het vragenblok over inkomensbronnen een kaart voorgelegd waar een aantal 'overige inkomensbronnen' ontstaan; waaronder 'alimentatie van uw ex-partner' en 'alimentatie voor de kinderen'. Het is mogelijk dat de wijze van bevraging (kaart voorleggen en inkomensbronnen aflopen) heeft geleid tot onderregistratie van alimentatie. Een tweede reden waarom kinderalimentatie kan zijn onderschat, is dat de omschrijving in het WBO van partneralimentatie mogelijk onduidelijk was ('alimentatie van uw ex-partner') en dat ook kinderalimentatie hier terecht kan zijn gekomen, zeker omdat de partneralimentatie als eerste op de kaart werd genoemd. Daarom hebben we ook gekeken hoeveel gescheiden moeders met kinderen <18 jaar *alleen* partneralimentatie hebben opgegeven. Vermoedelijk gaat het in het merendeel van die gevallen toch om alimentatie ten behoeve van het kind.

## **2.3 Onderzoek Scheiden in Nederland (SIN)**

### *Representativiteit*

Het SIN is een in 1998 gehouden onderzoek naar de 'Oorzaken en gevolgen van echtscheiding sinds de jaren veertig'. Het onderzoek vindt plaats in het kader van een NWO-onderzoeksprogramma. In totaal zijn 2.346 respondenten tussen de 30 en 75 jaar mondeling thuis geïnterviewd; waarvan 551 eerst gehuwden, 868 personen die gescheiden zijn en niet opnieuw samenwonend of gehuwd zijn en 927 personen die gescheiden zijn, maar opnieuw samenwonen of gehuwd zijn. De selectie van respondenten heeft plaatsgevonden op basis van een  $\alpha$ -selectie steekproef van personen binnen een selecte gestratificeerde steekproef van 19 gemeenten, waarbij gestratificeerd is naar landsdeel (west,

zuid, noordoost) en gemeentegrootte (groot, midden, klein)<sup>28</sup>. Wat betreft een aantal sociaal-economische kenmerken komen deze steekproefgemeenten goed overeen met het landelijke beeld<sup>29</sup>. Het responspercentage bedraagt 46%. Opgemerkt dient te worden dat voor de gemeente Amsterdam geen afwijkende responskans wordt geconstateerd. Dit hangt zeer waarschijnlijk samen met het feit dat in de gemeente Amsterdam voorafgaand aan de benadering een zogenaamde weigeringsprocedure is gevolgd; dit wil zeggen dat de steekproefpersonen eerst door de gemeente Amsterdam zijn aangeschreven met de mededeling dat zij door het insturen van een gefrankeerde antwoordkaart konden aangeven niet te willen meewerken aan het onderzoek (een zogenaamde 'passieve machtiging'). Dit heeft 29% van de aangeschrevenen gedaan. In feite behoort deze categorie weigeraars ook tot de non-responsgroep, waardoor de respons voor de gemeente Amsterdam geschat kan worden op 32% (namelijk 71% van 45,6% (=gemiddelde respons)). De kans op selectieve uitval binnen de gemeente Amsterdam is ons inziens daardoor groter dan voor de rest. Vergelijking van de responsgroep van eerst gehuwden en ooit gescheidenen met de populatiegegevens (naar regio, gemeentegrootteklasse, sekse en leeftijd) laat het volgende zien:

- bij beide groepen zijn het westen en zuiden ondervertegenwoordigd en het noorden en oosten zijn oververtegenwoordigd;
- kleinere gemeenten zijn oververtegenwoordigd, middelgrote ondervertegenwoordigd, grote gemeenten zijn representatief;
- bij ooit gescheidenen zijn mannen ondervertegenwoordigd;
- bij ooit gescheidenen zijn de 30-39 jarigen ondervertegenwoordigd.

Er blijkt verder sprake van een hoge mate van uitval van personen met een onbekend telefoonnummer (geheim nummer of geen telefoon).

Voor de onder-/oververtegenwoordiging is gecorrigeerd door middel van een weefactor die ervoor zorgt dat de steekproefverdelingen naar landsdeel, urbanisatiegraad, sekse en leeftijdsgroep gelijk wordt aan de populatieverdelingen tussen de 30-75 jaar. Voor de voor het IBO verrichte analyses is deze weefactor toegepast. De weefactor corrigeert niet voor wel of geen bekend telefoonnummer. Omdat uit ander onderzoek bekend is dat bijstandsgerechtigden relatief vaak een geheim telefoonnummer hebben (Engbersen e.a.. Publieke bijstandsgeheimen, 1990), en omdat de ervaring leert dat uitkeringsontvangers in enquêteonderzoek minder vaak responderen dan werkenden, zijn we nagegaan in welke mate het SIN uitkeringsontvangers bevat.

Helaas kan er geen onderscheid worden gemaakt naar bijstands- en overige uitkering. Volgens het SIN ontvangt 36% van gescheiden alleenstaande moeders met kinderen < 18 jaar een 'sociale uitkering' (rekening houdend met steekproefafwijkingen is dat tussen 28 en 44%). Volgens het WBO'98 (dat representatief lijkt wat betreft het percentage met een bijstandsuitkering) heeft 65% van de gescheiden alleenstaande moeders een 'sociale uitkering' (rekening houden met

---

<sup>28</sup> De 19 steekproefgemeenten zijn als volgt verdeeld (de grote gemeenten in vet, de kleine in cursief):

Westen: Amsterdam, Delft, Leiden, Naaldwijk, Amerongen, Schoonhoven;

Noordoosten: Zwolle, Almelo, Hogeveen, Winschoten, *Franeker, Leek, Zuidhorn*;

Zuiden: Nijmegen, Oss, *Boxtel, Geertruiden, Margraten, Nederweert*.

<sup>29</sup> Binnen de steekproefgemeenten neemt Amsterdam een zeer afwijkende positie in met een scheidingscijfer van 26,2 per 1.000 gehuwde mannen versus 11,2 gemiddeld; een percentage eeoudergezinnen van 27,3% versus 12,0% gemiddeld. Deze afwijking geldt ook ten opzichte van de overige 4 grote gemeenten in de steekproef (Delft, Leiden, Zwolle, Nijmegen; waarbij Amsterdam in de stratificatie is ingedeeld). Bij een onderwerp als 'scheiden' zou het ons inziens beter zijn geweest als er ook gestratificeerd was voor de 'zeer grote gemeenten' (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag). Hier woont bijvoorbeeld 30% van de eenoudergezinnen in de bijstand, terwijl slechts circa 10% van de bevolking in die gemeenten woont.

steekproefafwijkingen: 61 tot 69%): 44% een bijstandsuitkering en 21% een overige uitkering (waarvan de helft WAO).

Het is mogelijk dat de respondenten in het SIN de vraag naar een sociale uitkering niet goed hebben begrepen. Maar ook het percentage met inkomen uit arbeid wijkt duidelijk af van dat in het WBO'98 en wat uit andere statistieken bekend is: 67% van de gescheiden alleenstaande moeders in het SIN ontvangt inkomen uit arbeid versus 43% in WBO'98. Nog iets hoger in het SIN is het percentage werkende moeders met kinderen <18 jaar die opnieuw gehuwd of samenwonend zijn: 72%. Gemiddeld ligt de netto-arbeidsparticipatie van vrouwen in 1998 op 49%, variërend van 21% voor basisonderwijs tot 73% voor hbo/wo (SCP, Sociaal Cultureel Rapport 2000, p. 291, gebaseerd op Enquête Beroepsbevolking 1998). Voor moeders, voornamelijk met jonge kinderen, ligt het percentage werkzamen wat lager dan gemiddeld (SCP, Sociale atlas van de vrouw, 1997, p.64). Vergelijking van alleenstaande gescheiden moeders met samenwonende of gehuwde moeders laat zien dat de gescheiden moeders minder participeren, in het bijzonder als de kinderen jong zijn: in 1994 werkte 24% van de gescheiden moeders met een jongste kind onder de 6 jaar, van de samenwonende/gehuwde moeders was dat 42%; voor het jongste kind tussen 6 en 12 jaar is dat 34% versus 44%; voor het jongste kind tussen 12 en 18 jaar is dat 40% versus 45% (WBO 93/94). We leiden uit voorgaande af dat in het SIN de gescheiden moeders die werken zijn oververtegenwoordigd en dat de gescheiden moeders met een uitkering zijn ondervertegenwoordigd.

#### *Onderzoeksgroepen en aantal respondenten*

Uit het SIN-bestand zijn alleen de 'ooit gescheidenen' voor het IBO Alimentatiebeleid relevant. Voor de gewenste informatie diende binnen deze groep een aantal groepen te worden onderscheiden in het SIN-bestand:

- Voor informatie over partneralimentatie: gescheidenen zonder kinderen onder de 18 jaar; daarbij is nog een verdere opsplitsing gemaakt in gescheidenen met kinderen van 18 jaar of ouder en gescheidenen zonder kinderen. Omdat partneralimentatie een maximumduur kent van 12 jaar zijn alleen degenen die na 1986 zijn gescheiden geselecteerd (dus op moment van interview maximaal 12 jaar gescheiden waren).
- Voor informatie over betaling van kinderalimentatie (en partneralimentatie): niet verzorgende ouders met kinderen onder de 18 jaar (bij de ex-partner).
- Voor informatie over ontvangen van kinderalimentatie (en partneralimentatie): verzorgende ouders met kinderen < 18 jaar.

Omdat het betalen/ontvangen van alimentatie en het al dan niet verzorgen van kinderen <18 jaar wel sterk maar niet volledig samenhangt met sekse, is er bij alle groepen onderscheid gemaakt naar sekse. Daarbij worden in de bespreking van de resultaten verzorgende vaders en niet-verzorgende moeders buiten beschouwing gelaten vanwege hun geringe aantal (respectievelijk 27 van de 182 vaders en 16 van de 242 moeders). Dit geldt ook voor alimentatiebetalende vrouwen (3 vrouwen; er zijn geen alimentatie-ontvangende mannen).

Voor de door ons onderscheiden groepen gaat het om de volgende aantallen in het SIN-bestand:

- na 1986 gescheiden, met kinderen van 18 jaar of ouder: n=290 (herwogen n=257; m=126, v=131)
- na 1986 gescheiden, kinderloos: n=267 (herwogen n=306; m=170, v=136)

- niet-verzorgende ouders met kinderen <18 jaar: n=151 (herwogen n=181; m=154, v=27)
- verzorgende ouders met kinderen <18 jaar: n=290 (herwogen n=263; m=37, v=226).

Binnen deze groepen is onderscheid gemaakt naar de groep die na de scheiding alleenstaand is gebleven en de groep die opnieuw is gehuwd of is gaan samenwonen.

Deze - voor het IBO alimentatiebeleid relevante - groepsindeling brengt met zich mee dat er soms erg kleine aantallen in de cellen van de tabel komen. Dit betekent dat de marges waarmee de werkelijke waarde van een variabele kan afwijken van de gevonden waarde relatief groot zijn.

### *Onderzoeksvariabelen*

Een belangrijke vraag voor het IBO alimentatiebeleid is de vraag naar het betalen van, respectievelijk het ontvangen van alimentatie. Deze vragen zijn in het SIN helder aan bod gekomen. Daarbij is steeds duidelijk onderscheid gemaakt naar kinder- en partneralimentatie. Bij de vragen over de hoogte van het alimentatiebedrag dient echter een kanttekening te worden geplaatst. Wat betreft de 'huidige' ontvangsten/betalingen kan geen onderscheid worden gemaakt naar kinder- en partneralimentatie (dit onderscheid is wel gemaakt voor de ontvangsten/betalingen voor het eerste jaar na scheiding). Voor de ontvangsten is er geen expliciete vraag gesteld, maar is gevraagd om in een schema per inkomensbron aan te geven hoeveel inkomen men uit deze bron heeft. De vier inkomensbronnen zijn: uit arbeid of onderneming, uit sociale uitkering, uit alimentatie, andere inkomsten. De onderzoekers van het SIN geven aan dat de inkomensmeting (en dus ook de meting van het alimentatiebedrag) met behulp van dit schema waarschijnlijk niet optimaal is verlopen.

Voor de betaling van alimentatie is wel een aparte vraag gesteld; ook daarbij is echter geen onderscheid gemaakt naar kinder- en partneralimentatie.

Dat de inkomensmeting in het SIN waarschijnlijk niet geheel adequaat is geweest, blijkt uit het volgende: 23% van de gescheiden mannen met kinderen > 18 jaar, 16% van de gescheiden mannen zonder kinderen en 20% van de niet-verzorgende vaders met kinderen < 18 jaar geeft een inkomen van maximaal f. 2.000,- per maand op. Volgens CBS-gegevens heeft slechts 6% van de werkzame mannelijke beroepsbevolking een inkomen dat maximaal 110% van het wettelijk minimumloon bedraagt; jongeren onder de 24 jaar (zowel m als v), niet opgenomen in de SIN-steekproef, maken een derde deel uit van de groep met een inkomen van maximaal 110% WML.

De volgende verklaringen zijn mogelijk voor de relatief hoge percentages met een laag inkomen onder gescheiden mannen:

- de wijze van inkomensmeting kan ertoe hebben geleid dat het inkomen wordt onderschat; er kan voor de verschillende inkomensbronnen namelijk geen zuiver onderscheid worden gemaakt tussen non-respons en geen inkomen uit die bron.
- Het is mogelijk dat er onder gescheiden mannen relatief veel uitkeringsgerechtigden zijn.

Omdat echter ook blijkt dat het percentage van het inkomen dat aan alimentatie wordt betaald gemiddeld genomen vrij hoog ligt, lijkt de eerste verklaring het meest voor de hand te liggen.

## 2.4 Onderzoek 'Alleenstaande ouders, het combinatiescenario en kinderalimentatie

### *Representativiteit*

In dit onderzoek is onder meer aan 23 gemeenten gevraagd enkele administratieve data te verschaffen over eenoudergezinnen met een bijstandsuitkering. Van 14 gemeenten zijn (soms gedeeltelijk) cijfers ontvangen. Hiertoe behoorden 3 van de 4 grote gemeenten. In totaal is van 33.709 (van de in totaal 100.000) eenoudergezinnen in de bijstand informatie ontvangen, waarvan 29.971 eenoudergezinnen in de drie grootste gemeenten. De cijfers zijn herwogen naar wel of niet behorend tot de drie grootste gemeenten. Aangegeven wordt dat deze herweging niet erg betrouwbaar is, omdat van de overige gemeenten, waar circa 70.000 eenoudergezinnen met een bijstandsuitkering wonen, van slechts 3.738 eenoudergezinnen informatie is verkregen en de verschillen tussen gemeenten erg groot zijn. Ook worden er kanttekeningen geplaatst bij de vergelijkbaarheid van de cijfers tussen de gemeenten, omdat er verschillende wijze van registreren bestaan. Aangegeven wordt dat de cijfers met het nodige voorbehoud dienen te worden geïnterpreteerd. Zij dienen als een indicatie.

### *'Inkomensmeting'*

Aan de gemeenten is gevraagd aan te geven hoeveel eenoudergezinnen de gemeente telt, voor hoeveel van hen door de onderhoudsplichtige een verhaalsbijdrage (voor kind en/of partner) wordt betaald en hoeveel eenoudergezinnen rechtstreeks kinderalimentatie van de onderhoudsplichtige ontvangen. Dit laatste dient bij de gemeente bekend te zijn om de hoogte van de verhaalsbijdrage te kunnen vaststellen. Ook is gevraagd naar de hoogte van het verhaalsbedrag (kind + partner) en de hoogte van kinderalimentatie.

## 2.5 Het Inkomenspanelonderzoek (IPO)

### *Representativiteit*

Het IPO is gebaseerd op een representatieve steekproef uit het bevolkingsregister waaraan vanuit verschillende administratieve bestanden (onder andere van de belastingdienst) gegevens worden gekoppeld. Het omvat circa 75.000 'kernpersonen', aangevuld met hun huishoudleden (in totaal ongeveer 210.000 personen). Het is een doorlopend panelonderzoek waarvan jaarlijks een analysebestand wordt gemaakt. Meest recent beschikbare bestand is dat van 1997. Het gaat alleen over in Nederland woonachtige belastingplichtigen. Omdat het om een administratief bestand gaat met een groot aantal waarnemingen, kan het als zeer representatief worden beoordeeld.

### *Onderzoeksgroepen*

De belastingstatistieken bieden niet de mogelijkheid onderscheid te maken in onderzoeksgroepen zoals we ze hierboven in het WBO en het SIN hebben onderscheiden. Probleem in het IPO 1997 is dat alleen de *huidige* burgerlijke staat van de belastingplichtige bekend is. Er is geen informatie meer beschikbaar of de belastingplichtige ooit heeft samengewoond of is gescheiden zoals in het SIN wel het geval is (daarvoor zouden longitudinale analyses moeten worden verricht).

De ingang in het IPO is de groep die partneralimentatie als inkomsten opgeeft respectievelijk als aftrekpost aftrekt en/of de groep die een aftrekpost opvoert vanwege bijzondere kosten voor kinderen. Dit laatste staat niet gelijk aan kinderalimentatie. Bij betaling van kinderalimentatie kan in de praktijk gebruik gemaakt worden van de aftrek buitengewone aftrek kinderen < 27 jaar (de ontvanger hoeft de kinderalimentatie niet als inkomsten op te geven). Als de ouder meer dan € 359 per kwartaal aan opvoeding en verzorging van kinderen onder de 27 jaar besteedt en geen kinderbijslag ontvangt, kan hij aanspraak maken op een forfaitaire aftrek. De hoogte van de aftrek is afhankelijk van de leeftijd van het kind. In de praktijk voldoen veel mensen die kinderalimentatie betalen aan de voorwaarde van een minimale bijdrage van € 359 per kwartaal. Uitgaande van een geschatte belastingaftrek van € 45 per maand betekent dit dat het bij een kinderalimentatie boven de € 75 per maand voordeliger is om € 120 per maand (€ 360 per kwartaal) te betalen. Kinderalimentatie is echter niet de enige reden waardoor gebruik gemaakt kan worden van deze aftrek. Ook ouders van studerende kinderen of kinderen die in het buitenland wonen, kunnen gebruik maken van de forfaitaire aftrek. Voorwaarde is dat geen bijdrage op grond van de WSF (wet studiefinanciering), WTS (Wet tegemoetkoming studiekosten) of AKW (algemene kinderbijslag wet) wordt ontvangen. De cijfers over de forfaitaire aftrek moeten dus met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. In de steekproef zitten 1449 personen met een aftrek buitengewone lasten kinderen < 18 jaar.

Partneralimentatie is volledig aftrekbaar van de inkomstenbelasting en bij de ontvangende partij belast. Ook deze cijfers moeten met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden: ook eenmalige afkoopsommen zijn in de cijfers meegenomen. In de steekproef zitten 365 personen die partneralimentatie hebben opgegeven als inkomsten (ontvangers) en 637 personen die partneralimentatie hebben afgetrokken (betalers).

## **2.6 Statistiek Algemene Bijstand**

### *Representativiteit*

Het betreft hier een statistiek die is gebaseerd op gegevens die gemeenten sinds een groot aantal jaren jaarlijks aan het CBS moeten vertrekken over al hun bijstandsgerechtigden. Deze statistiek beslaat dus het totale uitkeringsbestand van de ABW en kan daarmee als zeer representatief worden beoordeeld. Echter niet alle door het CBS gevraagde informatie wordt volledig betrouwbaar door gemeenten ingevuld.

### *Onderzoeksgroepen*

In de Statistiek Algemene Bijstand zijn alleen personen met een bijstandsuitkering opgenomen. Een relevante groep voor het IBO-Alimentatiebeleid is de groep eenoudergezinnen in de bijstand. Voor deze groep is de gemeente verplicht na te gaan of de onderhoudsplichtige aan zijn onderhoudsplicht voldoet (via alimentatiebetaling) en indien dat niet het geval is, of de verstrekte bijstand door de gemeente kan worden verhaald bij de onderhoudsplichtige.

### *Onderzoeksvariabele*



Het aantal eenoudergezinnen is zeer betrouwbaar omdat de leefvorm een basisgegeven is voor bijstandsverstrekking. Het aantal eenoudergezinnen dat alimentatie ontvangt, wordt door het CBS als minder betrouwbaar gezien. Er kunnen maximaal twee andere inkomensbronnen (buiten de bijstandsuitkering) worden geregistreerd. Hierdoor is het mogelijk dat een onderschatting heeft plaatsgevonden van het aantal eenoudergezinnen met alimentatie. Anderzijds zou er ook sprake kunnen zijn van een overschatting. Omdat ook een aantal eenoudergezinnen geregistreerd zou kunnen zijn dat op basis van een alimentatiebeschikking alimentatie zou moeten ontvangen, maar dat toch niet ontvangt of voor wie een verhaalsbijdrage wordt geïnd. Informatie over verhaalsbijdragen kan helaas niet uit de Statistiek worden gehaald. Het wachten is op informatie uit de Debiteurenstatistiek van het CBS die sinds begin 2001 van start is gegaan.

## 2.7 Conclusie

Zoals hiervoor is beschreven kleven aan alle onderzoeksbestanden wel een of meer bezwaren waarom de voor het IBO alimentatiebeleid gewenste informatie niet volledig en/of betrouwbaar beschikbaar kan komen.

*Overzicht: kenmerken van de verschillende databestanden*

	WBO'98	SIN'98	Jehoel-Gijsbers e.a. 2001	IPO '97	Statistiek Algemene Bijstand
Representativiteit	+	+/-	-	++	++
Relevante onderzoeksgroepen	+	++	-	-	-
Aantal waarnemingen	+/-	-	-	++	+++
<i>Kwaliteit relevante onderzoeksvariabele:</i>					
- mate van ontvangst alimentatie	+	++	Kinderalim: +/- Partneralim: n.b.	Kinderalim: - Partneralim: +	+/-
- mate van alimentatiebetaling	--	++	--	Kinderalim: +/- Partneralim: +	--
- hoogte alimentatiebedrag	+	+/-	Kinderalim: +/- Partneralim: n.b.	Kinderalim: n.b. Partneralim: +/-	n.b.
- overige variabelen m.b.t. alimentatie	-	+	-	-	-

## Bijlage 6: inkomensbegrippen alleenstaande zonder kinderen

		<i>Werknemer op WML- niveau</i>	<i>Werknemer op modaal niveau</i>	<i>Werknemer op 2 * modaal niveau</i>
<b>Bruto loon</b>	<b>A</b>	<b>15.799</b>	<b>28.000</b>	<b>56.000</b>
Pensioenpremie	b	0	537	1769
Loon werknemersverzekeringen		15.699	27.287	53.878
WW_AWF werknemer	c	67	640	1.357
VUT werknemer	d	100	176	353
ZFW werkgever	e	981	1.705	0
bijdrage werkgever particuliere ziektekosten	f	0	0	648
<b>Belastbaar inkomen</b>	<b>B=A-b-c-d+e+f</b>	<b>16.614</b>	<b>28.352</b>	<b>53.170</b>
<b>idem, gemiddeld per maand</b>		<b>1.385</b>	<b>2.363</b>	<b>4.431</b>
AOW		2.974	4.985	4.985
ANW		208	348	348
AAW		0	0	0
AWBZ		1.703	2.854	2.854
Belasting		561	1.722	12.688
<b>Totaal belasting en premies</b>	<b>C</b>	<b>5.445</b>	<b>9.909</b>	<b>20.875</b>
Heffingskorting		1.646	1.646	1.646
Arbeidskorting		949	949	949
Kinderkorting		0	0	0
Combinatiekorting		0	0	0
Huurkorting		0	0	0
Uitbetaalde korting		0	0	0
<b>Totaal kortingen</b>	<b>D</b>	<b>2.595</b>	<b>2.595</b>	<b>2.595</b>
Procentuele ZFW-premie	G	267	464	0
<b>Netto</b>	<b>E=A-b-c-d+f+C-D-g</b>	<b>12.516</b>	<b>18.868</b>	<b>34.890</b>
<b>idem, gemiddeld per maand</b>		<b>1.043</b>	<b>1.572</b>	<b>2.907</b>
Nominale ZFW-PREMIE	H	192	192	0
Eigen risico ZFW	I	81	81	0
Particuliere ziektekostenverzekering	J	0	0	1.467
Kinderbijslag	K	0	0	0
<b>Besteedbaar</b>	<b>F = E -h-i-j+k</b>	<b>12.243</b>	<b>18.595</b>	<b>33.423</b>
<b>idem, gemiddeld per maand</b>		<b>1.020</b>	<b>1.550</b>	<b>2.785</b>

## Bijlage 7: Tabel 9 uit CBS equivalentiefactoren 1990-1995

Vetgedrukte percentages zijn gehanteerd in de doorrekeningen, paragraaf 4.3

**Tabel 9**

**Procentuele kosten van kinderen van paren met kinderen, 1990-1995 1)**

	Besteedbaar inkomen (x 1 000 gld)					Totaal
	<30	30 tot 45	45 tot 65	65 tot 80	80 of meer	
<b>Zonder kinderopvang</b>						
<b>Met 1 kind</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	17	<b>17</b>	15	17
Leeftijd oudste kind:						
0-3 jaar	18	17	16	15	13	16
4-11 jaar	18	17	16	15	13	16
12-15 jaar	20	19	18	17	15	17
16-17 jaar	22	22	20	20	18	20
<b>Met 2 kinderen</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	26	<b>26</b>	25	26
Leeftijd oudste kind:						
0-3 jaar	27	26	26	25	23	26
4-11 jaar	27	26	25	24	22	25
12-15 jaar	28	28	27	26	25	26
16-17 jaar	30	30	29	28	27	28
<b>Met 3 kinderen</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	33	<b>33</b>	32	33
Leeftijd oudste kind:						
0-3 jaar	34	33	32	.	.	33
4-11 jaar	33	33	32	32	30	32
12-15 jaar	35	34	34	33	32	33
16-17 jaar	37	36	35	35	34	35
<b>Met kinderopvang</b>						
<b>Met 1 kind</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	20	19	18	19
Leeftijd oudste kind:						
0-3 jaar	20	20	20	20	19	20
4-11 jaar	18	17	17	17	15	17
12-15 jaar	.	.	28	.	16	16
16-17 jaar	.	.	.	.	20	20
<b>Met 2 kinderen</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	27	26	25	27
Leeftijd oudste kind:						
0-3 jaar	29	27	28	28	27	28
4-11 jaar	27	26	26	25	24	26
12-15 jaar	28	28	28	27	27	27
16-17 jaar	.	.	29	.	.	29
<b>Met 3 kinderen</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	33	33	31	33
Leeftijd oudste kind:						
0-3 jaar	.	34	35	34	32	34
4-11 jaar	33	33	33	32	31	32

12-15 jaar	.	34	34	34	33	34
16-17 jaar	.	.	36	36	29	35

Standaardhuishouden is eenpersoonshuishouden.

Meest verdienende partner jonger dan 65 jaar.

. Gegevens ontbreken

## Bijlage 8: gemiddelde alimentatie in het huidige beleid

Onder de veronderstellingen zoals gehanteerd bij de doorrekeningen in paragraaf 4.3 is berekend tot welke gemiddelde alimentatie per maand per huishouden de huidige alimentatienormen zouden leiden. Hierbij is gebruik gemaakt van CBS statistiek personele inkomensverdeling 1998. Voor het doorrekenen van de gemiddelde alimentatie per maand per huishouden is gebruik gemaakt van de zelfde verhoudingen voor de huishoudens.

Tabel: gemiddeld alimentatiebedrag huidig beleid

	euro per maand	aantal huishoudens	Behoefte kinderen 2,4,6 jaar
		*1.000	
bijstandsnorm	770		
bijstandsnorm wonen	166		
<b>WML</b>		<b>68</b>	
<b>netto inkomen</b>	<b>1.043</b>		
af: bijstandsnorm	770		
af: woonlasten	202		
af:schulden	113		
af: ziektekosten premies	23		
af: kosten omgang per kind	22		
<b>Draagkrachtruimte</b>			
<b>1 kind</b>	<b>-87</b>		
<b>2 kinderen</b>	<b>-109</b>		
<b>3 kinderen</b>	<b>-131</b>		
<b>kinderalimentatie</b>			
<b>1 kind</b>	<b>0</b>	27	150
<b>2 kinderen</b>	<b>0</b>	30	200
<b>3 kinderen</b>	<b>0</b>	11	220
<b>Modaal</b>		<b>600</b>	
<b>netto inkomen</b>	<b>1.572</b>		
af: bijstandsnorm	770		
af: woonlasten	337		
af:schulden	136		
af: ziektekosten premies	23		
af: kosten omgang per kind	22		
<b>Draagkrachtruimte</b>			
<b>1 kind</b>	<b>285</b>		
<b>2 kinderen</b>	<b>263</b>		
<b>3 kinderen</b>	<b>241</b>		
<b>kinderalimentatie</b>			
<b>1 kind</b>	<b>199</b>	240	280
<b>2 kinderen</b>	<b>184</b>	264	395
<b>3 kinderen</b>	<b>169</b>	96	470

<b>2 * Modaal</b>		<b>184</b>	
<b>netto inkomen</b>	<b>2.907</b>		
af: bijstandsnorm	770		
af: woonlasten	637		
af: schulden	200		
af: ziektekosten premies	122		
af: kosten omgang per kind	22		
<b>Draagkrachtruimte</b>			
<b>1 kind</b>	<b>1.156</b>		
<b>2 kinderen</b>	<b>1.134</b>		
<b>3 kinderen</b>	<b>1.112</b>		
<b>kinderalimentatie</b>			
<b>1 kind</b>	<b>555</b>	74	555
<b>2 kinderen</b>	<b>681</b>	81	800
<b>3 kinderen</b>	<b>667</b>	29	920
<b>gemiddelde alimentatie huidig beleid</b>		<b>268</b>	

## **Bijlage 9: VWS-adviestabellen ouderbijdrage kinderopvang 2002**

# Bijlage 9

## VWS-adviestabellen Ouderbijdragen kinderopvang 2002

Tabel 1  
Hele dagopvang

Belastbaar inkomen op basis van het <i>nieuwe</i> belastingstelsel					
Belastbaar huishoudinkomen				Ouderbijdrage	
Euro's		Guldens		Euro's	
Van	Tot en met	Van	Tot en met	1 <sup>ste</sup> kind	2 <sup>de</sup> en volgend kind
	1.189		2.622	50	50
1.190	1.282	2.623	2.826	65	58
1.283	1.375	2.827	3.031	79	58
1.376	1.467	3.032	3.235	94	58
1.468	1.561	3.236	3.440	108	58
1.562	1.653	3.441	3.643	123	58
1.654	1.745	3.644	3.847	138	58
1.746	1.841	3.848	4.058	152	58
1.842	1.935	4.059	4.266	168	58
1.936	2.026	4.267	4.466	182	58
2.027	2.118	4.467	4.668	198	58
2.119	2.208	4.669	4.866	212	64
2.209	2.297	4.867	5.064	227	68
2.298	2.386	5.065	5.260	241	72
2.387	2.476	5.261	5.457	256	76
2.477	2.566	5.458	5.656	271	80
2.567	2.655	5.657	5.853	286	85
2.656	2.836	5.854	6.250	301	91
2.837	3.107	6.251	6.848	330	98
3.108	3.372	6.849	7.432	375	112
3.373	3.634	7.433	8.010	419	125
3.635	3.811	8.011	8.400	463	139
3.812	3.898	8.401	8.592	493	147
3.899	3.988	8.593	8.789	508	151
3.989	4.077	8.790	8.986	522	156
4.078	4.175	8.987	9.202	537	161
>4.175		>9.202		551	165



**VWS-adviestabellen**  
**Ouderbijdragen kinderopvang 2002**

**Tabel 2**  
**Halve dagopvang en buitenschoolse opvang**

<b>Belastbaar inkomen op basis van het <i>nieuwe</i> belastingstelsel</b>					
<b>Belastbaar gezinsinkomen</b>				<b>Ouderbijdrage</b>	
<b>Euro's</b>		<b>Guldens</b>		<b>Euro's</b>	
Van	Tot en met	Van	Tot en met	1 <sup>ste</sup> kind	2 <sup>de</sup> en volgend kind
	1.189		2.622	33	33
1.190	1.282	2.623	2.826	43	38
1.283	1.375	2.827	3.031	52	38
1.376	1.467	3.032	3.235	62	38
1.468	1.561	3.236	3.440	71	38
1.562	1.653	3.441	3.643	81	38
1.654	1.745	3.644	3.847	91	38
1.746	1.841	3.848	4.058	100	38
1.842	1.935	4.059	4.266	111	38
1.936	2.026	4.267	4.466	120	38
2.027	2.118	4.467	4.668	131	38
2.119	2.208	4.669	4.866	140	42
2.209	2.297	4.867	5.064	150	45
2.298	2.386	5.065	5.260	159	48
2.387	2.476	5.261	5.457	169	50
2.477	2.566	5.458	5.656	179	53
2.567	2.655	5.657	5.853	189	56
2.656	2.836	5.854	6.250	199	60
2.837	3.107	6.251	6.848	218	65
3.108	3.372	6.849	7.432	248	74
3.373	3.634	7.433	8.010	277	83
3.635	3.811	8.011	8.400	306	92
3.812	3.898	8.401	8.592	325	97
3.899	3.988	8.593	8.789	335	100
3.989	4.077	8.790	8.986	345	103
4.078	4.175	8.987	9.202	354	106
>4.175		>9.202		364	109

**VWS-adviestabellen**  
**Ouderbijdragen kinderopvang 2002**

**Tabel 3**  
**Naschoolse opvang**

Belastbaar inkomen op basis van het <i>nieuwe</i> belastingstelsel					
Belastbaar gezinsinkomen				ouderbijdrage	
Euro's		Guldens		Euro's	
Van	Tot en met	Van	Tot en met	1 <sup>ste</sup> kind	2 <sup>de</sup> en volgend kind
	1.189		2.622	25	25
1.190	1.282	2.623	2.826	33	29
1.283	1.375	2.827	3.031	40	29
1.376	1.467	3.032	3.235	47	29
1.468	1.561	3.236	3.440	54	29
1.562	1.653	3.441	3.643	62	29
1.654	1.745	3.644	3.847	69	29
1.746	1.841	3.848	4.058	76	29
1.842	1.935	4.059	4.266	84	29
1.936	2.026	4.267	4.466	91	29
2.027	2.118	4.467	4.668	99	29
2.119	2.208	4.669	4.866	106	32
2.209	2.297	4.867	5.064	114	34
2.298	2.386	5.065	5.260	121	36
2.387	2.476	5.261	5.457	128	38
2.477	2.566	5.458	5.656	136	40
2.567	2.655	5.657	5.853	143	43
2.656	2.836	5.854	6.250	151	46
2.837	3.107	6.251	6.848	165	49
3.108	3.372	6.849	7.432	188	56
3.373	3.634	7.433	8.010	210	63
3.635	3.811	8.011	8.400	232	70
3.812	3.898	8.401	8.592	247	74
3.899	3.988	8.593	8.789	254	76
3.989	4.077	8.790	8.986	261	78
4.078	4.175	8.987	9.202	269	81
>4.175		>9.202		276	83

## Toelichting bij de VWS-adviestabellen ouderbijdragen kinderopvang 2002

## Begrippen

<i>Hele dagopvang</i>	Onafgebroken opvang van 0-4 jarigen gedurende meer dan vijf en maximaal tien uur per dag.
<i>Halve dagopvang</i>	Opvang van 0-4 jarigen gedurende vijf of minder uren per dag.
<i>Buitenschoolse opvang</i>	Opvang van 4-12 jarigen vóór en na schooltijd en in de schoolvakanties. Er bestaat een grote variatie in vormen van buitenschoolse opvang.
<i>Naschoolse opvang</i>	Opvang van 4-12-jarigen na schooltijd en in de schoolvakanties.
<i>Ouderbijdrage kinderopvang</i>	De maandelijkse inkomensafhankelijke bijdrage die ouders voor kinderopvang dienen te betalen. De hoogte van de ouderbijdrage is afhankelijk van het belastbaar gezinsinkomen en van de opvangduur.
<i>Belastbaar huishoudinkomen</i>	Het inkomen op basis waarvan de ouderbijdrage wordt vastgesteld.
<i>Opvangduur</i>	Het aantal dagen en/of dagdelen per week dat kinderopvang wordt afgenomen.

## Inkomen en tarieven

*Het inkomen waarover de ouderbijdrage wordt berekend*

De ouderbijdrage wordt berekend op basis van het inkomen van de ouder(s). Sinds 2001 wordt daarvoor niet langer het netto inkomen, maar het belastbaar inkomen gebruikt.

Inkomens die worden vastgesteld op basis van inkomensgegevens over het jaar 2002, worden vermeld in euro's. Inkomens op basis van gegevens tot en met 2001 worden vermeld in gulden. De tarieven worden in alle gevallen in euro's weergegeven.

Het belastbaar huishoudinkomen wordt vastgesteld aan de hand van het bij de tabel behorende formulier met toelichting. Voor gehuwden of samenwonenden wordt gekeken naar het gezamenlijke inkomen. Daarvoor worden de belastbare maandinkomens van beide partners bij elkaar opgeteld. Bij alleenstaande ouders gaat het om het individuele inkomen.

*Het vaststellen van het inkomen*

Het inkomen kan op twee wijzen worden vastgesteld:

1. Op basis van de laatst vastgestelde aanslag inkomstenbelasting;
2. Op basis van de meest recente loonstrook.

De meest recente loonstrook (2002) en de laatst vastgestelde aanslag inkomstenbelasting (als het een aanslag is over het jaar 2001) hebben betrekking op de inkomenssituatie onder het nieuwe belastingstelsel na de belastingherziening 2001. Aanslagen inkomstenbelasting die betrekking hebben op jaren voor 2001, zijn vastgesteld onder het oude belastingstelsel. De VWS-adviestabel ouderbijdragen 2002 kent daarom twee verschillende tabellen: één die betrekking heeft op inkomens die worden vastgesteld onder het nieuwe belastingstelsel (vanaf 2001; de tabellen

2

1, 2 en 3) en één voor inkomens berekend op basis van het oude stelsel (tot en met 2000; de tabellen 4, 5 en 6).

Het belastbaar inkomen na de belastingherziening 2001 is het verzamelinkomen op basis van de laatst vastgestelde definitieve aanslag inkomstenbelasting. Het verzamelinkomen is de som van de belastbare inkomens uit werk en woning (box 1), aanmerkelijk belang (box 2) en sparen en beleggen (box 3). Tot half 2002 zijn nog geen definitieve aanslagen onder het nieuwe belastingstelsel vastgesteld.

#### *Twee inkomens onder verschillende belastingstelsels*

In de eerste periode na de introductie van het nieuwe belastingstelsel kan de volgende situatie voorkomen: twee ouders hebben beide een inkomen; ouder 1 verstrekt de inkomensgegevens op basis van het oude belastingstelsel (belastingaanslag over 1999 of 2000). Ouder 2 op basis van het nieuwe belastingstelsel (bijvoorbeeld via de loonstrook 2002). De tabel ouderbijdragen gaat uit van het gezamenlijke inkomen van beide ouders. Daarvoor moeten de inkomens van beide ouders bij elkaar worden geteld. Dat kan alleen, als zij betrekking hebben op hetzelfde belastingstelsel. Dus: beide zijn vastgesteld onder het oude stelsel, ofwel beide zijn vastgesteld onder het nieuwe stelsel.

De meest praktische benadering is te rekenen met inkomens onder het oude stelsel. Van ouder 1 is dat inkomen gegeven via de belastingaanslag. Voor ouder 2 wordt dat als volgt berekend: het belastbaar inkomen op de loonstrook (nieuwe stelsel) wordt verminderd met de - sinds 2001 formeel niet meer bestaande - fiscale standaardafreeposten beroepskosten. Deze aftrek voor werknemers bedraagt 12% van het belastbaar inkomen met een maximum van f 3.538,- ( 1605) per jaar of f 294,80 (€ 134) per maand. Vervolgens kan het gecorrigeerde belastbare inkomen van ouder 2 worden opgeteld bij het belastbaar inkomen van ouder 1 en de ouderbijdrage worden berekend met de ouderbijdragentabellen voor inkomens onder het oude belastingstelsel.

#### **Overgangsregeling bij de overgang naar belastbaar inkomen**

Sinds 2001 rekent de tabel ouderbijdragen niet meer met het netto, maar met het belastbaar inkomen. Omdat bij de overgang van netto naar belastbaar inkomen inkomenseffecten niet zijn uit te sluiten, kende de tabel 2001 een overgangsregeling. Die overgangsregeling was van toepassing op bestaande gebruikers bij wie het inkomen en het kinderopvanggebruik gelijk bleef, maar de ouderbijdrage meer dan 2 tabelklassen steeg of daalde. Voor deze groep werd de ouderbijdrage 2001 berekend als het gemiddelde van de ouderbijdrage volgens de tabel voor 2001 en de tot dan toe toegepaste tabel. In 2002 wordt vervolgens de nieuwe bijdrage volgens de dan geldende tabel berekend. Op deze wijze worden de inkomenseffecten van de overstap naar het belastbaar inkomen over twee jaar (2001 en 2002) verdeeld. Voor de toepassing van de tabel voor het jaar 2002 betekent dit dat ook voor de groep ouders die in 2001 onder de overgangsregeling vallen, de bijdrage conform de tabel kan worden bepaald.

#### **Opvangduur en tarieven**

De hoogte van de maandelijkse ouderbijdrage wordt niet alleen bepaald door de hoogte van het inkomen, maar ook door de opvangduur. Bij de berekening van de opvangduur worden dagdelen als uitgangspunt genomen. Op die manier zijn vier hoofdvormen van kinderopvang te onderscheiden: hele dagopvang, halve dagopvang, naschoolse opvang en buitenschoolse opvang. In de praktijk komen vormen van opvang voor die niet zijn onder te brengen in een van deze vier hoofdvormen. Gedacht kan worden aan hele dagopvang met verlengde openingstijden of 24-uursopvang. In die gevallen kan aan de hand van de tabellen een ouderbijdrage 'naar rato' worden berekend.

De verschillende tabellen geven de tarieven weer bij gebruik van 5 dagen opvang per week. Bij opvang gedurende minder dan 5 dagen per week wordt de ouderbijdrage naar rato van het aantal gebruikte dagen berekend, naar boven afgerond op hele guldens: bij opvang gedurende 1 dag 1/5 van de bijdrage uit de tabel, bij opvang gedurende 2 dagen 2/5 van de bijdrage uit de tabel etc.

<b>Voorbeeld</b>	
In deze voorbeelden wordt uitgegaan van het belastbaar inkomen op basis van de laatste vastgestelde belastingaanslag en daarmee van inkomens op basis van het nieuwe belastingstelsel.	
Belastbaar inkomen per maand (tabel 1)	f 3.600,-
Ouderbijdrage voor 5 hele dagen opvang per week	123 euro
Ouderbijdrage voor 2 hele dagen opvang per week	
2/5 x 123 euro =	49 euro

*Tarieven*

De tabel bevat afzonderlijke tarieven voor hele dagopvang, halve dagopvang en buitenschoolse opvang en voor naschoolse opvang. Voor deze laatste vorm van opvang voor 4-12-jarigen na schooltijd en in de schoolvakanties is het tarief 50% van het tarief voor hele dagopvang. Voor buitenschoolse opvang in zijn meest uitgebreide vorm (voor en na de schooltijden en tijdens de schoolvakanties) hanteert de tabel een tarief van 66% van het tarief voor hele dagopvang. Dit tarief geldt ook voor halve dagopvang. Het gebruik van halve dagen kinderopvang maakt het voor een kinderopvanginstelling moeilijker de "resterende" halve dagen te vullen. Daarom bedraagt het tarief voor halve dagopvang geen 50%, maar 66% van het tarief voor hele dagopvang. Het volgende overzicht geeft de tariefstructuur weer.

<b>Opvangvorm</b>	<b>Tarief</b>
Hele dagopvang	100%
Halve dagopvang	66%
Buitenschoolse opvang	66%
Naschoolse opvang	50%

<b>Voorbeelden</b>	
In deze voorbeelden wordt uitgegaan van het belastbaar inkomen op basis van de laatste vastgestelde belastingaanslag en daarmee van inkomens op basis van het nieuwe belastingstelsel.	
1. 5 dagen hele dagopvang, belastbaar gezinsinkomen: <i>ouderbijdrage</i> 182 euro per maand (tabel 1)	f 4.400,-
2. 5 halve dagen opvang, belastbaar gezinsinkomen: <i>ouderbijdrage</i> 81 euro per maand (tabel 2)	f 3.600,-
3. 2,5 dag opvang, belastbaar gezinsinkomen: <i>ouderbijdrage</i> 2 hele dagen 49 euro (tabel 1) 1 halve dag 16 euro (tabel 2) totaal 65 euro per maand	f 3.600,-
4. 4 dagen buitenschoolse opvang, belastbaar gezinsinkomen <i>ouderbijdrage</i> 96 euro per maand (tabel 2)	f 4.400,-

### Gastouderopvang

De VWS-adviestabel ouderbijdragen kinderopvang heeft geen betrekking op gastouderopvang. Daarvoor wordt in het algemeen een uurtarief in rekening gebracht. De adviestabel kan echter wel als basis dienen bij de berekening van die uurtarieven. Een aantal bemiddelingsorganisaties voor kinderopvang hanteert dergelijke inkomensafhankelijke gastouderopvangtabellen en kan daar desgewenst informatie over geven (bijvoorbeeld CMK; tel. 050-5218444).

### Vakantie

De ouderbijdrage wordt maandelijks betaald, maar is afgeleid van de kosten van een heel jaar kinderopvanggebruik. Van dat jaarbedrag, waarbij rekening is gehouden met in totaal vier weken vakantie, betalen de gebruikers maandelijks 1/12 deel. Om die reden is de ouderbijdrage ook tijdens de vakantieperiodes verschuldigd.

De ouderbijdrage bestaat voor een deel uit een bedrag aan uitgespaarde kosten voor onder meer voeding en verzorging. Als tijdens de vakanties van de ouders geen gebruik wordt gemaakt van de kinderopvang, treden deze besparingen niet op. Daarom is het redelijk over de periode waarin geen gebruik wordt gemaakt van kinderopvang een bedrag ter grootte van die uitgespaarde kosten in mindering te brengen op de ouderbijdrage. De uitgespaarde kosten zijn gelijk aan het tarief voor de laagste inkomensklasse.

### Ouderbijdrage bij co-ouderschap

Van co-ouderschap is sprake, als ouders na echtscheiding elk een eigen huishouding voeren en bij beschikking van de kantonrechter is vastgelegd dat zij gezamenlijk de ouderlijke macht blijven uitoefenen. In die situatie geldt bij de vaststelling van de ouderbijdrage een afwijkende regel. Als beide ouders in een dergelijke situatie een inkomen hebben, leidt de berekening van de ouderbijdrage op basis van het belastbaar inkomen van één van de ouders tot een te lage ouderbijdrage. Wel is het redelijk rekening te houden met de extra kosten die met het voeren van twee huishoudens samenhangen. Daarom worden bij de berekening van de (totale) ouderbijdrage eerst de inkomens van de co-ouders afzonderlijk beschouwd. Iedere ouder vult een eigen formulier in. Per belastbaar inkomen wordt de ouderbijdrage vastgesteld en op twee afzonderlijke facturen in rekening gebracht. De totale ouderbijdrage is de som van deze twee afzonderlijk berekende ouderbijdragen. Deze berekeningswijze mag uiteraard niet tot gevolg hebben dat de totale bijdrage van de twee co-ouders hoger is dan de maximumbijdrage die hoort bij het aantal dagen of dagdelen dat opvang wordt gebruikt.

Wanneer een formele regeling van co-ouderschap ontbreekt, wordt de ouderbijdrage volgens de hoofdregel vastgesteld: op basis van het inkomen van het huishouden waartoe het kind behoort. Dat zal in de regel één inkomen zijn. Dit inkomen is inclusief de eventueel ontvangen alimentatie voor de ex-partner.

#### Voorbeeld

Twee ouders zorgen in een formele co-ouderschapssituatie voor hun enig kind. Het kind gaat 3 dagen per week naar de dagopvang.

Belastbaar maandinkomen ouder 1 (tabel 1)	f 3.600,-
Belastbaar maandinkomen ouder 2 (tabel 1)	f 4.400,-

5

<i>Ouderbijdrage</i>	
Op basis van inkomen ouder 1	74 euro
Op basis van inkomen ouder 2	<u>109 euro</u>
Totaal	183 euro

Als de ouderbijdrage zou zijn vastgesteld op basis van de som van beide inkomens (f 3.600 + f 4.400 = f 8.000,-), zou de ouderbijdrage 251 euro hebben bedragen.

#### Opvang van meer kinderen uit één huishouden

Bij opvang van meer kinderen uit één huishouden wordt voor het tweede kind een lagere bijdrage in rekening gebracht. Als eerste kind geldt het kind dat de meeste opvang gebruikt (het 'duurste' kind). Uit de voorbeelden wordt duidelijk hoe kan worden bepaald welk kind voor de berekening van de ouderbijdrage het 'duurste' kind is en dus als eerste kind wordt beschouwd.

#### Voorbeeld

1. Gezin met 2 kinderen: het ene kind heeft 3 hele dagen opvang, het andere 3 dagen buitenschoolse opvang (bso). Belastbaar gezinsinkomen f 4.400,- (nieuwe belastingstelsel). Bepaald moet worden welk kind het 'duurste' kind is.

	<i>tarief 1<sup>e</sup> kind</i>	<i>tarief 2<sup>e</sup> kind</i>
kind a: 3 dagen dagopvang	109 euro	35 euro
kind b: 3 dagen bso	72 euro	23 euro

Uit de vergelijking van de tarieven voor het eerste en het tweede kind blijkt dat in dit geval kind a het 'duurste' kind is en dus als eerste kind wordt beschouwd.

<i>ouderbijdrage</i> kind a	109 euro
kind b	<u>23 euro</u>
totaal	132 euro

2. Gezin met 2 kinderen: het ene kind heeft 2 hele dagen opvang, het andere 5 dagen naschoolse opvang (nso), belastbaar gezinsinkomen f 3.600,- (nieuwe belastingstelsel). Bepaald moet worden welk kind het 'duurste' kind is.

	<i>tarief 1<sup>e</sup> kind</i>	<i>tarief 2<sup>e</sup> kind</i>
kind c: 2 dagen dagopvang	49 euro	23 euro
kind d: 5 dagen nso	62 euro	29 euro

Uit de vergelijking van de tarieven voor het eerste en het tweede kind blijkt dat in dit geval kind d het 'duurste' kind is en als eerste kind wordt beschouwd.

<i>ouderbijdrage</i> kind c	23 euro
kind d	<u>62 euro</u>
totaal	85 euro