

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2010

Tijdens de begrotingsbehandeling van mijn ministerie voor het jaar 2010 op 5 november 2009 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 21, blz. 1709–1728 en 1738–1785) heb ik toegezegd u nader te informeren over het in de motie van het lid Anker c.s. (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 56) opgenomen verzoek om kinderalimentatievorderingen aan te merken als bevoorrechte vorderingen. Hierbij doe ik deze toezegging gestand.

De kwestie van bevoorrechte vorderingen komt aan de orde wanneer een schuldenaar zijn betalingsverplichtingen jegens meerdere schuldeisers niet nakomt en deze schuldeisers gelijktijdig de hun toekomende verhaalsrechten uitoefenen. De schuldeisers hebben ingevolge artikel 3:277 van het Burgerlijk Wetboek (BW) bij de uitwinning van de aan de schuldenaar toekomende goederen ter voldoening van hun vordering in beginsel een gelijke rang, ongeacht de datum waarop hun vordering is ontstaan. Heeft een schuldeiser beslag gelegd op vermogensbestanddelen van de schuldenaar, dan is hij gerechtigd op basis van dit beslag tot uitwinning over te gaan en zich uit de opbrengst te voldoen. Zijn er meer beslagleggers op dezelfde goederen, dan mag de eerste beslaglegger tot uitwinning overgaan mede ten behoeve van de overige beslagleggers. Is de opbrengst onvoldoende om hieruit alle beslagleggers volledig te voldoen, dan brengt de uit artikel 3:277 BW voortvloeiende onderlinge gelijkheid van de schuldeisers mee dat de netto-opbrengst van de uitwinning van de goederen – hetgeen resteert na de voldoening van de executiekosten – onder hen moet worden verdeeld naar evenredigheid van ieders vordering.

Op de hoofdregel dat alle schuldeisers gelijk in rang zijn, bestaan enkele uitzonderingen. In de artikelen 3:278 e.v. BW wordt aan een aantal schuldeisers voorrang verleend en worden enkele vorderingen bevoorrecht. Voor het voorrecht geldt dat dit kan rusten op bepaalde of op alle tot het vermogen van de schuldenaar behorende goederen. Bij de verdeling van de opbrengst van de uitwinning van de goederen van de schuldenaar worden eerst de vorderingen van de schuldeisers aan wie voorrang is

verleend en de bevoorrechte vorderingen voldaan. Het eventuele restant van de opbrengst wordt verdeeld onder de overige schuldeisers naar evenredigheid van ieders vordering (artikelen 3:277 en 279 BW).

In het oud BW was sprake van een grote verscheidenheid aan bevoorrechte vorderingen, zonder dat sprake was van een duidelijk systeem. De wettelijke regeling was hierdoor onoverzichtelijk. Ook was niet altijd duidelijk waarom bepaalde vorderingen wel bevoorrecht waren en andere vorderingen niet. Dit was aanleiding voor de toenmalige Minister van Justitie om op 9 juli 1968 de «commissie bevoorrechting van vorderingen» (hierna: de commissie-Houwing) in te stellen. De commissie-Houwing kreeg – kort gezegd – de opdracht de rechtsgronden van de bestaande voorrechten te analyseren en naar aanleiding daarvan vast te stellen welke voorrechten dienden te worden gehandhaafd of geschrapt. Daarnaast werd ook gevraagd na te gaan of nog andere vorderingen, die tot dan toe niet bevoorrecht waren, voor bevoorrechting in aanmerking zouden moeten komen.

Op 18 februari 1974 bracht de commissie-Houwing advies uit.¹ Daarin sprak de commissie zich onder meer uit over het op dat moment op basis van artikel 1195 onderdeel 9 oud BW geldende voorrecht voor kinderalimentatievorderingen op de ouders. De commissie-Houwing zag geen aanleiding dit voorrecht te handhaven en gaf daarvoor als redenen dat het voorrecht alleen betekenis kreeg bij insolventie van de ouder op wie de alimentatieplicht rust, terwijl de ouder dan juist ook reden heeft om de rechter te verzoeken het verschuldigde alimentatiebedrag te verlagen wegens verminderde draagkracht. Daarnaast oordeelde de commissie-Houwing dat veel effectiever en van meer belang was, dat de vertegenwoordiger van de kinderen op eenvoudige wijze tegen de onwillige ouder zou kunnen optreden en betaling van het verschuldigde alimentatiebedrag zou kunnen afdwingen. Daarvoor is in de wet gezorgd met onder meer de mogelijkheid de inning van de achterstallige kinderalimentatie over te laten aan het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO). Bij de totstandkoming van Boek 3 nieuw BW werden vrijwel alle adviezen van de commissie-Houwing betreffende de in het Burgerlijk Wetboek geregelde privaatrechtelijke voorrechten opgevolgd, waardoor ook het voorrecht voor alimentatievorderingen kwam te vervallen (T.M., Parlementaire Geschiedenis van het Nieuwe BW 3, pagina 879).

Een uitbreiding van het aantal bevoorrechte vorderingen leidt tot een verslechtering van de positie van de concurrente schuldeisers, waaronder bijvoorbeeld schuldeisers met een vordering wegens schadevergoeding uit onrechtmatige daad. In het door haar opgestelde voorontwerp voor een insolventiewet uit november 2007 heeft de Commissie-Kortmann zich – gelet op deze negatieve consequenties voor de concurrente schuldeisers – in het algemeen uitgesproken voor het afschaffen van bestaande preferenties en het niet toelaten van nieuwe preferenties in het kader van het insolventierecht.

Ik onderschrijf dat met het bevoorrechten van vorderingen terughoudend moet worden omgegaan. Steeds zal zorgvuldig moeten worden afgewogen of het belang van bevoorrechting van een bepaalde schuldeiser opweegt tegen de verslechtering van de positie van de overige schuldeisers.

De situatie waarvoor tijdens de begrotingsbehandeling door het lid Anker aandacht is gevraagd, betreft de alimentatieplichtige ouder met tijdelijke betalingsproblemen. Indien de ouder op wie de alimentatieplicht rust niet aan zijn onderhoudsverplichting voldoet, terwijl hij/zij in beginsel wel over voldoende financiële middelen beschikt en er dus geen grond is voor verlaging van het alimentatiebedrag, maar er wel sprake is van tijdelijke

¹ Een uitgebreide samenvatting van het rapport is opgenomen in Stcrt. 1974, 136.

betalingsproblemen vanwege meerdere openstaande vorderingen, kan de vertegenwoordiger van de kinderen – al dan niet door tussenkomst van het LBIO – overgaan tot invordering van de achterstallige kinderalimentatie. De inning via het LBIO heeft daarbij het voordeel dat deze pas beëindigd mag worden als er tenminste een half jaar regelmatig is betaald en er geen bedragen meer verschuldigd zijn (art 1: 408, lid 6 BW). Bovendien zal de alimentatieplichtige een niet geringe kostenopslag moeten betalen als het LBIO de inning overneemt. Hiermee is beoogd de alimentatieplichtige een prikkel te geven de achterstallige alimentatie spoedig te voldoen.

Ten behoeve van de inning van de kinderalimentatie kan bijvoorbeeld loonbeslag worden gelegd. Hebben ook andere schuldeisers loonbeslag gelegd, dan zal – zoals ik hierboven heb beschreven – de opbrengst van het loonbeslag moeten worden verdeeld. Is er bovendien sprake van andere schuldeisers met een bevoorrechte positie – bijvoorbeeld de fiscus bij belastingschulden – dan zal het ontbreken van een voorrecht voor de kinderalimentatievordering betekenen dat het waarschijnlijk langer zal duren voordat de volledige achterstallige kinderalimentatie geïnd is. Zou de alimentatievordering echter bevoorrecht zijn, dan wordt de termijn waarbinnen de achterstallige kinderalimentatie volledig kan worden geïnd waarschijnlijk versneld.

Noch in het rapport van de commissie-Houwing, noch in de Parlementaire geschiedenis van het Nieuwe BW is bij de bespreking van het voorrecht voor kinderalimentatievorderingen ingegaan op de hiervoor beschreven situatie waarin wel sprake is van betalingsproblemen maar niet van een faillissement. Ook het rapport van de Commissie-Kortmann gaat hier niet op in. Hetzelfde geldt voor het nog altijd bij uw kamer aanhangige wetsvoorstel 22 942 inzake een nieuwe regeling betreffende het bodemrecht en de bevoorrechting van bepaalde vorderingen.¹ Een eventuele uitbreiding van het aantal bevoorrechte vorderingen tot kinderalimentatievorderingen heeft dan ook geen gevolgen voor de besluitvorming over dit wetsvoorstel.

Bevoorrechting van de kinderalimentatievordering kan voor de kinderalimentatiegerechtigde in de hiervoor beschreven situatie gunstig zijn. Gelet op het belang van het kind (een kwetsbare partij) bij voldoening van de bijdrage aan de kosten van zijn levensonderhoud, is er bovendien ook een maatschappelijk belang bij een extra prikkel voor de ouder op wie de alimentatieplicht rust om tijdig aan zijn onderhoudsverplichting te voldoen. Gelet hierop ben ik voornemens om het bevoorrecht van de vordering tot kinderalimentatie nader te onderzoeken. Ik zal hiertoe in overleg treden met het Landelijk overleg van voorzitters van de familie-sectoren en het LBIO. Ik zal u in de eerste helft van 2010 informeren over de uitkomsten van dit overleg.

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

¹ Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet en enige andere wetten in verband met de bevoorrechting van vorderingen, het verbinden van een bijzonder verhaalsrecht aan bepaalde vorderingen en de invoering van de mogelijkheid van een vereenvoudigde afwikkeling van faillissement, Kamerstukken II 1992–93, 22 942.