

Vaststelling van kinderalimentatie: door de kinder-, civiele-, of een gespecialiseerde rechter?

Merel Jonker

1 Inleiding

Hoewel kinderalimentatie ‘kinderen’ betreft, en de kinderrechter in beginsel zaken betreffende minderjarigen behandelt, is vaststelling van levensonderhoud voor kinderen uitgezonderd van behandeling door de kinderrechter.¹ De civiele rechter stelt daarom kinderalimentatie vast, tenzij tevens een ander verzoek betreffende de minderjarige voorligt.² Op dit moment zijn gespecialiseerde ‘inloopkamers’ samengesteld, waaronder op het gebied van familierecht (meer specifiek alimentatie), om de achterstanden in de rechtspraak weg te werken. In de periode 2021-2023 wordt een deel van de (kinder)alimentatiezaken dus behandeld door deze ‘alimentatie-rechters’.

In deze bijdrage wordt gereflecteerd op de vraag welke rechter – de kinderrechter, civiele rechter of gespecialiseerde rechter – het beste kinderalimentatie zou kunnen vaststellen (par. 5). In het licht van het overkoepelende thema van deze bundel, past het om deze vraag mede vanuit een historisch perspectief te belichten. Het antwoord hangt immers samen met de rol van de kinderrechter en vraag waarom de vaststelling van kinderalimentatie destijds expliciet is uitgezonderd van behandeling door de kinderrechter (par. 2). Het doel van het instituut kinderrechter is om te waarborgen dat zaken betreffende minderjarigen worden behandeld door een gespecialiseerde rechter. Of, zoals het destijds werd verwoord, het doel was ‘een lenig, vlugwerkend, gemakkelijk toegankelijk wettelijk orgaan dat voortdurend op de hoogte is en blijft van het kind en het gezin, waartoe het behoort’ te introduceren.³ Een belangrijke rol van de kinderrechter daarbij is om beslissingen te nemen in het belang van het kind.⁴ Dit roept de vraag op hoeveel ruimte er is en zou moeten zijn voor het belang van het kind bij de berekening van kinderalimentatie. Hierbij zijn verschillende perspectieven mogelijk, namelijk een algemeen belang van kinderen, en het individuele belang van een kind.

1 Art. 808 Rv.

2 Art. 1:406 lid 2 BW. Uit de bewoordingen van dit artikel blijkt dat het beperkt is tot gezagszaken, maar aangenomen wordt dat dit ook van toepassing is bij zaken ten aanzien van de hoofdverblijfplaats en indien het gezag aan een derde wordt toebedeeld. Zie S.F.M. Wortmann, *Groene Serie Personen- en familierecht*, art. 1:406 BW, aant. 2.

3 H. de Bie, *Kinderrecht*, Zwolle: N.V. Uitgevers-maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, 1949, p. 80 (waarin verwezen wordt naar M.v.T. par. 3).

4 Procesreglement Civiel Jeugdrecht (1.8).

Om de vraag te kunnen beantwoorden of de berekening van kinderalimentatie bij de kinderrechter belegd zou moeten worden, is het daarom noodzakelijk om meer zicht te krijgen op de berekening van kinderalimentatie door de civiele rechter (par. 3). Daarnaast wordt kort ingegaan op de rol van de gespecialiseerde rechter in de recent opgerichte inloopkamers (par. 4).

2 Vaststelling door de kinderrechter: een uitgesloten zaak?

Oorspronkelijk was de kinderrechter bij de invoering in 1922 verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen in jeugdstrafzaken en civiele kinderbeschermingszaken. Daarnaast had de kinderrechter een verantwoordelijkheid bij de uitvoering van ondertoezichtstellingen (zie de tekst van Bruning elders in deze bundel).⁵ Terwijl de kinderrechter in eerste instantie dus bevoegd was in kinderbeschermings- en strafzaken, is hij sinds een wetswijziging in 1947 ook bevoegd in andere familie zaken die minderjarigen betreffen (art. 911 jo 288a Rv (oud)).⁶ Dit betrof aanvankelijk gezagszaken,⁷ maar later ook omgangszaken, in-trekking van verleende handlichting en ‘vaststelling van onderhoudsbijdragen ten behoeve van minderjarigen ten laste van hun (stief-)ouders voor zover opgenomen in een gezagsbeslissing en beslissingen over bijdragen in de kosten van ten behoeve van minderjarigen bevolen voorlopige toevertrouwingen aan de Raad voor de Kinderbescherming’ (de zogenaamde ouderbijdragen).⁸ De kinderrechter kon dus in bepaalde situaties kinderalimentatie vaststellen, hetgeen mogelijk te verklaren is door het feit dat kinderalimentatie en jeugdbescherming verbonden waren, in die zin dat de Raad voor de Kinderbescherming verantwoordelijk was voor de inning van ouderbijdragen. In 1995 werd de bevoegdheid van de kinderrechter om kinderalimentatie vast te stellen echter expliciet uitgesloten in (het huidige) art. 808 Rv:

“Zaken betreffende minderjarigen die bij de rechtbank aanhangig worden gemaakt, uitgezonderd die welke het levensonderhoud van een minderjarige betreffen, worden behandeld door de kinderrechter. Indien deze de zaak naar de meervoudige kamer verwijst, neemt de kinderrechter aan de mondelinge behandeling deel.”

Over de uitzondering ten aanzien van kinderalimentatie lijkt destijds nauwelijks debat te zijn geweest.⁹ Tijdens het parlementaire debat is slechts discussie ge-

5 M. Bruning en I. Pieters, ‘De kinderrechter in jeugdbeschermingszaken’, in: M. Dubelaar, L. Glas, A. Terlouw en M. ter Voert, *Conflictoplossing: het domein van rechters?*, Den Haag: Wolters Kluwer 2021/7.

6 Zie de Wet van 10 juli 1947. In Titel 7 (Van rechtspleging in zaken betreffende ouderlijke macht en voogdij) staat in artikel 911: “De kinderrechter neemt deel aan de behandeling van alle zaken, waarover de rechtbank beslist.” Zie ook H. de Bie, *Kinderrecht*, Zwolle: N.V. Uitgevers-maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink 1949, p. 81-82.

7 Niet alleen ontheffing, ontzetting en herstel, maar ook opdracht van het gezag na echtscheiding, wijziging van voogdij en voorziening in openstaande voogdij. Zie H. de Bie, *Kinderrecht*, Zwolle: N.V. Uitgevers-maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink 1949, p. 238.

8 Ten aanzien van kinderalimentatie; art. 1: 406 lid 2 jo. lid 1, 273 en 333 BW. Zie H.L.G. Dijksterhuis-Wieten, ‘(Gebrek aan) rechterlijke bevoegdheden in kinderkzaken’, *FJR* 1991/10, p. 232.

9 In de Kamerstukken van dossiernummer 22487 is gezocht op “kinderrechter”; “808” en “onderhoud”. Dit leverde geen resultaat op: noch in de memorie van toelichting, noch in de parlementaire debatten is deze uitzondering toegelicht of heeft ter discussie gestaan.

voerd over de vaststelling van kinderalimentatie door de kinderrechter in het kader van de uitzonderingsregel, namelijk in geval kinderalimentatie verzocht wordt in een procedure waarin tevens een ander verzoek wordt gedaan. Uit de beantwoording op Kamervragen komt naar voren dat indien de kinderrechter bevoegd is kennis te nemen van ‘het andere verzoek’, hij tevens het verzoek om kinderalimentatie kan beoordelen.¹⁰ Ook op grond van art. 1:406 lid 2 BW blijkt dat de (kinder)rechter bevoegd is om kinderalimentatie vast te stellen gelijktijdig met een beslissing omtrent het gezag. Het is dus niet uitgesloten dat de kinderrechter kinderalimentatie vaststelt.

3 Vaststelling door de civiele rechter

3.1 Tussen maatwerk en forfaitaire vaststelling

Het uitgangspunt bij de bepaling van kinderalimentatie is dat ouders hierover zelf overeenstemming bereiken in het ouderschapsplan.¹¹ Lukt het hen niet om afspraken te maken, dan is in beginsel de civiele rechter verantwoordelijk voor de vaststelling van kinderalimentatie. Hoewel de wettelijke normen voor de bepaling van de hoogte – behoefte en draagkracht – al sinds jaar en dag hetzelfde zijn, is de wijze van vaststelling door de jaren heen aan verandering onderhevig geweest.¹² De wetgever heeft geen nadere invulling gegeven aan de wettelijke normen, waardoor de rechter een discretionaire bevoegdheid heeft om de hoogte te bepalen, hetgeen in het verleden tot verschillende uitkomsten leidde. Aangezien vanuit de praktijk behoefte bestond aan rechtszekerheid zijn er verschillende initiatieven geweest om meer eenheid te creëren. Het eerste initiatief kwam niet vanuit de rechterlijke macht, maar vond plaats in het kader van bijstandsverhaal, waarbij gemeenten een deel van een uitbetaalde uitkering aan een alimentatiege-rechtigde kunnen verhalen op een niet-nakomende alimentatieplichtige. Reeds in de jaren veertig van de vorige eeuw stelde Divosa richtlijnen op voor de vaststelling van de kinderalimentatie.¹³ Eind jaren zestig benoemde de toenmalige Minister van Justitie een ‘werkgroep normen onderhoudsbijdragen’. Deze werkgroep stelde richtlijnen op voor de vaststelling van ouderbijdragen die door de Raad van de Kinderbescherming werden geïnd. De richtlijnen zijn echter nooit gepubliceerd.¹⁴ Een belangrijke ontwikkeling vond plaats in de jaren zeventig. Zowel de rechterlijke macht (Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak) als de politiek bogen zich over de vraag op welke manier alimentatie het beste kon worden vastgesteld.¹⁵ Het politieke voorstel, waaronder normen voor de vaststel-

10 *Kamerstukken II* 1992/1993, 22487, nr. 6, p. 6.

11 Art. 815 lid 3 sub c Rv.

12 M. Jonker, *Het recht van kinderen op levensonderhoud: een gedeelde zorg, Een rechtervergelijking tussen Nederland, Noorwegen en Zweden*, diss. Universiteit Utrecht, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2011, p. 139-147.

13 “Divosa is de vereniging van gemeentelijke directeuren en leidinggevenden; degenen met een eindverantwoordelijke rol in het sociaal domein” (<https://www.divosa.nl/over-divosa>). Zie over de richtlijnen W.A.C.M. Bouwens, *Onderhoudsplicht en bijstand, een onderzoek naar de verhouding tussen overheidszorg en onderhoud door familie- en gezinsleden*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1996, p. 61-62.

14 R.C. Gisolf, *Alimentatierecht in beweging Een overzicht van 15 jaren alimentatierecht uit rapporten en ontwerpen, geanalyseerd en van commentaar voorzien*, Arnhem: Gouda Quint 1988, p. 22.

15 *Kamerstukken II* 1974/75, 11860, nr. 3, p. 11.

ling van alimentatie, kwam er niet doorheen, maar de normen die door de rechterlijke macht werden opgesteld vonden wel weerklank in de praktijk. Dit was het begin van het huidige rapport Alimentatienormen, die tegenwoordig de verantwoordelijkheid zijn van de Expertgroep Alimentatienormen. Sindsdien volgen de initiatieven vanuit de politiek en de ontwikkelingen vanuit de rechterlijke macht elkaar op.

Het terugkerende punt van discussie is of de berekening van kinderalimentatie vereenvoudigd kan worden door gebruik te maken van meer forfaitaire bedragen en formules, of dat de berekening van kinderalimentatie maatwerk is en daarom zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met de werkelijke inkomsten en lasten in het individuele geval. De afgelopen decennia strandden verschillende wetsvoorstellen om de berekening van kinderalimentatie te vereenvoudigen en de berekenmethode een politieke verantwoordelijkheid te maken, door deze vast te leggen in een Algemene Maatregel van Bestuur.¹⁶ Tegelijkertijd zijn de Alimentatienormen nog steeds van kracht en zijn hierin grote stappen gezet van meer maatwerk, naar meer eenvormigheid. De laatste grote verandering ten aanzien van de draagkrachtberekening vond plaats in 2013.¹⁷ De werkgroep Alimentatienormen introduceerde een draagkrachtformule voor de berekening van kinderalimentatie met verschillende forfaitaire componenten. Zo kunnen onderhoudsplichtigen in beginsel niet meer de werkelijke woonlasten opvoeren voor de berekening van hun draagkracht, maar wordt bij de woonlasten uitgegaan van een vast percentage (30%) van het netto besteedbaar inkomen (NBI). Sinds 2013 bevatten de Alimentatienormen tevens een gemoderniseerde berekening voor de kosten voor zorg/omgang. Terwijl onderhoudsplichtigen voor 2013 slechts vijf euro per dag dat ze omgang hadden mochten aftrekken, uitgaande van de situatie dat de meeste onderhoudsplichtigen eens in de twee weken een weekend omgang hadden, wordt sindsdien gerekend met een ‘zorgkorting’. Dit betekent dat de ouder bij wie het kind niet de hoofdverblijfplaats heeft, een percentage van het aandeel in de kosten voor de kinderen mag aftrekken, afhankelijk van de hoeveelheid zorg die deze ouder heeft.

De berekening van de behoefte van het kind is nauwelijks onderwerp van debat geweest. De behoefte wordt bepaald aan de hand van het netto-bestedbaar (gezins)inkomen tijdens de relatie en is afhankelijk van het aantal kinderen in het gezin en de leeftijd van het kind. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt van de tabel afgeweken.

3.2 *Recente ontwikkelingen*

Zoals hiervoor beschreven was de berekening van kinderalimentatie lange tijd gebaseerd op werkelijke kosten van onderhoudsplichtigen en ligt daar sinds 2013 een meer forfaitaire berekening aan ten grondslag. In de rechtspraak werd al snel duidelijk dat als forfaitaire bedragen/percentages het uitgangspunt zijn, er

16 Zie ook M.L.C.C. Lückers, ‘Alimentatie’ in: A. Heida e.a. (red.), *EB Klassiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, par. 4.1.2.

17 Zie ook J.B. de Groot, ‘Vijf jaar Kinderalimentatie “Nieuwe Stijl”’, *FJR* 2018/27.

behoefte is aan de mogelijkheid om uitzonderingen te maken, en dus maatwerk te kunnen bieden. Er is met name veel geprocedeerd over de vraag welke woonlasten meegenomen moeten worden in de berekening: 30% van het NBI of de werkelijk woonlasten indien deze aanzienlijk hoger of lager liggen dan deze 30%.¹⁸

Vorig jaar, op 16 april 2021, heeft de Hoge Raad (HR) zijn licht laten schijnen over dit onderwerp.¹⁹ In deze zaak hadden de ouders ten tijde van de scheiding in 2015 onder andere afspraken gemaakt over het bedrag aan kinderalimentatie dat de man voor hun twee kinderen zou betalen. In 2019 verzoekt de vrouw om een verhoging van de kinderalimentatie, terwijl de man om een verlaging verzoekt. Daarbij voert de vrouw aan dat de werkelijke woonlasten van de man veel lager zijn dan het forfaitaire bedrag dat volgt uit de draagkrachtformule, zoals opgenomen in het rapport Alimentatienormen. Het hof ziet geen aanleiding om van de forfaitaire berekening af te zien, omdat ‘slechts in uitzonderlijke situaties’ hiervan dient te worden afgeweken. In deze zaak heeft de man ervoor gekozen om de meerwaarde van de verkochte woning te investeren in zijn huidige woning, waardoor hij een lagere woonlast heeft. Volgens het hof staat het de man vrij om een dergelijke keuze te maken. Het middel richt zich tegen het feit dat het hof geen aanleiding zag om bij de berekening rekening te houden met de werkelijke woonlasten van de man. Toepassing van de (forfaitaire) draagkrachtformule, zou volgens de vrouw niet in lijn zijn met de wettelijke maatstaven, aangezien de draagkracht wordt bepaald aan de hand van woonkosten die in werkelijkheid aanzienlijk lager zijn en (daardoor) niet volledig in de behoefte van de kinderen kan worden voorzien.²⁰

De conclusie van de A-G strekt tot verwerping van het cassatieberoep.²¹ Zij is van mening dat het niet in strijd is met de wettelijke maatstaven om bij de berekening van kinderalimentatie uit te gaan van forfaitaire woonlasten, ook niet indien de werkelijke kosten lager zijn dan het forfaitaire bedrag waarmee rekening wordt gehouden. Het gebruik van forfaitaire bedragen (percentage) zorgt volgens haar voor voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Daarnaast zou het minder gevoelig zijn voor wijzigingsverzoeken, waardoor er minder conflict zou zijn, hetgeen in het belang is van alle partijen. De A-G benadrukt dat gebruik van forfaitaire woonlasten in uitzonderlijke omstandigheden in strijd kan zijn met de wettelijke maatstaven, ‘bijvoorbeeld indien een aanzienlijk tekort in de behoefte van het kind zou bestaan en dit tekort tot een naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid voor het kind onaanvaardbare situatie leidt.’ Met andere woorden, het hof heeft juist geoordeeld dat slechts in uitzonderlijke situaties van het forfaitaire uitgangspunt wordt afgeweken.

18 De zoekterm ‘kinderalimentatie “werkelijke woonlast”’ binnen rechtspraak.nl levert alleen al 85 zoekresultaten op. Uit een quick-scan blijkt dat dit voornamelijk zaken betreft waarin geprocedeerd is over de woonlasten omdat de werkelijke woonlasten hoger of lager waren dan de forfaitaire woonlast. Dit is waarschijnlijk het topje van de ijsberg, omdat dit slechts de gepubliceerde uitspraken betreft.

19 HR 16 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:586.

20 Zie ook Hof Den Haag 20 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2310.

21 Parket bij de Hoge Raad 12 februari 2021, ECLI:NL:PHR:2021:138.

De HR bevestigt dat het hanteren van een forfaitaire woonlast op zichzelf niet in strijd is met de wettelijke maatstaven en onderschrijft dat het de voorspelbaarheid en rechtszekerheid ten goede komt en voorkomt dat iedere verandering leidt tot een wijzigingsverzoek. De HR legt de lat – wanneer gebruik van een forfaitaire woonlast wel in strijd is met de wettelijke maatstaven – echter lager dan de A-G: “indien met de aldus berekende draagkracht niet (geheel) in de behoefte van het kind [...] kan worden voorzien en er aanwijzingen zijn dat de werkelijke woonlasten van de betrokken ouder duurzaam aanmerkelijk lager zijn dan het bedrag dat volgt uit de toepassing van het forfait” dient te worden nagegaan of door rekening te houden met de werkelijk woonlast wel in de behoefte van het kind kan worden voorzien.²²

Deze uitspraak is mijn ogen een stap terug in de ontwikkeling die door de Expertgroep Alimentatienormen voor kinderalimentatie was ingezet om de berekening van kinderalimentatie te vereenvoudigen. Ik deel de zorgen van verschillende auteurs dat deze uitspraak mogelijk leidt tot meer (wijzigings)verzoeken, bijvoorbeeld indien gebruik is gemaakt van de werkelijke woonlasten en deze veranderen.²³ Bovendien roept de uitspraak een aantal vervolgvragen op: wanneer is sprake van een *duurzaam aanmerkelijk lagere* woonlast? En wanneer kan in uitzonderlijke gevallen wel met een forfaitaire woonlast rekening worden gehouden, ook al is sprake van een duurzaam aanmerkelijk lagere woonlast?

4 Inlopkamer (kinder)alimentatie

Op basis van het eindrapport “Doorlooptijden in beweging!” over doorlooptijden in de rechtspraak,²⁴ is in het voorjaar van 2021 een start gemaakt met ‘inlopkamers’. Een inlopkamer is een landelijk gespecialiseerd team – bestaande uit ervaren rechters, (staf) juristen en medewerkers – dat losstaat van de verschillende gerechtten, maar dat de zaken wel in naam van de gerechtten behandelt. Het doel van de kamers is om de achterstanden in de rechtspraak weg te werken. Gerechtten kiezen zelf om zaken al dan niet over te dragen aan de inlopkamers.²⁵ Een van de inlopkamers is het team familierecht, dat uitsluitend alimentatieverzoeken afhandelt. Daarbij is vaak sprake van een onlinezitting, omdat deze vorm zich volgens De Groot goed leent voor alimentatiezaken, omdat ze een vast stramen volgen en een relatief eenvoudig proces kennen.²⁶

Uit de vorige paragraaf blijkt dat kinderalimentatie is vereenvoudigd, maar parteralimentatie is nog steeds complex, omdat werkelijke inkomsten en lasten nog steeds het uitgangspunt vormen. Aangezien de procedure eenvoudig is, maar de materie/berekeningen complex kunnen zijn, ook bij kinderalimentatie, bijvoor-

22 HR 16 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:586, r.o. 3.2.2.

23 J.B. de Groot, ‘De forfaitaire woonlast bij kinderalimentatie’, *EB* 2021/55; J.J. Smeenge, ‘Nuancering van forfaitaire berekening van de draagkracht ten behoeve van de kinderalimentatie’, commentaar bij HR 16 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:586, *PFR-Updates* 2021-0100.

24 De Rechtspraak, *Doorlooptijden in beweging!*, Eindrapport project doorlooptijden Rechtspraak, oktober 2019, zie Eindrapport ‘Doorlooptijden in beweging’ (rechtspraak.nl).

25 Op dit moment nemen zes gerechtten deel aan de inlopkamers.

26 K. Pijnappels, ‘Inlopkamer werkt eerste achterstanden weg’, *AB* 2021/05.

beeld in geval van samengestelde gezinnen,²⁷ lenen deze zaken zich mijns inziens voor een gespecialiseerd team. Daarom zou mijns inziens een dergelijke aanpak kunnen werken bij het wegwerken van de achterstanden.

5 Bij wie is de vaststelling van kinderalimentatie in goede handen?

De vaststelling van kinderalimentatie is niet een verantwoordelijkheid van de kinderrechter, maar van de civiele rechter. Destijds lijkt hier nauwelijks over te zijn gedebatteerd. Zou het logisch zijn om deze verantwoordelijk wel bij de kinderrechter te leggen? Hoewel kinderalimentatie in het belang van het kind is, is het de vraag in hoeverre de rechter het belang van het kind meeweegt bij de berekening van kinderalimentatie. De behoefte van het kind wordt berekend aan de hand van een behoeftetabel, die gebaseerd is op het gezinsinkomen tijdens de relatie van de ouders. De draagkracht wordt sinds 2013 vastgesteld aan de hand van forfaitaire uitgangspunten. Een dergelijke berekening is mijns inziens in het belang van kinderen (een algemeen belang), omdat het de voorspelbaarheid en daarmee rechtszekerheid ten goede komt. Een berekenwijze gebaseerd op individuele gevallen, hetgeen zeer rechtvaardig en in het belang van het individuele kind kan zijn, heeft tevens het risico om tot meer conflict te leiden, omdat over elke financiële post gediscussieerd kan worden.

Zolang forfaitaire normen ten grondslag liggen aan de vaststelling van kinderalimentatie lijkt het niet noodzakelijk om de kinderrechter te belasten met de behandeling van dergelijke zaken, omdat het algemeen belang van het kind het uitgangspunt vormt. Hoe meer maatwerk het wordt, hoe wenselijker het is om alimentatiezaken door een gespecialiseerd team te laten behandelen, zoals bijvoorbeeld nu tijdelijk in gang is gezet in het kader van het wegwerken van de achterstanden binnen de rechterlijke macht. In de praktijk lijkt de scheidslijn tussen de kinderrechter en de civiele rechter in familiezaken overigens niet zo groot, aangezien de betrokken rechters binnen de familiekamers vrijwel allemaal ook kinderrechter zijn. Mogelijk blijft de discussie daarmee toch beperkt tot de vraag hoe kinderalimentatie het beste vastgesteld kan worden in plaats van door wie.

27 M. Jonker, J. Wijngaard en N.D. van Foreest, 'Proportioneel verdelen van draagkracht bij kinderalimentatie in samengestelde gezinnen', *EB* 2020/63.

