

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 4

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de  
zitting 1970-1971)

De vaste Commissie voor Justitie, in welke handen dit wetsontwerp is gesteld, heeft de eer daaromtrent als volgt verslag uit te brengen.

**Algemeen**

Vele leden konden instemmen met de grondgedachte van het onderhavige wetsontwerp. Naar hun mening zal aan de noodzaak om in een groot aantal gevallen regelmatig een uiterst bezwaarlijk proces te voeren om de prijs- en inkomensstijging bij te houden op aanvaardbare wijze een einde worden gemaakt.

Wel wilden deze leden er uitdrukkelijk op wijzen, dat zij de indexeringsregeling niet meer dan een eerste stap achtten op de - helaas lange - weg naar een betere regeling van de alimentatie. Bij de behandeling van het wetsontwerp „Herziening van het echtscheidingsrecht” (Kamerstuk nr. 10 213) is trouwens van meerdere zijden op een betere alimentatieregeling aangedrongen. De grootst mogelijke spoed is hierbij gewenst, terwijl een betere invorderingsmogelijkheid hierbij prioriteit moet krijgen.

Vele andere leden hadden met belangstelling en ook wel met instemming van dit wetsontwerp kennisgenomen. Wanneer in deze algemene bewoordingen een zekere terughoudendheid valt te bespeuren, dan vloeit zulks daaruit voort, dat zij de beperktheid van dit wetsvoorstel sterk onderkennen.

Deze beperktheid ziet de bewindsman ook zelf ten volle, waar hij stelt op blz. 1, linkerkolom, memorie van toelichting, „dat via indexering de wetgever een algemene norm kan stellen, die voor talrijke gevallen een weliswaar niet volmaakte, doch wel een eenvoudige en redelijk bevredigende oplossing biedt”.

Deze leden vroegen zich af of zelfs deze voorzichtige bewoordingen van de bewindsman niet nog té optimistisch zijn.

Indexering als hier bedoeld is slechts een klein stapje in de goede richting. Geen soulaas immers wordt geboden daar waar de tot alimentatie verplichte niet meer in staat is de tot alimentatie-gerechtigde een redelijke uitkering van levensonderhoud te versrekken.

Ook wordt geen verlichting geboden daar waar de tot alimentatie verplichte onwillig is, omdat de zorg voor de inning van de verschuldigde alimentatie aan de betrokkenen overgelaten blijft.

Niet denkbeeldig is daarbij, dat de voorgestelde indexering zelfs nadeel kan brengen in zoverre, dat deze tot een nog grotere onwil om te betalen zal leiden.

De grote en stijgende nood van de onvolledige gezinnen, waaronder met name die van de gescheiden vrouw en haar kinderen, deed de vele andere leden dan ook vragen, hoever de interdepartementale werkgroep is gevorderd met de bestudering van de diverse technische mogelijkheden tot oplossing van dit nijpend probleem en of reeds op korte termijn de instelling van een breed samengesteld adviescommissie, waarin ook de meest gereede maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd zullen zijn, tegemoet kan worden gezien, zoals namens de hier aan het woord zijnde leden bij de behandeling van het nieuwe echtscheidingsrecht is gevraagd.

Verscheidene leden – die de in het voorafgaande gemaakte opmerkingen m.b.t. de op het gebied van de alimentatie bestaande problematiek onderschreven – vroegen zich niettemin af, of het ontwerp niet een te globaal instrumentarium wil invoeren tot opheffing van een deel van die problematiek. De loonindex, die bij de indexering van alimentatiebedragen gevolgd moet worden, is op zichzelf niet anders dan het rekenkundig gemiddelde van de percentages, waarmede de regelingslonen in een bepaalde periode zijn gestegen. Niet alleen zegt deze index niets ten aanzien van de inkomens buiten die van de regelingslonen, maar bovendien heeft het volgen van de loonindex alleen redelijke zin, indien alle regelingslonen met een gelijk of nagenoeg gelijk percentage worden gewijzigd. De ervaring heeft geleerd, dat dat lang niet altijd het geval is. Het lijkt wat erg ver te gaan om in die gevallen, waarin de individuele inkomensstijging achterblijft bij de gemiddelde stijging de alimentatieplichtige te noodzaken in rechte te vorderen, dat de automatische stijging van zijn verplichting te zijnen aanzien niet zal gelden. In die gevallen, waarin de individuele inkomensstijging het gemiddelde overtreft, zal de alimentatiegerechtigde toch nog genoodzaakt zijn aanvulling te vorderen, indien deze in gelijke mate in inkomenspositie wenst te verbeteren als de alimentatieplichtige.

Een ander probleem is, dat het automatisme van de wet geen rekening houdt met het feit, dat een gelijk maken van de bruto inkomensverbeteringen van gerechtigde en verplichte tot de alimentatie, geenzins betekent dat ook de netto verbeteringen gelijk zullen zijn. De alimentatieverplichte betaalt immers pensioen- en andere premies ook over dat deel van het inkomen, dat als alimentatie moet worden uitgekeerd en betaalt belasting over het eigen deel van het inkomen, vermeerderd met eventuele alimentatie voor kinderen en de kinderbijslag, terwijl de alimentatiegerechtigde alleen eventueel belasting betaalt over het bedrag van de eigen uitkering en niet over de kinderalimentatie en de kinderbijslag. In een algemene regeling is met deze bijzonderheden uiteraard geen rekening te houden, maar zij wettigen wel de vraag naar de juistheid van het aanbevolen systeem. Krachtens huidig recht heeft de rechter de bevoegdheid om desgeraden opgelegde alimentaties te indexeren. Welke noodzaak bestaat er om daarin verandering te brengen? De rechter is in staat om ieder geval op eigen merites te bezien en een aan de omstandigheden van dat geval aangepaste beslissing te nemen; de wetgever zal dit nimmer kunnen. Indien het voorgestelde systeem ertoe zou kunnen leiden, dat vele procedures werden voorkomen, dan zouden eventuele nadelen wellicht op de koop toe genomen moeten worden. De hier aan het woord zijnde leden betwijfelden sterk, of indexering van alimentaties volgens het voorgestelde systeem daartoe zal kunnen leiden, gelijk zij hierboven uiteengezet hebben. Zij zouden, alvorens hun definitief oordeel te bepalen, gaarne de visie van de Minister daarop gemotiveerd vernemen.

Sommige leden wezen erop, dat zowel uit het wetsontwerp zelf – het hanteren van de loonindex – als uit de memorie van toelichting blijkt dat de Minister van de twee uitgangspunten die een rol spelen bij de alimentatie-problematiek, nl.

de behoefte van de alimentatiegerechtigde en

de draagkracht van de alimentatieplichtige

meer betekenis heeft toegekend aan het tweede punt dan aan het eerste.

Het is de vraag of dit een juist uitgangspunt is. Men kan ook uitgaan van het principe dat de maatschappij zo moet functioneren dat iedere normale, volwassen burger(-es) in staat behoort te zijn in zijn (haar) eigen levensonderhoud te voorzien. Is hij of zij dat niet door bijzondere omstandigheden, dan behoort of in privaatrechtelijke of in publiekrechtelijke sfeer een voorziening te bestaan welke die burger(-es) in staat stelt niet alleen te leven, maar ook zo mogelijk hem of haar motiveert (weer) aan het arbeidsproces te gaan deelnemen opdat die voorziening van derden zo kort mogelijk nodig is.

Op basis van dit uitgangspunt – dat deze leden prefereerden – is het logischer de behoefte van de alimentatiegerechtigde centraal te stellen dan de draagkracht van de alimentatieplichtige. Zij zouden het op prijs stellen, indien de Minister zijn mening over het door hen gestelde zou willen geven.

Het kwam deze leden wel gewent voor de indexeringlijn die de rechtspraak al heeft aanvaard wettelijk mogelijk te maken en aldus een aantal procedures overbodig te maken.

Kan de Regering iets mededelen over de studie inzake mogelijke incassering van achterstallige alimentatie door een overheidsorgaan?

Enkele leden onderschreven zonder aarzeling de noodzaak om door middel van indexatie de alimentatieuitkeringen aan te passen aan geldontwaarding en ontwikkeling van het algemene welvaartsniveau.

Wel vroegen zij zich af of de voorgestelde regeling aan alle redelijkerwijs op dit gebied te stellen eisen voldoet.

In het bijzonder zouden zij in verband met de behandeling van dit wetsontwerp willen brengen de problematiek van de feitelijke afdwijing van alimentatieuitkeringen.

Deelt de Minister de mening dat weigerachtigheid op dit terrein bijzonder vaak voorkomt en dat dit voor de betrokkenen zeer vaak zeer ernstige moeilijkheden oplevert? Kan de Minister cijfermateriaal verschaffen waaruit blijkt hoe veelvuldig wanbetaling zich voordoet in de verschillende categorieën, in het bijzonder tegenover voormalige echtgenote, kinderen?

Is de Minister niet van mening dat het wenselijk zou zijn om alle wettelijk vastgestelde alimentatieuitkeringen door het Rijk te doen uitbetalen met verhaal op de alimentatieplichtige b.v. via de belastingheffing?

Voorts zouden deze leden willen weten of naar het oordeel van de Minister de voorgestelde regeling niet impliceert dat de aanpassing steeds met tenminste 1 jaar achterstand wordt gerealiseerd; ziet hij geen mogelijkheid om door middel van een terugwerkende krachtsbepaling hierin verbetering te brengen?

## Artikelen

### Artikel I

#### Artikel 402a, lid 1

Vele leden konden instemmen met de keuze van de Minister om de indexering te koppelen aan het loonindexcijfer. Voor de goede orde wilden zij wel opmerken, dat een andere keuze – voor het prijsindexcijfer of de gemengde index – voor hen niet aanvaardbaar zou zijn geweest.

Een vraagteken hadden deze leden gezet achter de opmerking in de memorie van toelichting dat „een al te frequente wijziging van de alimentatiebedragen (vooral voor de raden van kinderbescherming) echter praktische moeilijkheden oplevert”. Zou het financieel niet voordeliger zijn – althans niet duurder zijn – het door de raden van kinderbescherming te verrichten rekenwerk centraal te laten verrichten bij een computercentrum, zodat het bedrag van de alimentatie wel van rechtsweg kan worden gewijzigd tegelijkertijd met het A.O.W.-pensioen?

Mocht deze vraag ontkennend moeten worden beantwoord – eventueel om andere redenen dan de behartiging van gerechtvaardigde belangen van de raden van kinderbescherming – dan neigden deze leden er toch toe om te stellen dat bedoelde belangen van de raden wel vaak hebben geprevalleerd in het ontwerp. Ook de keuze van de datum waarop de alimentatiebedragen van rechtsweg worden gewijzigd (1 januari) is nl. afgestemd op de wensen van deze raden. Realiseert de Minister zich dat de aanpassing van de alimentatiebedragen dan ruim een half jaar later plaatsvindt dan strikt noodzakelijk is? De belangrijke aanpassingen van ambtelijke salarissen vinden in de regel per 1 januari plaats en de gemiddelde datum van ingang van nieuwe cao's is 15 februari. Indien men het loonindexcijfer van februari resp. maart zou nemen, dat tegen het einde van maart/april pleegt te worden gepubliceerd, zou men een betere aanpassing per 1 juni resp. 1 juli kunnen verkrijgen. Zijn hier overwegende bezwaren tegen?

Het leek sommige leden juist zoals uit het hiervoor opgemerkte reeds volgde niet de loonindex, maar het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie als maatstaf te hanteren, aangezien dat – zoals ook in de memorie van toelichting staat – het behoefte-element beter weerspiegelt.

*Artikel 402a, lid 3*

Hoe zal de afronding van het derde lid plaatsvinden: naar boven of naar beneden of op zodanige wijze dat over een reeks van jaren gezien de loonindex zo dicht mogelijk wordt benaderd?

*Artikel 402a, lid 5*

Wat is de verhouding tussen dit artikel en artikel 158 (nieuw) B.W.?

*Artikel 402a, lid 6*

Het zou ongewenst zijn indien een – ongeïndexeerde – alimentatie jarenlang normaal wordt betaald, de alimentatieplichtige niettemin opeens „besprongen” kan worden met een verhoging over een aantal jaren conform de indexatienorm, welke verhoging dan met terugwerkende kracht zou gelden. Het lijkt juist dat de indexatie weliswaar van rechtswege gelden kan – dus niet in een aparte procedure gevraagd hoeft te worden – maar niettemin een beperkte periode waarover de terugwerkende kracht geldt, bv. 1 jaar in de wet vast te leggen.

Is de Minister bereid een dergelijke wijziging aan te brengen?

**Artikel III**

*lid 1:*

Is het wel juist alimentatiebedragen, die vastgesteld zijn toen van verplichte indexering nog geen sprake was en waarop partijen zich dus noch negatief noch positief hebben gebaseerd, van rechtswege wijziging te laten ondergaan?

Zou het niet beter zijn in de overgangsregeling te bepalen dat indien de alimentatiegerechtigde een kennisgeving van indexatieverhoging aan de alimentatieplichtige zendt deze laatste dan binnen bv. 1 maand moet reageren – op straffe van kracht worden van de verhoging –; reageert de alimentatieplichtige wel maar worden de partijen het niet eens dan zou de alimentatieplichtige zich binnen een betrekkelijk korte vast te stellen termijn tot de rechter moeten wenden, aangezien hij dan zal moeten aangeven waarom de indexatie in zijn speciale geval niet zou moeten gelden. Speciaal omdat het in het systeem van het overgangsrecht mogelijk is dat een grote verhoging van een lang geleden vastgestelde alimentatieverplichting plotseling van rechtswege zou ingaan, lijkt het hierboven voorgestelde systeem rechtvaardiger.

Uiteraard zal de alimentatieplichtige duidelijke argumenten moeten hebben waarom de indexatie voor hem niet zou moeten gelden. Uit het feit dat deze wet dan zal bestaan volgt immers dat in het algemeen de indexatieverhoging redelijk zal worden geoordeeld.

*leden 3 en 4:*

Vele leden waren vooralsnog niet overtuigd van de juistheid van het percentage van 25, dat het derde lid als maximum aanwijst voor de aanpassing met terugwerkende kracht, en van de termijn van drie jaar, die het vierde lid stelt voor de periode waarover de automatische aanpassing maximaal kan plaatsvinden. Een groot aantal onderhoudsgerechtigden zal al gedurende een langere periode geen aanpassing hebben verkregen. Voor de onderhoudsplichtige is het toch, zoals de toelichting elders ook te kennen geeft, gemakkelijk om, als zijn inkomen, over die langere periode gezien, minder is gestegen dan de loonindex, zulks aan te tonen. Het percentage van 25

kwam deze leden, gezien de grote loonontwikkeling in de laatste jaren, bepaald aan de lage kant voor.

Vele andere leden namen met instemming kennis van hetgeen in de memorie van toelichting, blz. 3 rechterkolom in zijn algemeenheid werd gesteld nl. dat indexatie het effect zal hebben van een omkering van de bewijslast. Terecht merkt de bewindsman op „niet de onderhoudsgerechtigde moet de inkomensontwikkeling van de onderhoudsplichtige in het geding brengen, maar de onderhoudsplichtige moet zelf het initiatief nemen. Onbillijk is dit niet: juist de onderhoudsplichtige beschikt over de gegevens die het achterblijven kunnen aantonen”.

In het licht van deze uitspraak kwam hetgeen op blz. 5, rechterkolom van de memorie van toelichting staat, weinig overtuigend voor.

Gedoeld wordt hier op de mededeling „dat het ongewenst is om bij een maatregel die zo weinig rekening houdt met de individuele omstandigheden, al te ver in het verleden terug te gaan.”

Indien de alimentatie in de afgelopen jaren volledig gefixeerd is gebleven en dus een aanzienlijke waardedaling heeft ondergaan, is een fixering tot een maximum van 25 pct., zoals in lid 3 gesteld, bepaald onrechtvaardig te achten. Het moge zo zijn dat b.v. bij een fixering tot maximum 100 pct. wellicht moeilijkheden gezien „de individuele omstandigheden” zich gaan voordoen. Dit neemt echter niet weg dat deze moeilijkheden dan tot oplossing kunnen worden gebracht door het nemen van initiatief door de onderhoudsplichtige, hetgeen de bewindsman zo volkomen terecht heeft gekenschetst als zijnde „niet onbillijk”.

Onjuist en in ieder geval vooralsnog onvoldoende gemotiveerd achtten enkele leden de beperking van de verhoging, tot 25 pct., resp. een periode van 3 jaar. Er zijn immers uiteringen die b.v. 10 of meer jaren geleden werden vastgesteld en die intussen door inflatie in betekenis zeer veel méér dan 25 pct. zijn verminderd. Indien al een percentage grens genoemd zou moeten worden – hetgeen voor hen zeker niet is aangetoond – dan zouden zij de voorkeur geven aan b.v. 100 pct. of desnoods 50 pct. Indien de alimentatieplichtige bezwaren heeft dan is het toch ook voor de hand liggend om hem te belasten met de taak in een aanhangig te maken proces vermindering te verkrijgen.

Het wetsontwerp kiest hier te zeer de kant van de alimentatieplichtige – hetgeen temeer klemmt waar het feitelijke peil van de alimentatie uitkeringsverplichtingen gemiddeld al zo buitengewoon laag ligt.

*lid 5:*

De bedoeling van deze bepaling is niet duidelijk. Stel dat de wet 1-4-1972 in werking treedt. Er is een alimentatie vastgesteld op 1-2-1972. Bij die vaststelling is met het prijspeil op dat moment rekening gehouden. Moet de indexverhoging dan niettemin over 1972 toegepast worden? Is het niet juist de eerste verhoging dan in 1973 te laten gelden?

Aldus vastgesteld 16 augustus 1971.

GEELKERKEN 1)

WIEBENGA

VAN SCHAIK

WOLFF

KONING 1)

GOUDSMIT

HAARS

GEURTSSEN

ROETHOF

HEIJMANS

BERGER 1)

VAN DER SANDEN

HAAS-BERGER

STOFFELEN

DE GAAY FORTMAN.

1) Als plaatsvervaarders van de heren Boertien, Rietkerk en Spaanderman, die hebben opgehouden lid der Kamer te zijn.