

Regelen omtrent de indexering van uitkeringen voor levensonderhoud

MEMORIE VAN ANTWOORD
(Ingezonden 27 oktober 1971)

Nr. 5

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

Algemeen

Het verheugt de ondergetekende dat in het voorlopig verslag van verschillende zijden instemming wordt betuigd met de strekking van het wetsontwerp.

Zoals daarbij terecht wordt opgemerkt, is deze strekking beperkt: ook de ondergetekende beseft zeer wel dat door de beoogde regeling niet een volledig levensonderhoud van alimentatiegerechtigden kan worden gewaarborgd. Reeds eerder is medegedeeld dat het vraagstuk van de financiële positie van alleenstaande vrouwen en onvolledige gezinnen in studie is genomen door een interdepartementale commissie. Over de stand der werkzaamheden van deze commissie heeft de ondergetekende laatstelijk mededelingen gedaan in de beantwoording van de schriftelijke vragen, hem gesteld door het lid der Eerste Kamer mr. J. H. van Wijk; hij moge daarnaar thans verwijzen.

Intussen is het duidelijk dat het alimentatierecht alleen nimmer een geheel bevredigende oplossing kan verschaffen. De praktische moeilijkheid immers is dat één inkomen zelden voldoende is voor het onderhoud van twee gezinnen. De ondergetekende heeft dan ook de indruk dat er de laatste jaren een verschuiving optreedt van de – kleine – alimentatieuitkeringen naar uitkeringen krachtens de Algemene Bijstandswet, hetgeen aan het probleem van de invorderingsmogelijkheid van alimentatie iets van zijn scherpte heeft ontnomen. Het vorderen van alimentatie – en wellicht ook de invordering van alimentatieuitkeringen – wordt eerder achterwege gelaten, wanneer moeilijkheden zijn te verwachten, in de gevallen waarin tevens recht op wettelijke bijstand bestaat. De te verwachten kosten, moeite en ergernis, verbonden aan het verkrijgen van de alimentatieuitkering van een onwillige of onmachtige onderhoudsplichtige, maken het aanvragen van een bijstandsuitkering voor de onderhoudsgerechtigde niet zelden verkieslijk; krachtens artikel 55 der wet heeft de gemeente dan verhaal op de alimentatieplichtige tot de grens van diens onderhoudsplicht. Het komt de ondergetekende voor dat men bij de beoordeling van het alimentatievraagstuk deze ontwikkeling – hoe men daarover ook moge denken – in de beschouwingen moet betrekken. Dit neemt uiteraard niet weg dat men moet waken tegen een ontwikkeling die tot gevolg zou hebben dat de lasten op onverantwoorde wijze naar de gemeente worden doorgeschoven. Het probleem van de invordering, dat mede de aandacht van de bovengenoemde interdepartementale werkgroep heeft, verdient ook vanuit deze gezichtshoek nader onderzoek.

Ook al erkent hij de beperkte strekking van het onderhavige wetsontwerp, de ondergetekende is van oordeel dat dit zeker zijn nut heeft, en wel voor die gevallen waarin de alimentatieplicht redelijk wordt nagekomen, maar de aanpassing aan het stijgend inkomens- en prijspeil niet vrijwillig geschiedt.

Of de indexering tot nog grotere onwil tot betaling zal leiden, zoals vele leden niet denkbeeldig achten, kan thans moeilijk worden voorspeld; wel dient men te bedenken dat een geleidelijke, jaarlijkse verhoging van het alimentatiebedrag, die ongeveer gelijke tred houdt met zijn eigen draagkracht, voor de alimentatieplichtige gemakkelijker valt te verwerken dan sterke verhogingen die schoksgewijze plaats vinden.

Verscheidene leden vragen zich af of de voorgestelde indexering niet een te globaal instrumentarium schept en of zij niet te veel met de bruto-, in plaats van met de netto-inkomensverandering rekening houdt. Dit brengt hen ertoe de noodzaak van het ontwerp in twijfel te trekken, nu de rechter toch bevoegd is te indexeren en daarbij de individuele omstandigheden van het geval in aanmerking te nemen.

De ondergetekende zou hieromtrent in de eerste plaats willen opmerken dat het ontwerp aan een dergelijke „individuele indexatie” geenszins in de weg staat, omdat de algemene indexering immers kan worden uitgesloten: artikel 402a, lid 5. Reeds in de memorie van toelichting is er de nadruk op gelegd dat zo'n individuele indexering dikwijls inderdaad de voorkeur zal verdienen. Maar deze zal lang niet altijd een voldoende oplossing bieden, al was het maar omdat de onderhoudsgerechtigde veelal niet zal weten, of en met welk percentage de draagkracht van de onderhoudsplichtige is gewijzigd, zodat deze indexering dus zonder praktisch effect zou blijven. In de praktijk ziet men, naar de indruk van de ondergetekende, dan ook vooral koppeling van de indexering aan het prijs-indexcijfer van de gezinsconsumptie. Deze indexering is evenwel niet geheel bevredigend, omdat ze geen rekening houdt met de ontwikkeling van de draagkracht van de onderhoudsplichtige.

Uit het vorenstaande volgt dat indexering bij rechterlijke uitspraak niet steeds goed mogelijk is of een bevredigende oplossing biedt. Daar de rechter zijn beslissing tot indexering in het tegenwoordige recht niet wel kan baseren op een index, die een aanduiding geeft van de algemene ontwikkeling van de draagkracht, bestaat er naar de mening van de ondergetekende aanleiding tot een aanvullende wettelijke voorziening, die kan werken wanneer binnen de grenzen van het bestaande recht niet een voor het concrete geval betere regeling is te vinden.

Evenals zijn ambtsvoorganger geeft de ondergetekende toe dat de gekozen maatstaf tamelijk grof is, maar daaraan valt niet te ontkomen, als er geen individuele maatstaf is, en een grove maatstaf is beter dan het achterwege blijven van een algemene indexeringsregeling. De maatstaf, hoe weinig verfijnd ook, zal naar de mening van de ondergetekende overigens in het overgrote deel der gevallen zeer wel bruikbaar zijn, omdat hij een beeld geeft van de gemiddelde inkomensontwikkeling, en individuele afwijkingen dikwijls pas na verloop van jaren praktische betekenis zullen verkrijgen: de afwijkingen zullen zich veelal slechts een beperkt percentage van het gemiddelde verwijderen en in geldbedrag uitgedrukt op korte termijn niet veel gewicht in de schaal leggen. Pas op den duur zal een gecumuleerde afwijking dan van voldoende belang worden om wijziging van het alimentatiebedrag te vragen.

Dat de indexering is gekoppeld aan het bruto-inkomen en niet aan het netto-inkomen, is niet van belang, voor zover de lasten op het bruto-inkomen proportioneel meestijgen, hetgeen bij pensioen- en andere premies dikwijls het geval is: het netto-inkomen van de alimentatieplichtige stijgt dan immers in gelijke mate als zijn bruto-inkomen. Voor zover de lasten meer dan evenredig toenemen, zoals bij de loon- en inkomstenbelasting het geval is, dient te worden bedacht dat de op het bruto-inkomen van de man afgestemde verhoging van de alimentatie mede voor fiscale aftrek in aanmerking komt voor zover die alimentatie aan de gescheiden vrouw wordt betaald, en voorts dat de progressie ook op het inkomen van de vrouw drukt. Tenslotte zij er op gewezen dat verhoging van het bruto-inkomen een extra-verhoging van de netto-draagkracht ten gevolge heeft, voor zover het verschil tussen bruto- en netto-inkomen wordt veroorzaakt door degressief stijgende of vaste lasten, zoals schulden met een vast rentepercentage. De ondergetekende ziet dan ook geen grote onbillijkheid in het gekozen systeem.

Sommige leden geven de voorkeur aan een indexering op basis van behoefte van de onderhoudsgerechtigde, en niet volgens de draagkracht van de onderhoudsplichtige en wel om de onderhoudsgerechtigde te stimuleren tot deelneming aan het arbeidsproces.

De ondergetekende deelt deze zienswijze niet. Bij de vaststelling van het alimentatiebedrag wordt en volgens de wet (artikel 397 Boek 1) en volgens de rechtspraak (b.v. H.R. 9 oktober 1964, N.J. 1966, 84) rekening gehouden zowel met de behoefte van de alimentatiegerechtigde als met de draagkracht van de alimentatieplichtige. Er is geen grond om bij een wijziging slechts één van deze factoren in aanmerking te nemen, en de factor van de draagkracht buiten beschouwing te laten. Het zou toch onbillijk zijn dat b.v. een verbetering van het inkomen van een vader niet zou doorwerken in het onderhoud dat hij aan zijn kinderen is verschuldigd. De prikkel om (weer) aan het arbeidsproces deel te nemen, dient, voor zover dat mogelijk en redelijk is, te worden gevonden in de hoogte van het bedrag zelf en in de voorwaarden waaronder het wordt toegekend (vergelijk artikel 157, leden 1 en 3 Boek 1, alsmede H.R. 20 mei 1960, N.J. 1960, 420). Daarbij komt dat van lang niet alle onderhoudsgerechtigden in redelijkheid kan worden gevergd om aan het arbeidsproces deel te nemen; dit geldt in het bijzonder voor kinderen, ouderen en vrouwen op wie de zorg voor een gezin rust.

Het ontwerp koppelt de alimentatie aan de loonindex, d.w.z. een gemiddeld inkomenscijfer, dat een aanduiding van waarde en welvaartsvastheid geeft. Het element van waardevastheid correspondeert met het behoefte-element in het onderhoud, het element van welvaartsvastheid met dat van de draagkracht. Het verdient de aandacht dat het daarbij gaat om een zekere algemene ontwikkeling van de draagkracht, en niet om een systeem waarin de individuele ontwikkeling van het inkomen van de onderhoudsplichtige – derhalve met inbegrip van b.v. promotie – op de voet wordt gevolgd. De ondergetekende meent dat het ontwerp daarmee past in het door de jurisprudentie ontwikkelde stelsel; zie b.v. H.R. 30 juni 1967, N.J. 1967, 341, waarin wordt verworpen zowel de stelling dat inkomensverbetering van de man na de scheiding in het geheel niet in aanmerking behoort te komen voor de hoogte van de alimentatie van de vrouw, als de stelling, dat dit ten volle zou moeten geschieden.

Het vraagstuk van de incassering van achterstallige alimentatie waarover deze en enkele leden vragen stellen, is in het vorenstaande reeds ter sprake gekomen. Betrouwbare gegevens omtrent de niet-nakoming van alimentatieverplichtingen zijn niet beschikbaar. Zijn oordeel omtrent een ander systeem van alimentatieheffing en -uitkering zou de ondergetekende willen opschorten tot de in het voorgaande genoemde interdepartementale commissie haar verslag gereed heeft, en op de grondslag daarvan een gedachtenwisseling heeft kunnen plaats vinden.

De voorgestelde regeling impliceert niet dat de aanpassing steeds met ten minste 1 jaar achterstand wordt gerealiseerd. Wordt bijv. de alimentatie in de maand december van enig jaar vastgesteld, dan volgt reeds op 1 januari daarop de wijziging van rechtswege; het percentage van deze wijziging is weliswaar gekoppeld aan de loonontwikkeling in het dan verstreken jaar, maar men kan niet in het algemeen zeggen dat dit percentage zal achterblijven bij het percentage van het komende jaar. Daar de afwijkingen elkaar in de loop der jaren zullen opheffen, is er van een werkelijke achterstand geen sprake, en bestaat er ook geen grond tot een bepaling omtrent terugwerkende kracht, die trouwens in de praktijk tot allerlei moeilijkheden aanleiding zou geven.

Uit het voorgaande volgt wel, dat partijen er goed aan doen bij de eerste vaststelling van alimentatie en bij wijziging van het bedrag volgens artikel 401 Boek 1 B.W. zich rekenschap te geven van de gevolgen van de wijziging van rechtswege. Om deze op billijke wijze te verwerken zal van belang zijn of bij de vaststelling van het alimentatiebedrag reeds rekening is gehouden met de gemiddelde inkomensstijging van dat jaar, en op welke wijze de inkomensveranderingen van de alimentatieplichtige zich in de komende jaren vermoedelijk zullen voltrekken. Het wettelijk stelsel geeft de nodige ruimte voor een billijke oplossing, nu enerzijds de wijziging van rechtswege tijdelijk kan worden uitgesloten (artikel 402a, lid 5), en ander-

zijds een nog te verwachten inkomensstijging bij de vaststelling van het alimentatiebedrag in aanmerking kan worden genomen (H.R. 24 juni 1966, N.J. 1966, 462).

De ondergetekende moge tenslotte vermelden dat nog aanleiding bestaat tot enige aanvulling van het wetsontwerp, waar toe een nota van wijziging met toelichting wordt ingediend.

Artikelen

Artikel I

Artikel 402a, lid 1

Het verheugt de ondergetekende dat vele leden kunnen instemmen met de keuze van het loonindexcijfer als maatstaf voor de indexering. In het voorgaande is reeds uiteengezet, dat bij een zorgvuldige vaststelling van het alimentatiebedrag met het oog op de gevolgen voor de indexering, uit de wijze van vaststellen van de wijziging van rechtswege geen nadeel voor de alimentatiegerechtigde behoort voort te vloeien; datzelfde geldt voor de gekozen datum van 1 januari. In dat licht bezien verdient het aanbeveling de praktische uitvoering zo soepel mogelijk te laten verlopen.

De moeilijkheden van een al te frequente wijziging van de alimentatiebedragen waarop in de memorie van toelichting wordt gewezen, betreffen niet alleen het daaraan verbonden rekenwerk, doch nog meer de aan de inning van de verhoogde bedragen verbonden werkzaamheden. Het antwoord op de vraag of het financieel voordeliger, althans niet duurder, is het rekenwerk drie of vier maal per jaar door een computercentrum te laten verrichten in plaats van een maal per jaar door de raden voor de kinderbescherming – welke vraag waarschijnlijk ontkennend moet worden beantwoord – geeft geen oplossing voor de moeilijkheid dat wijziging van de alimentaties gelijktijdig met het A.O.W.-pensioen gevolgen heeft voor de inning, te meer omdat die wijzigingen vrijwel altijd met terugwerkende kracht zouden plaats vinden. Over het aantal weken of maanden van die terugwerkende kracht zijn de onderhoudsbijdragen door de raden reeds geïnd en uitbetaald aan de rechthebbenden. Voor bedoelde weken of maanden moeten dan navorderingen plaats vinden, met alle daaraan verbonden problemen. Men denke in dit verband aan liggende loonbeslagen, aan inning van door indexering verhoogde alimentatie die eenmaal of over een aantal malen moet worden verhoogd met het bedrag respectievelijk een gedeelte van het bedrag van de navordering. Deze problemen hebben overigens niet alleen betrekking op alimentaties die door de raden voor de kinderbescherming moeten worden geïnd, doch op alle alimentaties.

Het gekozen systeem, dat, zoals in het bovenstaande is uiteengezet, de alimentatiegerechtigden niet benadeelt, heeft door de peildatum van 1 januari nog een bijkomend voordeel voor de raden voor de kinderbescherming. Op grond van comptabele voorschriften moeten zij namelijk per die datum de vorderingen voor het komende jaar berekenen o.m. met inachtneming van eventuele opgelopen achterstanden; bij deze berekening kan dan gelijktijdig de wijziging van rechtswege in aanmerking worden genomen. Keuze van een of meer andere peildata zou een grote hoeveelheid extra-werk en -kosten meebrengen.

In het algemeen gedeelte is de ondergetekende reeds nader ingegaan op de vraag waarom in het ontwerp – op globale wijze – voor de indexering aansluiting is gezocht aan een index waarin ook de ontwikkeling van de draagkracht tot uiting komt.

Artikel 402a, lid 3

Uit de tekst volgt dat afronding het gemakkelijkst steeds op het dichtstbijzijnde volle percent zal geschieden; door de jaren heen zullen de afwijkingen elkaar vermoedelijk ongeveer in evenwicht houden. Er bestaat slechts vrijheid van keuze, als de loonstijging precies op een half procent uitkomt. Het ligt voor de hand dan de beslissing te nemen, die het best eventuele gecumuleerde afwijkingen in de afgelopen jaren corrigeert.

Artikel 402a, lid 5

Artikel 158 j° 159, lid 1, heeft betrekking op de uitsluiting van wijziging door de rechter krachtens artikel 401, lid 1; de onderhavige bepaling ziet op uitsluiting van de wijziging van rechtswege. Een beding overeenkomstig artikel 158 j° 159, lid 1, sluit de wijziging van rechtswege niet uit, een beding volgens artikel 402a, lid 5 omgekeerd niet een wijziging krachtens artikel 401. Beoogt men uitsluiting van *alle* wijziging, dan zal men dus beide bedingen moeten maken.

Artikel 402a, lid 6

Een wettelijke bepaling die terugwerkende kracht beperkt, komt de ondergetekende onjuist voor: in het, door het voorlopig verslag genoemde, voorbeeld gaat het om een alimentatieplichtige die zijn wettelijke verplichting jarenlang niet is nagekomen, zonder wijziging krachtens artikel 401 of uitsluiting krachtens artikel 402a, lid 5 te verzoeken. Hij heeft dit op eigen risico gedaan. Iets anders is dat *de rechter*, gezien de omstandigheden van het geval, het alimentatiebedrag alsnog kan wijzigen, en wel mede over de inmiddels verlopen periode (zie H.R. 2 januari 1953, N.J. 1953, 148).

Artikel III

Lid 1

De ondergetekende acht indexering van reeds lopende alimentatieverplichtingen in beginsel verantwoord, ook al is het juist dat partijen zich bij de vaststelling der bedragen indertijd van een mogelijke indexering nog geen rekenschap hebben kunnen geven. De aard van de onderhoudsplicht immers brengt mee, dat de hoogte van het bedrag afhankelijk is van de omstandigheden van het geval, zoals de behoeften van de onderhoudsgerechtigde en de draagkracht van de onderhoudsplichtige, en dat dit bedrag voor wijziging vatbaar is, wanneer de omstandigheden veranderen. Een zodanige verandering nu is in het algemeen ook in het verleden ten gevolge van de prijs- en inkomensstijging opgetreden, en de onderhoudsplichtige zal dan ook niet op een ongewijzigde handhaving van het alimentatiebedrag mogen rekenen. Wat het wetsontwerp beoogt, is een zo goed mogelijke benadering van hetgeen de onderhoudsgerechtigde – maar dan ten koste van geregeld procederen – evenzeer kan bereiken door toepassing van artikel 401.

Vindt de onderhoudsplichtige de indexering in zijn geval onbillijk, dan ligt het op zijn weg om aan te vangen met de voorbereiding van de maatregelen om tot uitsluiting te komen. Een voorschrift dat de alimentatiegerechtigde tot een voorafgaande kennisgeving zou verplichten, heeft naast de algemene wettelijke regel naar de mening van de ondergetekende trouwens weinig zin: een waarborg voor de alimentatieplichtige is niet in de kennisgeving gelegen, maar in zijn bevoegdheid een beroep op de rechter te doen.

Leden 3 en 4

Deze bepalingen berusten op de overweging dat de gekozen maatstaf van indexering – het indexcijfer der lonen – te globaal is om een billijke oplossing te geven met betrekking tot alimentatiebedragen die jaren geleden zijn vastgesteld. Gedurende die periode heeft de alimentatiegerechtigde dan blijkbaar stilgezeten, en de kans is groot dat de loonindex in die gevallen toch een weinig betrouwbare maatstaf is voor de ontwikkeling van draagkracht en behoefte. De ondergetekende acht het verkieslijk dat in zo'n geval eerst krachtens artikel 401 het alimentatiebedrag naar de thans bestaande omstandigheden gewijzigd wordt vastgesteld. Daar het dan gaat om een normale toepassing van artikel 401 tot aanpassing aan gewijzigde omstandigheden is het gerechtvaardigd, dat het initiatief daartoe uitgaat van de onderhoudsgerechtigde. Weliswaar mist deze bij toepassing van artikel 401 het beroep op het „wettelijk vermoeden” dat de draagkracht van de onderhoudsplichtige zich in gelijke mate als de loonindex heeft ontwikkeld, anderzijds verkeert hij niet in een zo ongunstige positie dat op hem de last rust om met wettige bewijsmiddelen de draag-

kracht van de onderhoudsplichtige aan te tonen: zie artikel 828*d*, lid 4, W.v.B.R.v.

Lid 5

Deze bepaling leidt tot het resultaat dat in het voorlopig verslag als juist wordt beschouwd. In het gegeven voorbeeld is 1972 het jaar waarin de wet in werking treedt. Aan *het einde* van dat jaar – dus 1972 – zal het wijzigingspercentage voor de eerste maal na de inwerkingtreding worden vastgesteld. Op 1 januari 1973 zal dan de wijziging van rechtswege voor de alimentatiebedragen in werking treden.

De Minister van Justitie,

VAN AGT.