

Zitting 1980–1981

16 630

Wijziging van de regelen omtrent de indexering van uitkeringen voor levensonderhoud

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Door de aanhoudende stijgingen van het inkomens- en prijspeil treden er in de omstandigheden waarmee bij de vaststelling van de hoogte van door bloed- en aanverwanten en gescheiden echtgenoten verschuldigde uitkeringen tot levensonderhoud rekening wordt gehouden, te weten de behoeften van de onderhoudsgerechtigde en de draagkracht van de onderhoudsplichtige, voortdurend wijzigingen op. De onderhoudsgerechtigde die deze wijzigingen verdisconteerd wil zien in het uitkeringsbedrag is, wanneer geen nadere regeling is getroffen, en/of wanneer de onderhoudsplichtige niet vrijwillig zijn bijdrage aanpast, genoodzaakt om de rechter regelmatig te verzoeken het uitkeringsbedrag aan de gewijzigde omstandigheden aan te passen. De noodzaak om steeds opnieuw te procederen is voor de onderhoudsgerechtigde bezwaarlijk. De onderhoudsplichtige zal verweer willen voeren, hetgeen evenzeer een belasting vormt. Het bezwaar is bovendien dat in geval van tegenspraak de gerechtigde aannemelijk zal moeten maken dat en in welke mate de draagkracht van de onderhoudsplichtige is gestegen. Dit bewijs is voor de gerechtigde veelal niet of met grote moeite te leveren aangezien hij daartoe niet over de benodigde gegevens beschikt.

Om aan deze bezwaren tegemoet te komen is bij de wet van 6 juli 1972, Stb. 390, bepaald dat de bij rechterlijke uitspraak of overeenkomst vastgestelde bedragen voor levensonderhoud jaarlijks van rechtswege worden aangepast aan de ontwikkeling van het indexcijfer der lonen, vastgesteld krachtens de Algemene Ouderdomswet. Zoals uit de memorie van toelichting bij genoemde wet blijkt is gekozen voor koppeling aan een loonindexcijfer in plaats van aan een prijsindexcijfer, op grond van de overweging dat de loonindex niet alleen de beste benadering geeft van de draagkracht van de onderhoudsplichtige maar ook van de behoeften van de onderhoudsgerechtigde. Bij dit laatste werd overwogen dat bij verandering van het gemiddelde welvaartspeil ook de behoeften van de burgers zullen veranderen. Het volgen van een prijsindexcijfer maakt de onderhoudsuitkeringen slechts waardevast. Er werd echter geen reden aanwezig geacht om de ontvangers van onderhoudsuitkeringen niet in de toenemende welvaart te laten meedelen. Met nadruk is daarom gekozen voor het principe dat de privaatrechtelijke onderhoudsuitkeringen, evenals de publiekrechtelijke, welvaartsvast en niet slechts waardevast dienen te zijn. Dit wordt bereikt door de uitkeringen te koppelen aan een loonindexcijfer.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid onder b, van de Wet op de Raad van State.

Het per 1 januari 1973 ingevoerde systeem van de wettelijke indexering heeft inmiddels in de rechtspraak zijn nut bewezen. Vooral voor de indexering van de onderhoudsuitkeringen ten behoeve van kinderen is het stelsel van grote betekenis geweest. Volgens de bij mijn departement aanwezige gegevens zijn de raden voor de kindbescherming betrokken bij de doorbetaling van ongeveer 50 000 kinderalimentaties. In zevenennegentig procent van deze gevallen werd in 1979 de wettelijke indexering gevolgd. Geen gegevens zijn beschikbaar omtrent de alimentaties die aan ex-echtgenoten worden betaald. Door sommigen is de veronderstelling geuit dat bij deze laatste categorie van onderhoudsuitkeringen de wettelijke indexering als regel wordt uitgesloten¹. Uit vanwege mijn departement gevoerde gesprekken met rechters en advocaten uit verschillende delen van het land is de juistheid van dit vermoeden evenwel niet gebleken².

Bezwaren ingebracht tegen de huidige regeling

Het systeem van een wettelijke indexering heeft tot doel om de eenmaal vastgestelde uitkeringssommen automatisch aan te passen aan wijzigingen van het welvaartspeil. Het valt goed te begrijpen dat onderhoudsplichtigen die menen dat de bijdrage op zich zelf op onjuiste wijze is vastgesteld, tegen een aanpassing daarvan door indexering ook bezwaar maken. Bij afwezigheid van een indexering zou immers de uitkeringssom bij een stijgend inkomen gaandeweg een geringer aandeel hiervan uitmaken.

In werkelijkheid richten onder deze omstandigheden de bezwaren zich niet tegen de indexeringsregeling als zodanig, maar tegen de destijds vastgestelde hoogte van de onderhoudsbijdrage. Bezien wordt momenteel of het wenselijk en mogelijk is te komen tot een nadere regeling van de vaststelling van de onderhoudsbijdrage aan ex-echtgenoten. Aangezien in ieder geval aan genoemde uitkeringen niet het karakter van een uitkering strekkende tot levensonderhoud zal worden ontnomen, blijft de wenselijkheid van een vorm van wettelijke indexering voor de toekomst onverminderd van kracht. Niet valt immers in te zien waarom een op andere wijze of onder andere voorwaarden vastgestelde onderhoudsbijdrage niet automatisch aan wijzigingen van het welvaartspeil zou dienen te worden aangepast.

Door de leden van de Tweede Kamer Geurtsen en Joeke is op 12 januari 1978 in schriftelijke vragen de stelling geponeerd dat de praktijk van de wettelijke indexering in de afgelopen jaren onbillijk is geweest voor de onderhoudsplichtigen in de hogere inkomenscategorieën, aangezien de ontwikkeling van de inkomens van deze laatsten ten gevolge van het gevoerde nivelleringsbeleid ten achter zou zijn gebleven bij de stijging van het gemiddelde loonpeil. In mijn antwoord op deze vragen heb ik als mijn mening uitgesproken dat er steekhoudende gronden zijn voor een bezinning op het geldende indexeringsstelsel en toegezegd dat een onderzoek ter hand zou worden genomen «naar de punten die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de vraag of herziening van de wettelijke regeling, of een verfijning daarvan, nodig is». (Aanhangsel van de Handelingen II, zitting 1977–1978, nr. 686). Tevens heb ik bij die gelegenheid in herinnering gebracht dat met de wettelijke indexering, blijkens de memorie van toelichting, nimmer is beoogd om een uniforme, voor alle onderhoudsuitkeringen geldende indexering voor te schrijven. In de memorie van toelichting is dan ook vooropgesteld dat in de gevallen waarin dat mogelijk is, een individuele regeling die met bijzondere omstandigheden rekening kan houden, de voorkeur verdient. Erkend werd ook toen al dat de gemiddelde loonontwikkeling «een vrij grove maatstaf is voor een redelijke en geleidelijke aanpassing van het peil der bedragen voor levensonderhoud». Zonder twijfel, zo werd gesteld, zijn er gevallen waarin draagkracht en behoeften sterke afwijking van de algemene ontwikkeling vertonen. De wet van 6 juli 1972 voorziet dan ook in de mogelijkheid de indexering bij overeenkomst door partijen of zonedig door een rechterlijke uitspraak uit te sluiten. Daarnaast bestaat steeds de mogelijk-

¹ Zo door mr. F. W. Grosheide en mr. F. J. A. van der Velden in: *Uitkering en indexering na echtscheiding, Prae-advies Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking*, Deventer 1980. Deze auteurs vermoeden dat uitsluiting van de wettelijke indexering eerder regel dan uitzondering zou zijn.

² Uit een onderzoek naar de vonnissen van de Rechtbank van Amsterdam betreffende echtscheiding, scheiding van tafel en bed en ontbinding huwelijk uit de periode 1 september 1976 tot 1 maart 1977 blijkt dat door deze rechtbank de wettelijke indexering zowel bij de opgelegde alimentaties voor de ex-echtgenoten als bij de alimentaties voor de kinderen slechts zelden wordt uitgesloten (mr. R. C. Gisolf, mr. K. Blankman, *Scheidingen in cijfers*, in: *Familie en Jeugdrecht*, jaargang 2, nr. 2, maart 1980).

heid voor beide partijen om zich in verband met gewijzigde omstandigheden tot de rechter te wenden met het verzoek de onderhoudsuitkering als zodanig te wijzigen (artikel 401, Boek 1 BW). In verband met deze laatste mogelijkheid is in de memorie van toelichting nog opgemerkt dat een systeem van indexering van rechtswege neerkomt op een omkering van de bewijslast. Waar vroeger de onderhoudsgerechtigde de toename van de draagkracht van de onderhoudsplichtige diende te bewijzen, moet thans deze laatste zelf zijn eigen draagkracht in het geding brengen. Onbillijk is dit niet, zo zegt de memorie van toelichting, aangezien juist de onderhoudsplichtige beschikt over de gegevens die het achterblijven van de draagkracht kunnen aantonen.

Het onderzoek, dat ik naar aanleiding van de bovengemelde vragen van de leden van de Tweede Kamer Geurtsen en Joekes heb laten uitvoeren, heeft allereerst ten doel gehad om inzicht te krijgen in de gegrondheid van de naar voren gebrachte bezwaren. Vervolgens is nagegaan welke wijzigingen in het thans geldende stelsel van de wettelijke indexering zouden kunnen worden aangebracht om deze bezwaren, voor zover gegrond, zoveel mogelijk weg te nemen. In het hierna volgende zijn de bevindingen van deze studie neergelegd.

De ontwikkeling van de inkomens van de onderhoudsplichtigen en van de onderhoudsuitkeringen

Eén van de omstandigheden waarop door de rechter bij de vaststelling van de uitkeringen voor levensonderhoud moet worden gelet is de draagkracht van de onderhoudsplichtigen. Dit heeft tot gevolg dat aan onderhoudsplichtigen uit de laagste inkomensgroepen dikwijls géén uitkeringsverplichting wordt opgelegd. Aangenomen kan worden dat onder de onderhoudsplichtigen de hogere inkomensgroepen oververtegenwoordigd zijn. Actuele gegevens hieromtrent zijn niet beschikbaar. Door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van mijn ministerie kon wel een overzicht worden opgesteld van de inkomenspositie van degenen die in 1973 een uitkering betaalden aan ex-echtgenoten. De gegevens waarop dit overzicht is gebaseerd werden ontleend aan het grondmateriaal van de Statistiek voor Inkomens en Vermogens 1973 van het Centraal Bureau voor de Statistiek, aangevuld met gegevens van de inspecties der Directe Belastingen.

Het bedoelde overzicht is opgenomen in tabel 1.

Tabel 1. Belastbaar inkomen van degenen die in 1973 een onderhoudsuitkering betaalden aan de ex-echtgenote(n)

Inkomen (belastbaar)	frequentie	cumulatief
tot 17 500 gulden	36,4%	36,4%
17 501– 35 000 gulden	33,6%	70,0%
35 001– 52 500 gulden	18,2%	88,2%
52 501– 70 000 gulden	4,4%	92,6%
70 001– 87 500 gulden	2,4%	95,0%
87 501–106 000 gulden	1,3%	96,3%
106 001–122 500 gulden	1,0%	97,3%
122 501 en meer gulden	2,7%	100,0%
totaal	100,0%	

Bron: CBS/WODC

Het bruto modale inkomen bedroeg in 1973 17 500 gulden. Uit tabel 1 blijkt dat bijna 64% van degenen die in 1973 een uitkering aan de ex-echtgenote betaalden een belastbaar inkomen had dat hoger was dan dit modale inkomen. Aangezien bij de vaststelling van het belastbare inkomen met de betaalde onderhoudsuitkeringen aan ex-echtgenoten rekening wordt gehouden, betekent dit dat het percentage onderhoudsplichtigen met een bruto-inkomen van meer dan modaal zelfs nog hoger zal liggen dan uit de tabel blijkt.

Aangezien de rechter aan een onderhoudsplichtige met een laag inkomen eerder een alimentatie voor zijn kinderen zal opleggen dan een alimentatie voor zijn ex-echtgenote, kan worden aangenomen dat het gemiddelde inkomen van degenen die kinderalimentatie betalen lager is dan het in tabel 1 weergegeven inkomen³. Van degenen die een onderhoudsuitkering betalen voor de kinderen zal derhalve een kleiner percentage een boven modaal inkomen hebben.

Onder het huidige stelsel volgt de wettelijke indexering van de onderhoudsuitkeringen de ontwikkeling van de index der regelingslonen, zoals die wordt gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze index geeft de gemiddelde ontwikkeling weer van de lonen die in collectieve arbeidsovereenkomsten of loonregelingen zijn vastgelegd. Sedert het Besluit van 18 juni 1976, Stb. 331, waarbij het «Besluit begripsomschrijving indexcijfer der lonen» (Besluit van 3 maart 1972, Stb. 142) werd gewijzigd, is bepalend het indexcijfer van de regelingslonen per week en per maand van volwassen werknemers, particulier bedrijf (exclusief spaarloon), zoals dat op basis van het jaar 1972 wordt berekend door het Centraal Bureau voor de Statistiek naar de stand op de laatste werkdag van elke kalendermaand en voor de eerste maal, al dan niet voorlopig, wordt gepubliceerd in het «Statistisch Bulletin van het Centraal Bureau voor de Statistiek». Deze definitie is sedert de inwerkingtreding op 13 november 1980 van de Wet van 1 november 1980, Stb. 578, houdende aanpassing van artikel 402a van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, in het vierde lid van artikel 402a zelf vermeld.

Voor zover de hogere inkomens looninkomens zijn worden ze doorgaans slechts in beperkte mate in collectieve loonregelingen vastgelegd. Dit betekent dat een afwijkende ontwikkeling van de hogere inkomens slechts zeer ten dele verdisconteerd wordt in de loonindex. De loonindex wordt dus sterk beïnvloed door juist de lagere en laagste inkomenscategorieën. Aangezien in deze laatste categorieën de inkomens, mede ten gevolge van het regeringsbeleid in deze, de laatste jaren meer dan gemiddeld zijn gestegen, is het heel wel denkbaar dat het indexcijfer der regelingslonen een grotere stijging te zien geeft dan bij de hogere inkomens feitelijk is opgetreden. Nu is gebleken dat vooral van degenen die een alimentatie betalen aan hun ex-echtgenote een aanzienlijk deel een boven modaal inkomen heeft, zou dit betekenen dat in veel gevallen de uitkeringen waarop de wettelijke indexering van toepassing is, sneller zullen zijn gestegen dan het inkomen van de onderhoudsplichtige.

In tabel 2 zijn naast elkaar geplaatst de ontwikkeling van de van rechtswege geïndexeerde onderhoudsuitkeringen en een door het Centraal Bureau voor de Statistiek opgesteld overzicht van de ontwikkeling van de verdiende lonen voor een aantal inkomenscategorieën van employés (exclusief winkelpersoneel). Gekozen is voor een analyse van de verdiende lonen, omdat daarmee de werkelijke loonontwikkeling beschreven wordt. De employés werden gekozen omdat dan de hogere inkomensgroepen beter vertegenwoordigd zijn. Een vergelijking tussen de ontwikkeling van de van rechtswege geïndexeerde onderhoudsuitkeringen en de ontwikkeling van de reëel besteedbare inkomens is niet uitvoerbaar. Juist over de hogere categorieën van dit laatste inkomen zijn namelijk in onvoldoende mate betrouwbare gegevens beschikbaar. De in tabel 2 opgenomen cijfers zijn ontleend aan een decielenanalyse die uitgevoerd is op gegevens uit het halfjaarlijks loononderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek dat ruim 400 000 werknemers betreft, en waarover wordt gepubliceerd in de Sociale Maandstatistiek⁴.

³ Uit het eerder genoemde onderzoek naar de vonnissen van de rechtbank van Amsterdam betreffende scheidingszaken uit de periode 1 september 1976 tot 1 maart 1977 is gebleken dat in 70% van de voorkomende gevallen een bijdrage voor de kinderen werd vastgesteld, terwijl slechts in 19% van de vonnissen een alimentatie voor de ex-echtgenote werd vastgesteld.

⁴ Met een decielenanalyse wordt bedoeld de ontwikkeling aan te geven van de inkomens, ingedeeld van laag naar hoog, in categorieën van 10 procent van de inkomensstrekkers elk. Zo geeft het eerste deciel het inkomen aan dat de 10% laagste inkomens volmaakt. De mediaan geeft het inkomen aan dat de 50% volmaakt. Het negende deciel het inkomen dat de 90% volmaakt. Het tiende deciel geeft het inkomen aan waarmee de 100% worden volgeemaakt, dat wil zeggen het allerhoogste inkomen dat werd verdiend.

Tabel 2. Ontwikkeling van de onderhoudsuitkeringen volgens de indexering van rechtswege en van de verdiende lonen van employé's van drie inkomensniveaus op basis van oktober 1973

Jaar	Onderhouds uitkeringen index	Verdiende weeklonen op het niveau van					
		1ste deciel		mediaan		negende deciel	
		bedrag	index	bedrag	index	bedrag	index
okt. 1973	100	296	100,0	424	100,0	706	100,0
okt. 1974	112	341	115,2	488	115,1	817	115,7
okt. 1975	129,9	384	129,7	544	128,3	897	127,1
okt. 1976	146,8	415	140,2	592	139,6	964	136,5
okt. 1977	157,1	454	153,4	644	151,9	1050	148,7

Uit tabel 2 blijkt dat door de indexering de onderhoudsuitkeringen na 1973 sneller zijn gestegen dan de verdiende lonen. Dit achterblijven kan echter niet zonder meer worden toegeschreven aan de koppeling van de wettelijke indexering van onderhoudsuitkeringen aan de loonindex. Zoals uit tabel 3 blijkt is dit achterblijven namelijk goeddeels terug te voeren op het na-ijlingseffect van het aanpassingsmechanisme. In 1975 en vooral in 1976 zijn de onderhoudsuitkeringen, zo toont deze tabel, sneller gestegen dan de loonindex omdat de relatief hoge stijgingspercentages van de loonindex in de jaren 1974 en 1975 met een jaar vertraging zijn verdisconteerd in de indexering van de onderhoudsuitkering. Na-ijling is bij indexering van alimentaties onvermijdelijk, omdat de loonontwikkeling over een voorafgaande periode (oktober tot en met september) wordt gehanteerd voor het aanpassen van de uitkeringen in een toekomstige periode (januari tot en met december). Zo werd bij voorbeeld de aanpassing van de alimentaties voor het jaar 1975 vastgesteld aan de hand van de loonontwikkeling tussen 30 september 1973 en 30 september 1974. Een stelsel van indexering waarbij geen na-ijling optreedt zou betekenen dat men de aanpassing moet vaststellen op grond van een altijd enigszins onzekere prognose omtrent de toekomstige ontwikkeling van de lonen. Ook de uitkeringen krachtens de sociale verzekeringswetten worden daarom steeds vastgesteld op basis van de loonontwikkeling in een voorafgaande periode.

Wanneer de lonen jaarlijks met een zelfde percentage zouden stijgen, zou de aanpassing van de onderhoudsuitkeringen in een bepaald jaar gelijk zijn aan de gemiddelde loonontwikkeling in dat zelfde jaar. Wanneer echter de stijgingspercentages van de inkomens per jaar verschillen, zoals tot nu toe steeds het geval is geweest, zijn de ontwikkeling van de lonen en de aanpassing van de onderhoudsuitkeringen niet meer aan elkaar gelijk. In een periode van dalende loonstijgingen, zoals ons land tussen 1974 en 1977 heeft gekend, leidt het na-ijlingseffect ertoe dat de stijging van de inkomens in een bepaald jaar geringer is dan de stijging van de onderhoudsuitkeringen in hetzelfde jaar. Zodra de lonen weer grotere stijgingspercentages gaan vertonen wordt dit anders en stijgen de inkomens in een jaar méér dan de onderhoudsuitkeringen. Uit tabel 3 blijkt dat, afhankelijk van de loonontwikkeling, de onderhoudsuitkeringen het ene jaar enigszins achterblijven bij de lonen en het andere jaar wat sneller stijgen. Op de lange duur zal dit na-ijlen niet tot blijvende onbillijkheden leiden voor een van beide partijen.

Tabel 3. Ontwikkeling van de onderhoudsuitkeringen en mutaties in de index van regelingslonen sedert 1973

Jaar	Onderhoudsuitkeringen		Index van regelingslonen		
	index	stijging %	1954=100	1972=100	stijging %
sept. 1973	100		456		12,3
sept. 1974	112	12	531		16,4
sept. 1975	129,9	16	600	148	13,0
sept. 1976	146,8	13		158	6,8
sept. 1977	157,1	7		170	7,6

Om vast te stellen hoe de ontwikkeling van de onderhoudsuitkeringen zich verhoudt tot de ontwikkeling van de loonindex wanneer men het na-ijlings-effect buiten beschouwing laat, kunnen de verdiende lonen worden vergeleken met de indexcijfers van de regelingslonen, welke laatste als basis dienen voor de aanpassing van de onderhoudsuitkeringen (met een jaar vertering). In tabel 4 wordt deze vergelijking weergegeven. Hieruit blijkt nu dat de hogere inkomens enigermate in ontwikkeling zijn achtergebleven bij de index voor regelingslonen⁵. De mate waarin de hogere inkomensgroepen ten achter zijn gebleven in de periode september 1973 tot september 1977 bedraagt 0,6% voor het zesde en zevende deciel, 1,2% voor het achtste deciel en 2,5% voor het negende deciel⁶.

Uit tabel 1 is gebleken dat de alimentatiebetalers vooral in de hogere inkomensgroepen voorkomen. Juist bij deze inkomens is de inkomensontwikkeling achtergebleven bij de ontwikkeling van de regelingslonen en daardoor van de alimentaties die de aanpassing van rechtswege hebben gevolgd. Hoewel de verschillen niet bijzonder groot kunnen worden genoemd, vormen zij een gereede aanleiding om na te gaan of in de berekeningswijze van de indexering van rechtswege een zodanige wijziging kan worden aangebracht dat deze verschillen zullen verdwijnen.

Tabel 4. Indexcijfers van regelingslonen en van de verdiende lonen op zes loonniveaus sinds 1973

Jaar	Regelingslonen		gecumuleerd stijgings %	Verdiende weeklonen					
	1954=100	1972=100		oktober 1973=100					
				1ste deciel	mediaan	6de deciel	7de deciel	8ste deciel	9de deciel
sept/okt. 1973	456		100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
sept/okt. 1974	531		116,4	115,2	115,1	115,3	115,4	115,3	115,7
sept/okt. 1975	600	148	131,5	129,7	128,3	127,8	127,7	127,6	127,1
sept/okt. 1976		158	140,5	140,2	139,6	138,6	137,7	137,4	136,5
sept/okt. 1977		170	151,2	153,4	151,9	150,6	150,6	150,0	148,7

⁵ Omdat in het halfjaarlijks loononderzoek week- en maandlonen worden gehanteerd, blijven toeslagen die jaarlijks betaald worden, zoals de vakantietoelagen, buiten beschouwing. Sinds 1973 is het percentage van de vakantietoelagen gestegen (voor ambtenaren van 7,5% naar 8%). Naar jaarinkomens gemeten is de werkelijke stijging van de verdiende lonen in alle categorieën dus iets groter dan de tabel aangeeft. Niet verdisconteerd zijn ook de bijzondere toeslagen en onkostenvergoedingen die vooral bij de hoogste inkomens aanzienlijk kunnen zijn.

⁶ Met het zesde deciel correspondeerde in 1977 een weekloon van f 699, met het zevende van f 771, met het achtste van f 870 en met het negende van f 1050.

⁷ Dit te meer, daar reeds een zeer groot deel van de alimentatieontvangers als suppletie op de alimentatie een uitkering krachtens de Algemene Bijstandswet behoeven. Voor hen betekent een verhoging van de alimentatie, onverschillig op welke grond tot stand gekomen, slechts een corresponderende vermindering van de bijstandsuitkering. Slechts een verhoging van de bijstandsuitkering die wel plaatsvindt aan de hand van de loonontwikkeling, doet het inkomen van deze personen stijgen (mr. R. C. Gisolf en mr. K. Blankman, Scheidingscijfers, in: *Familie en Jeugdrecht*, jaargang 2, nr. 2, maart 1980).

Een ander indexcijfer

Van verschillende zijden is betoogd dat het de voorkeur zou verdienen om in navolging van België en Zweden de onderhoudsuitkeringen te koppelen aan een prijsindexcijfer. Dit zou als consequentie hebben dat de onderhoudsuitkeringen niet langer welvaartsvast zullen zijn doch waardevast. Volgens sommigen zou hierdoor ook de grove werking van de indexering zijn weggenomen omdat dan de eenmaal vastgestelde behoefte van de onderhoudsgerechtigde het uitgangspunt is. Dit bezwaar geldt echter naar ik meen ook een prijsindexcijfer, en wel omdat dit abstraheert van individuele verschillen in het consumptiepatroon.

In de memorie van toelichting bij wat geworden is de wet van 6 juli 1972, Stb. 390, is het standpunt ingenomen dat de ontvangers van onderhoudsuitkeringen niet alleen hun koopkracht moeten kunnen behouden, maar tevens als iedereen moeten kunnen delen in de gestegen welvaart. De opvatting dat het volgen van de loonontwikkeling onverenigbaar zou zijn met het principe dat een ieder in de eerste plaats zelf in het eigen levensonderhoud dient te voorzien, zoals laatstelijk nog gesteld in het reeds genoemde prae-advies van Grosheide en Van der Velden deel ik niet. Het gaat hier over personen die juist niet zelf in hun onderhoud kunnen voorzien. Voor de vraag hoe hun inkomen wordt aangepast is het eerder genoemd principe derhalve irrelevant⁷.

Thans dient bij de afweging van de voor- en nadelen van een koppeling aan de prijsindex tevens rekening gehouden te worden met een gelijkblijvend of wellicht zelfs dalend welvaartspeil. Juist koppeling aan een prijsindex

dexcijfer kan in een dergelijke situatie voor de onderhoudsplichtigen onbillijk zijn, omdat daarbij de ontwikkeling van hun draagkracht geheel buiten beschouwing blijft. Wanneer de lonen minder sterk stijgen dan de prijzen is het ten opzichte van de onderhoudsplichtigen onbillijk om in de uitkeringen de stijging van de prijzen volledig te compenseren. Voor de onderhoudsge-rechtigde zou zulks bovendien als consequentie hebben dat diens koopkracht in verhouding tot die van niet alimentatiegerechtigden groter wordt, hetgeen evenmin billijk is. De gewijzigde economische omstandigheden vormen derhalve naar mijn mening evenmin een argument om op de eerder gedane keuze voor koppeling aan de loonindex terug te komen.

Overwogen kan worden om weliswaar de koppeling aan een loonindex te handhaven maar niet de index der regelingslonen als criterium te nemen. Denkbaar zou zijn een speciale index van de inkomens van de onderhoudsplichtigen. Over de inkomens van de onderhoudsplichtigen zijn echter geen systematische gegevens beschikbaar, terwijl deze evenmin gemakkelijk te verkrijgen zijn. Deze mogelijkheid komt derhalve niet in aanmerking.

Een ander alternatief voor het indexcijfer van de regelingslonen zou zijn een speciale index voor de hogere inkomensgroepen. De hiervoor benodigde gegevens zijn gemakkelijker te verkrijgen, maar aangezien de hogere inkomens slechts in zeer beperkte mate in collectieve loonregelingen worden vastgelegd, beschikt het Centraal Bureau voor de Statistiek slechts over een beperkte hoeveelheid gegevens over deze inkomens. Dit maakt de jaarlijkse berekening van een indexcijfer van de hogere inkomens tot een statistisch niet verantwoorde onderneming. De afstemming op de ontwikkeling van de inkomens van de hogere inkomenscategorieën zou ten slotte met zich kunnen brengen dat talrijke ontvangers van uitkeringen voor de noodzaak komen te staan om de mogelijk grotere stijging van de draagkracht van een onderhoudsplichtige met een lager inkomen in rechte te bewijzen. Daardoor zou het uitgangspunt van de Wet van 6 juli 1972, namelijk dat de bewijslast met betrekking tot de gewijzigde draagkracht van de onderhoudsplichtige bij deze zelf moet liggen, worden aangetast. Aan een koppeling van de onderhoudsuitkeringen aan een index van de hogere inkomens kleven derhalve niet alleen praktische maar ook principiële bezwaren. Ook deze oplossing moet dus verworpen worden.

Het laatste alternatief voor het indexcijfer der regelingslonen zou kunnen zijn een index van de verdiende lonen van employés, gebaseerd op de resultaten van de halfjaarlijkse loonenquête van het Centraal Bureau voor de Statistiek. In deze index zouden de hogere inkomens beter zijn vertegenwoordigd dan in de index der regelingslonen. Het belangrijkste bezwaar tegen deze index is dat de resultaten van de halfjaarlijkse enquête onregelmatig en in ieder geval eerst op zijn minst een half jaar na de enquêtering beschikbaar zijn. Het volgen van een op de halfjaarlijkse loonenquête gebaseerde index kan derhalve als consequentie hebben dat de na-ijlings-effecten in de aanpassing nog groter worden, hetgeen onaanvaardbaar moet worden geacht. De conclusie moet daarom zijn dat er geen geschikt alternatief voor de koppeling aan de index der regelingslonen voorhanden is.

De in het ontwerp voorgestelde verfijning van de indexering van rechtswege

Aangezien het niet mogelijk is gebleken om een geschikt alternatief te vinden voor de koppeling aan de index der regelingslonen, is nagegaan of in de koppeling aan deze index verfijningen kunnen worden aangebracht die de gesignaleerde problemen geheel of gedeeltelijk kunnen wegnemen. De wijzigingen die onlangs zijn doorgevoerd in het berekeningsstelsel van het indexcijfer der regelingslonen lijken hiertoe inderdaad een mogelijkheid te bieden.

Bij de Wet van 20 december 1979, Stb. 711, is bepaald dat de uitkeringen krachtens de sociale verzekeringswetten en het minimumloon niet meer direct gekoppeld zullen zijn aan de index der regelingslonen. Door het Centraal Bureau voor de Statistiek worden thans overzichten gepubliceerd waarin de ontwikkeling van de index der regelingslonen wordt uitgesplitst naar dertien verschillende vormen van loonaanpassing (de zogenaamde componenten van het procentuele verschil tussen de loonindexcijfers). In tabel 5 is opgenomen een overzicht van de ontwikkeling van de index van regelingslonen, uitgesplitst naar de verschillende componenten.

Tabel 5. Regelingslonen per week en per maand, alle werknemerscategorieën particulier bedrijf^{1, 8}

	1979											1980	
	Febr.	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.	Jan.	Febr.
	Indexcijfers (1972 = 100)												
Aanpassingsreeks ²	187,8	187,9	188,1	188,2	188,2	192,0	192,2	192,2	192,4	192,5	192,5	196,5	196,7
	Percentages cumulatief per component t.o.v. dec. 1978 (182,9)												
Stijgingspercentage	2,71	2,74	2,88	2,92	2,92	4,98	5,09	5,12	5,24	5,24	5,27	7,44	7,56
waarvan:													
Prijscompensatie	1,83	1,83	1,92	1,92	1,92	3,30	3,39	3,43	3,53	3,53	3,56	5,66	5,77
Vloereffect	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,07	0,07
Minimumloon	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Uitstraling minimumloon	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Initiële verhoging in %	0,08	0,09	0,12	0,12	0,12	0,19	0,19	0,19	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Initiële verhoging in f	—	—	—	—	—	—	—	—	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
Herstructurering	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29
Verwerking toeslagen	0,53	0,54	0,55	0,56	0,56	0,73	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
V.u.t. regeling	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,06	-0,06
Onbekend ³	0,22	0,22	0,23	0,23	0,23	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,48	0,48
Compensatie pens. premie	-0,03	-0,03	-0,03	0,01	0,01	—	—	—	—	—	—	-0,01	-0,01
Bijzondere uitkeringen	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Vakantietoeslag	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

¹ Incl. vakantietoeslag en andere uitkeringen; excl. spaarloon.

² Reeks relevant voor de aanpassing van minimumloon en sociale uitkeringen. Voor uitvoerige toelichting op de splitsing naar componenten van deze reeks zie artikel in de Sociale maandstatistiek oktober 1979.

³ Niet te specificeren schaalloonverhogingen, hoofdzakelijk veroorzaakt door niet te ontleden loonmutaties van de trendvolgers.

⁸ De hier opgenomen tabel is afkomstig uit het Statistisch Bulletin van 28 maart 1980. De aanpassing van de onderhoudsuitkeringen wordt steeds gebaseerd op de publikatie van de voorlopige indexcijfers in het oktobernummer van het Statistisch Bulletin. Tussen de hier weergegeven cijfers uit de maart-publikatie en de voorlopige cijfers uit de oktober-publikatie bestaan kleine verschillen.

N.B. Mogelijk zullen bepaalde indexcijfers en componenten nog veranderd worden i.v.m. wijzigingen met terugwerkende kracht in de loonregelingen. Er wordt aan herinnerd dat bij de vaststelling van bovenstaande cijfers uitsluitend rekening wordt gehouden met herzieningen welke bij of krachtens collectieve regelingen bindend zijn voorgeschreven.

Volgens de Wet van 20 december 1979, Stb. 711, wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald welke componenten van de ontwikkeling van de index bij de halfjaarlijkse aanpassing van het minimumloon en de boven minimale uitkeringen buiten beschouwing blijven of op een andere wijze en in een andere mate dan hun gemiddelde procentuele effect in aanmerking worden genomen. Door de publikatie in het Statistisch Bulletin van het indexcijfer der regelingslonen uitgesplitst naar de verschillende componenten ontstaat de mogelijkheid om ook de aanpassing van onderhoudsuitkeringen op een meer specifieke wijze aan dit indexcijfer te koppelen. Een belangrijk bezwaar van de huidige koppeling aan het indexcijfer der regelingslonen is, zo bleek hiervoor, dat dit indexcijfer sterk wordt beïnvloed door de laagste inkomensgroepen. Als gevolg van de relatief sterke stijging van de laagste inkomens is het loonindexcijfer sterker gestegen dan de inkomens van het merendeel van de alimentatiebetalers. Aan dit bezwaar kan naar ik meen worden tegemoet gekomen door voortaan bij de vaststelling van de aanpassingsmaatstaf waaraan de procentuele wijziging van de onderhoudsuitkeringen wordt gekoppeld de componenten die bij uitstek aanpassingen van de laagste inkomens betreffen buiten beschouwing te laten.

Hiervoor komen in aanmerking de componenten:

- a. verhogingen van het loon, anders dan in een percentage uitgedrukt, in verband met prijsstijgingen, voor zover het vloeren in prijscompensaties betreft, en
- b. directe en indirecte effecten van verhogingen van het wettelijk minimumloon op schallonen in collectieve loonregelingen.

Een initiële loonsverhoging kan bestaan uit een geldbedrag dat voor alle inkomenscategorieën in een bepaalde collectieve loonregeling hetzelfde is. Een dergelijke loonsverhoging leidt tot een grotere procentuele stijging van de lagere inkomens dan van de hogere. Ook deze component van de stijging van de loonindex dient derhalve niet zonder meer te worden verdisconteerd in het percentage waarmee de onderhoudsuitkeringen worden aangepast. In het Besluit maatstaf aanpassingsmechanismen (Besluit van 4 februari 1980, Stb. 31) wordt bepaald dat de onderhavige component voor verschillende niveaus van de bedragen die worden herzien, in verschillende mate in aanmerking zal worden genomen, zulks zoveel mogelijk overeenkomstig de effecten van de daaraan ten grondslag liggende loonwijzigingen voor verschillende inkomensniveaus. Ingevolge de Beschikking toerekeningsmethode aanpassingsmechanismen van 14 april 1980, Stcrt. 73 houdt dit voor de onderhavige component in dat aan de verschillende niveaus een gelijk, gemiddeld, vast bedrag wordt toegekend. Dit betekent derhalve in de praktijk een verschillend aanpassingspercentage voor de verschillende niveaus. Bij de indexering van rechtswege van de onderhoudsuitkeringen zou een stelsel waarin per inkomensniveau verschillende stijgingspercentages worden berekend op grote praktische bezwaren stuiten. Dit zou namelijk moeten leiden tot meerdere percentages voor de aanpassing van onderhoudsuitkeringen. Voorgesteld wordt daarom bij de vaststelling van de wijze waarop deze component in aanmerking zal worden genomen, uit te gaan van de invloed die zij heeft op de procentuele stijging van het twee maal modale inkomen. Door deze component naar dit niveau toe te rekenen wordt enerzijds voorkomen dat voor grote groepen van alimentatiebetalers de toerekening onbillijk wordt, terwijl anderzijds de alimentatiebetalers in de lagere inkomensgroepen niet teveel bevoordeeld worden.

Uit tabel 5 blijkt dat van de stijging van 7,56% tussen december 1978 en februari 1980 slechts 0,10% aan bovengenoemde componenten moet worden toegekend. Uit de gegevens die zijn gepubliceerd in Bestek 81, (kamerstukken II, zitting 1977-1978, 15 081, nr. 2, blz. 169) blijkt echter dat in de periode van juli 1974 tot en met juni 1977 de lonen cumulatief gemiddeld met 1,7% zijn toegenomen als gevolg van de werking van de vloeren in de prijscompensatie, loonsverhoging in vaste bedragen en aanpassingen van het minimumloon. Uit dit laatste gegeven blijkt dat de geconstateerde verschillen

tussen de stijging van het boven-modale loon en de stijging van de geïndexeerde onderhoudsuitkeringen geringer zouden zijn geweest wanneer de hierboven aangegeven rekenprocedure was gevolgd. Globaal genomen zouden de verschillen die zich hebben voorgedaan bij de inkomens vanaf het negende deciel tot minder dan de helft zijn teruggebracht. De verschillen die zich hebben voorgedaan bij het zesde, zevende en achtste deciel zouden geheel zijn geëlimineerd.

De voorgestelde minder ruwe wijze van afronden

Een andere verfijning bij de vaststelling van het aanpassingspercentage voor de onderhoudsbijdrage zou kunnen bestaan uit een minder ruwe wijze van afronden. De afronding van het procentuele verschil tussen de indexcijfers naar gehele procenten is destijds mogelijk gemaakt om de berekening van de wijziging van rechtswege van de uitkeringsbedragen door de individuele onderhoudsplichtige en anderen, zoals de raden van de kinderbescherming, te vergemakkelijken. Nu inmiddels de meeste raden de administratie van de onderhoudsuitkeringen hebben geautomatiseerd, en ook de rekenmachine gemeengoed is geworden, is de grond voor afronden op hele procenten vervallen. Voorgesteld wordt de mogelijkheid tot afronden op tienden van een procent.

Afschaffing van de drempel voor jaarlijkse aanpassingen

Tot nog toe werd een wijziging van de alimentatiebedragen eerst doorgevoerd wanneer het indexcijfer der lonen gedurende de peilperiode van 30 september–30 september ten minste een afwijking van één procent vertoont. Deze drempel past, evenals de ruwe wijze van afronden, in de meer globale aanpassingsmethode die tot nu toe wordt gehanteerd. Met een grotere verfijning van de methodiek, als hiervoor besproken, is de handhaving van een drempel minder goed verenigbaar. Voorgesteld wordt daarom de alimentatiebedragen te wijzigen, ook wanneer het procentuele verschil tussen de indexcijfers in de peilperiode minder dan één procent bedraagt.

De aanpassing van de onderhoudsuitkeringen overeenkomstig de ontwikkeling van het individuele inkomen

Ondanks de hier voorgestelde koppeling aan een index der regelingslonen waaruit enkele componenten zijn geëlimineerd zullen nog steeds afwijkingen mogelijk zijn tussen de aanpassing van rechtswege van de onderhoudsuitkering en de ontwikkeling van de individuele draagkracht van de onderhoudsplichtige. De aanpassing van rechtswege is en blijft immers gebaseerd op de gemiddelde loon- en draagkrachtontwikkeling. Een stelsel dat de ontwikkeling van de onderhoudsuitkering gelijke tred doet houden met het inkomen van de onderhoudsplichtige, verdient zoals immer is gesteld, de voorkeur. Volgens het bestaande vijfde lid van artikel 402a, Boek 1 BW, kan de indexering van rechtswege bij overeenkomst of rechterlijke uitspraak worden uitgesloten. Het ligt daarom in de rede dat de rechter het verzoek van de onderhoudsplichtige de wettelijke indexering geheel uit te sluiten steeds inwilligt indien dit vergezeld gaat van het verzoek de onderhoudsbijdrage aan te passen aan de wijzigingen in het inkomen van de onderhoudsplichtige over een bepaalde periode.

Voorgesteld wordt om aan dit beginsel een wettelijke grondslag te geven. Het voorstel is vervat in het nieuwe zesde en zevende lid van artikel 402a, Boek 1 BW, welke bij de artikelsgewijze toelichting nog aan de orde zullen komen.

Toelichting op de artikelen

ARTIKEL I

Artikel 402a, eerste en tweede lid, Boek 1 BW

Het huidige eerste lid stelt als voorwaarde voor de vaststelling van het percentage waarmee de bedragen voor levensonderhoud telkenjare van rechtswege worden gewijzigd, dat de beide indexcijfers der lonen per 30 september een afwijking van ten minste één procent vertonen. Hiervoor werd reeds aangegeven waarom, in de voorgestelde verfijnde berekeningsmethodiek, een zodanige drempel kan vervallen.

De thans voorgestelde tekst geeft aan het principe van de jaarlijkse wijziging van rechtswege met een percentage dat, behoudens de reeds besproken verfijningen en een eventuele afronding op tienden van een procent (zie respectievelijk het nieuwe derde en vierde lid) overeenkomt met het procentuele verschil tussen het indexcijfer der lonen per 30 september van enig jaar en 30 september van het jaar daarvoor.

De tekst van het tweede lid komt overeen met die van het huidige tweede lid van het artikel.

Artikel 402a, derde lid, Boek 1 BW

Volgens dit artikellid zal bij algemene maatregel van bestuur dienen te worden bepaald wat voor de toepassing van artikel 402a Boek 1 BW onder indexcijfer der lonen moet worden verstaan. Tot nu toe werd gehanteerd het indexcijfer der lonen vastgesteld krachtens artikel 9, achtste lid, der Algemene Ouderdomswet. Dat indexcijfer was omschreven in het Koninklijk besluit van 3 maart 1972, Stb. 142. Dit besluit is, voor zover hier van belang, met ingang van 1 januari 1980 vervallen. Daarvoor in de plaats is gekomen het «Besluit maatstaf aanpassingsmechanismen» (besluit van 4 februari 1980, Stb. 31).

De bijlage van deze memorie bevat een concept voor een «eigen» algemene maatregel van bestuur, alleen voor de toepassing en overeenkomstige toepassing van artikel 402a, Boek 1 BW. Daartoe is reden omdat, in tegenstelling tot het besluit van 3 maart 1972, Stb. 142, het daarvoor in de plaats gekomen Besluit maatstaf aanpassingsmechanismen zich niet meer beperkt tot de begripsomschrijving van het indexcijfer der lonen. Voorts geeft laatstgenoemd besluit ook voorzieningen, die voor de van rechtswege wijziging van de alimentaties door indexering niet van belang zijn.

De tweede zin van het nieuwe derde lid van artikel 402a geeft de basis voor het buiten beschouwing kunnen laten of het op een andere wijze en in een andere mate in aanmerking nemen van bepaalde componenten van het procentuele verschil tussen de beide in aanmerking komende indexcijfers van de regelingslonen per 30 september. In overeenstemming met de Wet van 20 december 1979, Stb. 711 (herziening aanpassingsmechanismen en vaststelling regelen hoogte sociaal minimum), zijn die componenten niet in de wet zelf aangegeven. Daardoor kan zonodig adequaat worden gereageerd op mogelijke wijzigingen in de componenten, of van de omschrijvingen daarvan, welke mochten plaatsvinden. De wijze waarop het buiten beschouwing laten of het op andere wijze en in een andere mate in aanmerking nemen van de componenten geschiedt, wordt eveneens nader in de algemene maatregel van bestuur aangegeven.

Artikel 402a, vierde en vijfde lid, Boek 1 BW

Ook de wijziging van het vierde lid van artikel 402a, Boek 1 BW, kwam reeds hiervoor aan de orde. Uitgangspunt is volgens het eerste lid dat het percentage van de wijziging van rechtswege van de alimentaties door indexering gelijk is aan het procentuele verschil tussen de beide in aanmer-

king komende indexcijfers der lonen per 30 september. Zulks echter behoudens de mogelijkheid tot het buiten beschouwing laten of op een andere wijze en in een andere mate in aanmerking nemen van bepaalde componenten van het procentuele verschil.

Het percentage van de wijziging van de bedragen voor levensonderhoud mag echter om redenen van praktische aard ook voortaan worden afgerond, en wel op tienden van een procent.

De bepaling van de tweede zin van het vijfde lid is ondergebracht in een nieuw achtste lid van artikel 402a. Het ligt voor de hand de mogelijkheid van intrekking van de uitsluiting van de wettelijke indexering te doen volgen op de bepalingen van het hierna te bespreken nieuwe zesde en zevende lid van het artikel.

Artikel 402a, zesde en zevende lid, Boek 1 BW

De in het nieuwe zesde lid voorgestelde voorziening, volgens welke de rechter verplicht zal zijn de wijziging van rechtswege van het bedrag voor levensonderhoud geheel uit te sluiten, indien hij op verzoek van de alimentatieplichtige bepaalt dat het bedrag zal worden gewijzigd met het percentage waarmee het inkomen van de laatste zal worden gewijzigd, kwam eveneens hiervoor reeds aan de orde.

Een automatische aanpassing van de uitkering tot levensonderhoud zal echter alleen bevredigend kunnen werken, indien zeker is dat de betrokkenen hieraan voldoende medewerking zullen verlenen. Dat is niet het geval bij voorbeeld indien moet worden aangenomen, dat de alimentatieplichtige niet bereid zal zijn aan de gerechtigde (indien deze dat verlangt) een voldoende inzicht te verschaffen in het inkomen en de wijzigingen die daarin zijn opgetreden, indien de alimentatieplichtige daartoe niet op het overeengekomen (of eventueel door de rechter bepaalde, zie het nieuwe zevende lid) tijdstip zal overgaan, of indien te verwachten is, dat hij zal trachten dit inkomen zo laag mogelijk vastgesteld te krijgen. Dat is bij voorbeeld evenmin het geval indien aannemelijk is dat de onderhoudsgerechtigde een verschaft opgave inzake het inkomen telkens zal betwisten, terwijl de wederpartij geheel te goeder trouw de opgave heeft gedaan.

De hier genoemde omstandigheden kunnen aannemelijk zijn op grond van eerdere gedragingen van de betrokkenen. Ik meen dat in deze en dergelijke gevallen voor de rechter niet de verplichting moet bestaan om, in geval van een verzoek tot aanpassing van de alimentatie overeenkomstig de wijzigingen in het inkomen, de wijziging van rechtswege van de alimentaties geheel uit te sluiten. Vandaar de uitzondering weergegeven aan het begin van het nieuwe zesde lid.

Het begrip «inkomen», in het nieuwe zesde lid van artikel 402a Boek 1 BW, is aldaar niet nader omschreven. Een uniforme wettelijke definitie zou ook niet wenselijk zijn, aangezien er verschillende vormen van inkomen bestaan en ook voor de aanpassing van de alimentatie thans reeds door partijen worden gehanteerd. Zo bij voorbeeld netto-inkomen, bruto-inkomen, belastbaar inkomen, basisinkomen (+ provisie) enz.

Ondertussen dient er voor de toepassing van het zesde lid wel duidelijkheid te bestaan omtrent de vraag wélk inkomen door de betrokkenen in aanmerking zal worden genomen. Zonder die duidelijkheid zou de regeling ook niet kunnen functioneren. Voorgesteld wordt daarom dat de rechter tevens zal bepalen op welke wijze het inkomen van de onderhoudsplichtige voor de jaarlijkse wijziging van het alimentatiebedrag in aanmerking zal worden genomen. De rechter zal het door betrokkenen te hanteren inkomen dienen aan te geven bij de uitspraak tot uitsluiting van de wettelijke indexering waarbij hij het zesde lid toepast.

Ook voor de hier bedoelde aanpassing «op maat» zal een tijdstip van ingang moeten worden aangegeven. Gekozen is voor de 1ste januari, zulks in overeenstemming met het systeem van de wettelijke indexering. De mogelijkheid is voorzien, dat de rechter een ander tijdstip van ingang van de wijzi-

ging van de alimentatie bepaalt. Dit kan zijn nut hebben bij voorbeeld indien eerst op een tijdstip gelegen ná 1 januari gegevens over de ontwikkeling van zijn inkomen de onderhoudsplichtige bekend plegen te worden; zo ook indien de onderhoudsbijdrage aan het eind van het jaar is vastgesteld. In het laatste geval pleegt de rechter de eerstkomende wettelijke indexering ook uit te sluiten.

Het percentage van de wijziging van het bedrag van de onderhoudsuitkering is gelijk aan het percentage waarmee het inkomen van de onderhoudsplichtige over de periode van 30 september tot 30 september is gewijzigd, behoudens ook hier de mogelijkheid van afronding op tienden van een procent.

De rechter zal ook een ander tijdstip dan 30 september kunnen bepalen. Daartoe kan reden zijn, bij voorbeeld indien de rechter het tijdstip van ingang van de wijziging van de alimentatie op een andere datum dan de 1ste januari heeft bepaald. Door de woorden «een ander tijdstip» is ook duidelijk dat de periode die in aanmerking moet worden genomen voor de wijziging van het inkomen, altijd één jaar is.

Het nieuwe zevende lid geeft een tweetal aanvullende voorzieningen voor de gevallen waarin de rechter overeenkomstig het vorenbesproken zesde lid heeft bepaald dat het bedrag voor levensonderhoud zal worden gewijzigd overeenkomstig de jaarlijkse wijziging van het inkomen van de tot uitkering verplichte persoon.

In de eerste plaats op verzoek van de alimentatieplichtige en/of de alimentatiegerechtigde, alsmede – in geval van een onderhoudsverplichting jegens een minderjarig kind – op verzoek van de raad voor de kindbescherming, zal de rechter tevens bij de uitspraak een regeling kunnen geven omtrent de wijze en de tijdstippen waarop de onderhoudsplichtige een opgave van zijn inkomen dient te verschaffen. De onderhoudsgerechtigde en de raad zullen er aldus zeker van kunnen zijn dat zij beschikken over de gegevens, aan de hand waarvan telkens kan worden vastgesteld met welk percentage de onderhoudsbijdrage wordt gewijzigd. Hier wordt dus in eerste instantie de regeling aan partijen overgelaten. De rechter zal de regeling ook ambtshalve kunnen geven, indien hem dit geboden voorkomt. Dit kan zijn nut hebben, bij voorbeeld indien betrokkenen om hen moverende redenen – zij kunnen bij voorbeeld menen dat een door (een van) hen uitgelokte rechterlijke beslissing hun onderlinge verhouding te veel onder druk zou zetten; zou getuigen van te weinig vertrouwen in elkander – geen verzoek aan de rechter doen, doch deze van oordeel is, dat toch een regeling inzake de opgave van het inkomen wenselijk is. De rechter zou zich, zonder de bevoegdheid ambtshalve te kunnen beslissen, in zo'n geval zelfs genoodzaakt kunnen zien partijen de regeling van het nieuwe zesde lid geheel te onthouden (omdat hij niet voldoende zekerheid heeft gekregen dat partijen voldoende medewerking zullen verlenen aan het welslagen van de regeling), hetgeen in een aantal gevallen te ver zou gaan.

De rechter zal ook nadien, op verzoek en ambtshalve, een regeling inzake de opgave van het inkomen kunnen geven. Hierdoor zullen partijen, of zal een van beiden, zelf ook bij eenvoudige brief een zodanige beslissing alsnog kunnen bevorderen, hetgeen ik gelet op de aard van de voorziening – een uitwerking van de beslissing op de voet van het zesde lid van artikel 402a – passend acht. Ambtshalve, en op verzoek van dezelfde personen en de raad, kan de rechterlijke regeling inzake de opgave van het inkomen ook worden gewijzigd.

Het ligt voor de hand dat de opgave van het inkomen eenmaal per jaar zal geschieden: de onderhoudsbijdrage zelf wordt immers, volgens het nieuwe zesde lid, ook eenmaal per jaar gewijzigd. Partijen of de rechter zullen een tijdstip vaststellen, dat ligt vóór de 1ste januari, althans vóór de door de rechter bepaalde dag waarop de wijziging telkens ingaat.

De opgave zal voorts op een door de rechter te bepalen wijze kunnen geschieden. Te denken valt aan overlegging van een afschrift van de jaaropgave van het inkomen, die werkgevers verstrekken, of bij voorbeeld aan het

verschaffen van een afschrift van de aangifte voor de inkomstenbelasting, althans van de hoofdgegevens daaruit. Het spreekt vanzelf dat betrokkenen de rechter voorstellen kunnen doen omtrent de wijze van opgave van het inkomen en het tijdstip waarop daartoe telkens moet worden overgegaan.

Op verzoek van betrokkenen en van de raad kan de rechterlijke uitspraak, voor zover deze het te hanteren inkomen, bedoeld in het zesde lid, aangeeft, ook worden gewijzigd. De rechter zal nadien ook ambtshalve de beslissing waarbij het door de alimentatiegerechtigde en de alimentatieplichtige in aanmerking te nemen inkomen is aangegeven, kunnen wijzigen. Ook hier zullen partijen, of zal een van beiden, dus zelf bij eenvoudige brief een zodanige beslissing kunnen bevorderen, hetgeen ik, gelet op de aard van de voorziening – een sequeel van de beslissing tot uitsluiting van de wettelijke indexering op de voet van het zesde lid van artikel 402a – passend acht.

Artikel 402a, achtste lid, Boek 1 BW

De inhoud van dit artikel komt overeen met de tweede zin van het huidige vijfde lid van het artikel en vindt om redenen van systematiek na het nieuwe zevende lid een plaats.

De beperking van de mogelijkheid van intrekking van de uitsluiting van de wijziging van rechtswege tot de gronden genoemd in artikel 401, Boek 1 BW, zal in de gevallen van uitsluiting, waarin het nieuwe zesde lid is toegepast, niet dienen te gelden. Tot intrekking van de uitsluiting zal ook moeten kunnen worden overgegaan, wanneer is gebleken dat de regeling van aanpassing van de onderhoudsbijdrage overeenkomstig wijzigingen in het individuele inkomen tussen partijen niet bevredigend functioneert. Door de intrekking wordt dus weer de hoofdregel van artikel 402a, Boek 1 BW, van toepassing en zal de alimentatie weer jaarlijks van rechtswege worden gewijzigd met het door de Minister van Justitie vastgestelde percentage.

Artikel 402a, negende lid, Boek 1 BW

In het huidige zesde lid, thans negende lid, vervalt de vermelding «voor zover toepassing van het eerste lid van dit artikel niet overeenkomstig het vorige lid is uitgesloten». Deze zinsnede is overbodig.

De nieuwe redactie van het artikellid maakt het mogelijk, dat de tenuitvoerlegging van een executoriale titel geschiedt niet alleen met inachtneming van de wijzigingen van rechtswege, maar, indien het nieuwe zesde lid toepassing heeft gevonden, ook met inachtneming van de wijzigingen krachtens rechterlijke beslissing met het percentage waarmee het inkomen van de onderhoudsplichtige telkens verandering ondergaat.

ARTIKEL II

Het eerste lid van dit artikel beoogt buiten twijfel te stellen, dat ook ter zake van alimentaties, vastgesteld door partijen of door de rechter vóór 1 januari 1981 – de datum waarop de wet in werking zal treden – uitsluiting kan plaatsvinden overeenkomstig het nieuwe, vorenbesproken zesde lid van artikel 402a, Boek 1 BW. Toepasselijkheid van het nieuwe zesde lid brengt die van het nieuwe zevende, achtste en negende lid met zich.

Een uitzondering moet worden gemaakt voor die alimentaties die krachtens de Wet van 6 juli 1972, Stb. 390, houdende regelen omtrent de indexering van uitkeringen voor levensonderhoud, in het geheel niet aan wijzigingen van rechtswege door indexering zijn onderworpen: dat zijn de vóór 1 januari 1973 vastgestelde bedragen, waarvan de hoogte krachtens de rechterlijke uitspraak of de overeenkomst waarbij zij zijn vastgesteld, mede afhankelijk is gesteld van de ontwikkeling van het peil van het inkomen, de lonen of de prijzen. Hierop heeft het slot van het eerste lid van artikel II betrekking.

Het tweede lid van artikel II is nodig, aangezien de regeling van artikel 402a, Boek 1 BW, van overeenkomstige toepassing is op de ten behoeve van kinderen gemaakte kosten, die ten laste van de ouders komen, wanneer een maatregel van kindbescherming is getroffen.

ARTIKEL III

Voorgesteld wordt de wet in werking te doen treden met ingang van 1 januari 1981. Dit houdt in dat de wijziging van rechtswege van de bedragen voor levensonderhoud volgens de in het ontwerp voorgestelde regeling voor het eerst zal plaatsvinden op 1 januari 1982.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter