

Zitting 1981

16 630

Wijziging van de regelen omtrent de indexering van uitkeringen voor levensonderhoud

Nr. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1980–1981

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 augustus 1981

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste Commissie voor Justitie omtrent het wetsontwerp heeft uitgebracht. Op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen ga ik als volgt in.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of bij de stelling dat de hogere inkomensgroepen naar verhouding meer alimentatieverhoging hebben moeten betalen ook rekening is gehouden met het hogere belastingvoordeel dat deze inkomensgroepen hebben. Zij vroegen voorts of dit in een tabel duidelijk zou kunnen worden gemaakt.

Deze leden zullen doelen op de omstandigheid dat betaalde onderhoudsbedragen als persoonlijke verplichting aftrekbaar zijn voor de inkomstenbelasting; hogere inkomensgroepen zouden een voordeel genieten omdat zij als gevolg van de progressieve tariefstructuur van een aftrekpost een grotere vermindering in het te betalen belastingbedrag ondervinden dan lagere inkomensgroepen. Ik zou deze omstandigheid, nu deze niets anders dan een logische consequentie is van het systeem van de inkomstenbelasting, niet als een voordeel willen betitelen. Bovendien moet erop worden gewezen dat dit zogenaamde voordeel zich niet in alle gevallen zal voordoen. Uitkeringen voor het levensonderhoud van kinderen, die doorgaans het leeuwedeel van de alimentatieverplichting uitmaken, kunnen immers niet in aftrek worden gebracht.

De fiscale aftrekbaarheid van onderhoudsuitkeringen doet overigens aan de gesignaleerde problematiek van de indexering niets af. Deze problematiek bestaat immers hierin, dat de bruto inkomens van de hogere inkomensgroepen de laatste jaren minder sterk zijn gestegen dan de regelingslonen, uit de wijziging waarvan de alimentatie-aanpassing door indexering wordt afgeleid.

Bij een gelijkblijvend marginaal tarief is de stijging van de alimentatie die door de werking van de fiscale aftrekbaarheid feitelijk ten laste van de alimentatieplichtige komt (de «netto» alimentatie), in een percentage uitgedrukt dezelfde als de stijging van de «bruto» alimentatie (de alimentatie die aan de onderhoudsgerechtigde moet worden betaald).

Voorbeeld

- belastbare som (belastbare inkomen minus belastingvrije som) exclusief aftrekbare alimentatie in 1980 en 1981: f 80 000
- «bruto» alimentatie in 1980: f 20 000
- indexeringspercentage voor 1981: 4
- «bruto» alimentatie in 1981: f 20 800

| | 1980 | 1981 |
|------------------------------|----------|----------|
| belastbare som | f 60 000 | f 59 200 |
| marginaal tarief | 59% | 59% |
| «netto» alimentatie | f 8 200 | f 8 528 |
| stijging «netto» alimentatie | | 4% |

Alleen wanneer het belastbare inkomen als gevolg van de grotere alimentatieverplichting zodanig is afgenomen dat een lager marginaal tariefpercentage toepassing vindt wordt deze uniformiteit doorbroken. De stijging van de netto alimentatie is dan zelfs groter dan die van de bruto alimentatie.

In de praktijk zal overigens van een gelijke ontwikkeling van de «netto» en de «bruto» alimentatie niet vaak sprake zijn. Onafhankelijk van de inkomensgroep waartoe de alimentatieplichtige behoort en van de omvang van het alimentatiebedrag kunnen zich ontwikkelingen in andere componenten van het belastbare inkomen voordoen waardoor het marginale tarief – en daarmee het «voordeel» van de aftrekbaarheid van de alimentatie – kan toenemen of verminderen. Een illustratie hiervan door middel van een tabel is naar mijn mening overbodig.

In het gedane voorstel zal het inkomen van de alimentatiegerechtigde achterblijven bij dat van de laagste inkomensstrekkers, zo stelden de leden van de fractie van de P.v.d.A. «Is dit dan niet onbillijk?», aldus deze leden, die voorts nog vroegen waarom dit dan nu niet als argument wordt gebruikt.

Ik wijs erop dat de onderhoudsuitkering door de daartoe krachtens het privaatrecht verplichte persoon moet worden opgebracht uit zijn eigen draagkracht. Ik acht het niet billijk, dat een daling van de draagkracht van de onderhoudsplichtige niet zou worden verdisconteerd in het alimentatiebedrag. Tevens wil ik erop wijzen, dit ook in antwoord op de laatste vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat alimentatiegerechtigden wier alimentatiebedrag van meet af aan of eerst ten gevolge van een latere aanpassing beneden het sociaal minimum komt te liggen, vanzelfsprekend voor supplementie krachtens de Algemene Bijstandswet in aanmerking komen. Bedacht zij dat momenteel ongeveer 60 procent van de alimentatie-ontvangenden een beroep op de bijstand doet.

De veronderstelling dat de alimentatie-uitkeringen volgens het ontwerp worden gekoppeld aan de welvaartsontwikkeling van twee keer modaal is onjuist. Uitgangspunt blijft immers de index van de regelingslonen. De wijzigingen in deze index kunnen deels worden toegerekend aan de component initiële loonsverhoging bestaande uit een geldbedrag dat voor alle inkomenscategorieën hetzelfde is. Bij de vaststelling van de wijze waarop deze component in aanmerking zal worden genomen, zal worden uitgegaan 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 inderdaad, zoals in de memorie van toelichting is vermeld, enerzijds voorkomen dat voor grote groepen van alimentatiebetalers de toerekening onbillijk wordt, terwijl anderzijds de alimentatiebetalers in de lagere inkomensgroepen niet te veel bevoordeeld worden. Voor de overige twaalf componenten kan geen sprake zijn van toerekening alleen op een bepaald niveau.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen mij voorts aan te geven hoe groot de overcompensatie in het eerste tot en met het vijfde deciel is. Zij zullen hiermee bedoelen dat wordt aangegeven het voordeel dat de alimentatiebetalers uit de lagere inkomenscategorieën zullen hebben bij toerekening van genoemde component naar het niveau van twee maal modaal, in plaats van naar hun eigen niveau. Ik beantwoord deze vraag als volgt.

Omdat afspraken over vaste bedragen de laatste jaren slechts bij enkele cao's voorkwamen zijn voor de meeste niveaus onvoldoende waarnemingen beschikbaar. Aan de hand van de wel beschikbare gegevens kan slechts een zeer globale indicatie worden gegeven van het bedoelde voordeel. In april 1981 was de component «initieel in vaste bedragen» ten opzichte van december 1978 gemiddeld 0,22, terwijl het gemiddelde loonniveau op dat moment ca. f 2 500 was. Op het niveau van ca. f 2 200 – een bedrag dat valt binnen het eerste tot en met het vijfde deciel –, voor welk niveau enige waarne-

mingen beschikbaar zijn, was dezelfde component 0,32. Om te kunnen benaderen uit welk percentage deze component zou hebben bestaan bij toerekening naar het niveau van twee maal modaal, is de component van het gemiddelde loonniveau (0,22) vermenigvuldigd met de factor 0,4. Het relatieve voordeel op het niveau van f 2 200 bedraagt dan: $(0,32 - 0,4 \times 0,22) \times f 2 200 = f 5,10$ per maand. Dit betreft dan het voordeel in april 1981, dat sinds december 1978 zou zijn opgebouwd, indien voor bedoelde periode de component niet zou zijn toegerekend naar twee keer modaal, maar naar het niveau van de lagere decielen.

De leden van de C.D.A.-fractie gingen ervan uit, dat de uitkeringen in de lagere inkomens een gelijke indexering zouden behouden als de loonindex der regelingslonen door het ingebouwde vloereffect. Zij vroegen of met enige voorbeelden aangegeven zou kunnen worden hoe de voorgestelde verfijning in het indexeringsmechanisme in bij voorbeeld verschillende inkomensgroepen in vergelijking met de huidige indexering gaat werken.

Aan de voorgestelde verfijning van het mechanisme ligt enerzijds de gedachte ten grondslag meer dan voorheen aansluiting te zoeken bij de gemiddelde ontwikkeling van het loon op het inkomensniveau van de onderhoudsplichtigen, doch anderzijds de noodzaak om ten behoeve van de indexering van rechtswege jaarlijks een uniform aanpassingspercentage vast te stellen. Een naar inkomensniveau gedifferentieerd percentage zou op te grote praktische bezwaren stuiten. Gezien het inkomensniveau van de meerderheid van de alimentatieplichtigen is er reden loonontwikkelingen die uitsluitend aan de laagste lonen ten goede komen bij het vaststellen van het aanpassingspercentage buiten beschouwing te laten. Dit betekent dat onder andere het vloereffect wel buiten beschouwing blijft. Het aanpassingspercentage van de alimentaties zal dan ook volgens de nieuwe methodiek in het algemeen enigszins lager uitkomen dan bij voortzetting van de huidige methodiek. Om welke orde van grootte het bij dit verschil gaat, is in de memorie van toelichting (blz. 14/15) aangegeven op basis van tabel 5. Daar het zowel in de huidige als in de voorgestelde nieuwe methodiek om de vaststelling van één jaarlijks percentage gaat, werkt de verfijning van het indexeringsmechanisme voor alle inkomenscategorieën in gelijke mate.

Over de problematiek van het thans geldende systeem van wijziging van rechtswege van de onderhoudsbijdragen door indexering is geen bijzonder overleg gevoerd met organisaties van gescheiden mensen. De opmerkingen die deze organisatie en ook anderen in de afgelopen jaren daaromtrent hebben gemaakt, zijn bij de opstelling van het wetsontwerp uiteraard wel in beschouwing genomen.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen zich af, ervan uitgaande dat de gemiddelde loonontwikkeling een vrij grove maatstaf is voor een redelijke en geleidelijke aanpassing van het peil van de bedragen voor levensonderhoud, waarom niet ook bij voorbeeld de invloed van herstructurering, van verwerking van toeslagen en van onbenoembare loonmutaties als mogelijke correctiefactoren zijn aangemerkt.

De voorgestelde verfijning beoogt, het is hiervoor ook reeds gesteld, een betere aansluiting bij de gemiddelde ontwikkeling van de lonen op het niveau van de inkomens van de grootste groep alimentatieplichtigen. Dit uitgangspunt leidt er toe dat verhogingen die zonder meer uitsluitend toevallen aan de lagere lonen in de aanpassingsmethodiek van de onderhoudsuitkeringen buiten beschouwing blijven. De door de genoemde leden bij wijze van voorbeeld genoemde looncomponenten behoren niet tot deze categorie van loonsverhogingen.

Het was voor de leden van de V.V.D.-fractie de vraag of de nadelen van het in België en Zweden gehanteerde systeem van het prijsindexcijfer niet opwegen tegen de nadelen van het gecorrigeerde loonindexsysteem.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat bij de keuze tussen het volgen van de loonindex of de prijsindex thans, meer nog dan bij de behan-

deling van het ontwerp dat tot de wet van 6 juli 1972, Stb. 390 heeft geleid, rekening moet worden gehouden met een gelijkblijvend of wellicht zelfs dalend welvaartspeil. Zoals ook door de leden van de C.D.A.-fractie is vastgesteld, is de in de memorie van toelichting gedane veronderstelling dat de loonindex in de nabije toekomst wel eens zou kunnen achterblijven bij de prijsindex inmiddels bewaarheid geworden. Onder deze macro-economische omstandigheden zijn de genoemde nadelen van een koppeling aan de prijsindex zwaarwegend. De alimentatieplichtigen zouden hierdoor immers worden gedwongen om bij een daling van hun draagkracht een groter deel hiervan aan alimentatie te betalen. Anderzijds zouden de alimentatie-ontvangers die geen eigen inkomen hebben of suppletie krachtens de Algemene Bijstandswet ontvangen in afwijking van de meerderheid van de rest van de bevolking en van de alimentatieplichtigen gevrijwaard blijven van de effecten van de dalende welvaart.

De keuze voor de prijsindex zal, zoals ook Grosheide en Van der Velden in hun preadvies veronderstellen, in concreto betekenen dat aansluiting wordt gezocht bij de ontwikkeling van de gezinsconsumptie van het modale gezin. Deze prijsindex, als ook elke andere waartoe zou kunnen worden besloten, abstraheert per definitie van het consumptiepatroon van de individuele alimentatieontvanger.

Het principe dat iedere meerderjarige zelf in zijn levensonderhoud moet voorzien, vormt ook naar mijn mening een van de overwegingen waardoor de rechter zich bij de vaststelling van de hoogte en duur van de alimentatie dient te laten leiden. Wanneer de rechter echter eenmaal heeft bepaald dat de onderhoudsgerechtigde hiertoe niet of niet volledig in staat is en op grond hiervan een alimentatiebedrag heeft vastgesteld, meen ik dat dit vervolgens de ontwikkeling van het welvaartspeil moet volgen. De redenering dat de onderhoudsgerechtigde zelf in staat moet worden geacht om uit het eigen inkomen het eventuele achterblijven van de alimentatie bij de welvaartstijging te compenseren, gaat immers voorbij aan de omstandigheid dat door de rechter is geconstateerd dat de eigen mogelijkheden om inkomen te verwerven onvoldoende zijn. In dit verband wil ik overigens opnieuw benadrukken dat de indexering van rechtswege niet slechts betrekking heeft op onderhoudsuitkeringen aan ex-echtgenoten maar ook, en in de praktijk zelfs in hoofdzaak, op die ten behoeve van kinderen.

Ik nam ten slotte met genoeg kennis van de instemming van de leden van de V.V.D.-fractie met de tevens in het wetsontwerp gedane voorstellen inzake de aanpassing van de alimentaties «op maat», vervat in het zesde en zevende lid van het nieuwe artikel 402a Boek 1 BW.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter