

Zitting 1981–1982

16 630

Wijziging van de regelen omtrent de indexerings van uitkeringen voor levensonderhoud

Nr. 7

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1980–1981 en 1981

NOTA VAN WIJZIGINGEN

Ontvangen 8 maart 1982

In het **ontwerp van wet** worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In artikel I wordt het vijfde lid van artikel 402a vervangen door een nieuw vijfde lid, luidende:

5. De wijziging van rechtswege kan bij rechterlijke uitspraak of bij overeenkomst geheel of voor een bepaalde tijdsduur worden uitgesloten. Daarbij kan tevens worden bepaald dat en op welke wijze het bedrag voor levensonderhoud anders dan van rechtswege periodiek zal worden gewijzigd.

2. In artikel I vervalt het zesde lid van artikel 402a.

3. In artikel I wordt het zevende lid van artikel 402a vervangen door een nieuw zesde lid, luidende:

6. Bij de uitspraak, waarbij de tweede zin van het vorige lid toepassing heeft gevonden, en ook nadien, kan de rechter een regeling geven omtrent de wijze en de tijdstippen waarop de tot uitkering verplichte persoon aan de tot uitkering gerechtigde persoon alsmede, ingeval het levensonderhoud is verschuldigd aan een minderjarig kind, aan de raad voor de kindbescherming gegevens dient te verschaffen ten behoeve van de vaststelling van de wijziging van het bedrag voor levensonderhoud. Deze beslissingen kunnen worden gegeven en nadien worden gewijzigd op verzoek van de tot uitkering verplichte of gerechtigde persoon of van de raad voor de kindbescherming.

4. In artikel I wordt het cijfer «8», vóór het achtste lid van artikel 402a, gewijzigd in 7. De vermelding «het zesde lid» wordt vervangen door: de tweede zin van het vijfde lid.

5. In artikel I wordt het cijfer «9», vóór het negende lid van artikel 402a, gewijzigd in 8. De vermelding «het zesde lid» wordt vervangen door: de tweede zin van het vijfde lid.

6. Na artikel I worden, onder wijziging van de nummering van de artikelen II en III in IV en V, een nieuw artikel II en een nieuw artikel III ingevoegd, luidende:

ARTIKEL II

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt als volgt gewijzigd:

A. Artikel 828a, eerste lid, onderdeel 4°, wordt gelezen:

4°. uitsluiting van de wijziging van rechtswege van een bedrag voor levensonderhoud, intrekking van een zodanige uitsluiting en toepassing van artikel 402a, zesde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek,.

B. Indien het bij Koninklijke boodschap van 20 juni 1979 ingediende ontwerp van wet, houdende herziening van het scheidingsprocesrecht en het omgangsrecht in verband met scheiding, kracht van wet verkregen hebbend, op een later tijdstip in werking zal treden dan deze wet, wordt artikel 828a, eerste lid, onderdeel 4°, gelezen:

4°. uitsluiting van de wijziging van rechtswege van een bedrag voor levensonderhoud, intrekking van een zodanige uitsluiting en toepassing van artikel 402a, zesde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek,.

ARTIKEL III

In de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogensden wordt de volgende wijziging aangebracht:

Het vierde lid van artikel 9 wordt gelezen:

4. De in het voorgaande lid genoemde inkomensgrenzen en eigen bijdragen worden jaarlijks gewijzigd met een door Onze Minister van Justitie vast te stellen percentage, telkens wanneer het indexcijfer der lonen per 30 september van enig jaar ten minste één procent afwijkt van het overeenkomstige indexcijfer in het voorafgaande jaar. Het percentage van de wijziging komt, behoudens afronding op tienden van een procent, overeen met het procentuele verschil tussen deze indexcijfers. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wat onder indexcijfer der lonen wordt verstaan.

7. In artikel IV (was artikel II), eerste lid, wordt de vermelding «Het zesde lid» gewijzigd in: Het vijfde lid. In plaats van «vóór 1 januari 1981» wordt gelezen: vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

8. Artikel V (was artikel III) wordt gelezen:

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een door Ons te bepalen tijdstip.

Toelichting

Nadat de nota naar aanleiding van het eindverslag was ingezonden, heeft mevrouw mr. A. A. L. Minkenhof, voormalig vice-president van de Hoge Raad, enige bezwaren tegen het wetsontwerp ontwikkeld. Haar beschouwingen zijn onder de titel «Het ontwerp tot wijziging van de indexeringsregeling» verschenen in het Nederlands Juristenblad van 12 september 1981, blz. 835 e.v. De bezwaren betreffen het in het wetsontwerp vervatte alternatief voor de wijziging van rechtswege van de alimentaties: de wijziging «op maat».

Mevrouw Minkenhof komt tot de conclusie, dat het zesde en zevende lid dienen te vervallen. Ik merk het volgende op.

De zin van het destijds voorgestelde zesde lid is vooral hierin gelegen dat de onderhoudsplichtige daardoor een zeker «recht» zou krijgen op aanpassing op maat – dus op een individuele behandeling – namelijk alleen dan niet, indien van voldoende medewerking naar verwachting geen sprake zou zijn.

Ik heb mij er echter rekenschap van gegeven, dat het ook in andere gevallen dan gebrek aan medewerking van de zijde van de alimentatieplichtige of -gerechtigde gewenst kan zijn, dat de aanpassing op maat toch niet wordt toegepast. Bijvoorbeeld:

a. De rechter kan van oordeel zijn, dat de draagkracht in het gegeven geval niet wordt bepaald door wat de onderhoudsplichtige verdient, maar door wat hij kán verdienen. In zo'n geval kan geen wijziging op maat van enig werkelijk inkomen worden opgelegd.

b. Het kan zijn dat meer nauwkeurige gegevens omtrent het inkomen van de alimentatieplichtige telkens tamelijk laat ter beschikking komen. In een dergelijk geval zou, tenzij met schaarse en globale gegevens zou worden gewerkt (wat uiteraard geen aanbeveling verdient) de onderhoudsuitkering telkens met te grote vertraging worden aangepast.

c. Ook kan er – mevrouw Minkenhof wijst op dit aspect – een reden ontbreken om aan te nemen dat de individuele inkomenswijziging in enigszins belangrijke mate zal verschillen van het wettelijk indexeringspercentage. In zo'n geval moet, vooral ten behoeve van de onderhoudsgerechtigde, toepassing van de meer eenvoudige wettelijke indexering niet praktisch uitgesloten zijn als de onderhoudsplichtige daarom vraagt.

Al deze situaties hebben gemeen dat er geen sprake is van gebrek aan medewerking of van onvoldoende medewerking door betrokkenen. Het is daarom in ieder geval beter de destijds voorgestelde, te stringent geformuleerde bepaling te vervangen door een ruimer geredigeerde, die, omdat zich ook nog andere, niet genoemde situaties kunnen voordoen waarin aanpassing op maat toch niet op haar plaats zou zijn, noodzakelijkerwijs vager is dan de oorspronkelijk voorgestelde, en de rechterlijke bevoegdheid derhalve meer discretionair van aard doet zijn.

Voorts kan ook de onderhoudsgerechtigde bij een wijziging op maat belang hebben, namelijk in het geval juist een grotere toename van het inkomen van de onderhoudsplichtige te verwachten is dan volgens de index der regelingslonen. Het is dus onjuist de mogelijkheid van individuele aanpassing van de onderhoudsuitkering alleen te beperken tot de situatie waarin de onderhoudsplichtige daarom vraagt.

Voorgesteld wordt het zesde lid te doen vervallen. Tevens wordt aan het vijfde lid een bepaling toegevoegd, die de strekking heeft de dwingendheid aan het destijds voorgestelde alternatief te ontnemen. In de wet wordt hiermee thans uitdrukkelijk een bevoegdheid bevestigd die de rechter thans reeds bezit. Immers volgens Hoge Raad 24 juni 1966, NJ 1966, no. 462, staat het de rechter vrij het bedrag van de uitkering over een in de toekomst liggende periode van een toekomstige onzekere gebeurtenis, met name een salarisverhoging van de alimentatieplichtige, afhankelijk te stellen. De voorgestelde bepaling laat open, dat de rechter niet alleen op verzoek van de alimentatieplichtige of -gerechtigde, maar ook ambtshalve de aanpassing op maat toepast. Zulks ligt in de lijn, nu de rechter de wettelijke indexering ook ambtshalve kan uitsluiten. Volgens de voorgestelde bepaling van het vijfde lid, tweede zin, zal de rechter ook kunnen vaststellen op welke wijze het bedrag voor levensonderhoud anders dan door wettelijke indexering zal worden aangepast. De rechter zal daardoor het in aanmerking te nemen inkomen, of een ander criterium, kunnen aangeven, en bijvoorbeeld ook het tijdstip waarop de wijziging telkens ingaat, kunnen vaststellen.

Het bij de nota van wijzigingen voorgestelde nieuwe zesde lid van artikel 402a is in hoofdzaak ontleend aan het destijds voorgestelde zevende lid van dit artikel. Ik acht het nuttig dat de rechter uitdrukkelijk de bevoegdheid zal hebben om een regeling te geven omtrent de verschaffing van gegevens ter vaststelling van de alimentatiewijziging.

Vervallen is de mogelijkheid van ambtshalvewijziging van het inkomensbegrip door de rechter, waartegen mevrouw Minkenhof eveneens bezwaren heeft ontwikkeld. Volgens het nieuwe vijfde lid zal de rechter ook kunnen bepalen «op welke wijze» de alimentatie individueel zal worden aangepast.

Hij zal daarbij als gezegd kunnen aangeven van welk inkomen de betrokkenen moeten uitgaan. Zou nu na enige tijd behoefte bestaan aan een ander inkomen of een ander criterium als uitgangspunt, dan betekent dit dat wijziging van de rechterlijke uitspraak betreffende levensonderhoud wordt beoogd, en kan daartoe artikel 401 Boek 1 BW worden toegepast.

Door een aanvulling, in het nieuwe artikel II van het ontwerp, van artikel 828a, eerste lid, onderdeel 4^o, Rv. met de zinsnede «en toepassing van artikel 402a, zesde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek» staat nu vast, dat ter zake van de verzoeken strekkende tot toepassing van artikel 402a, zesde lid, ook de VIJFDE AFDELING A «Van de wijze van procederen in zaken betreffende levensonderhoud» geldt. Zulks ligt voor de hand, nu de rechtsvorderingen strekkende tot uitsluiting van de wijziging van rechtswege van een bedrag voor levensonderhoud en intrekking van een zodanige uitsluiting thans ook reeds door de bepalingen van genoemde afdeling van het derde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering worden beheerst.

Ter toelichting van het nieuwe artikel III van het wetsontwerp wijs ik op het volgende.

In de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (WROM) wordt voor de jaarlijkse wijziging van de inkomensgrenzen en eigen bijdragen, criteria voor de verlening van rechtsbijstand overeenkomstig deze wet, een koppeling gelegd met het krachtens artikel 402a Boek 1 BW vast te stellen procentuele verschil tussen het indexcijfer der lonen per 30 september van enig jaar en het overeenkomstige indexcijfer in het voorafgaande jaar. Het percentage van de wijziging van de inkomensgrenzen en eigen bijdragen komt met genoemd procentuele verschil overeen (zie artikel 9, vierde lid, WROM, zoals dit luidt sedert de inwerkingtreding, op 15 juni 1981, van de Wet van 15 mei 1981, Stb. 317, houdende wijziging van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden en van enkele artikelen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

Bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsontwerp dat tot de Wet van 15 mei 1981 heeft geleid, heb ik toegezegd om in het kader van het onderhavige wetsontwerp de aandacht van de Tweede Kamer te vragen voor de koppeling van de WROM met de aanpassingsmethodiek van de alimentaties op de voet van artikel 402a Boek 1 BW (Handelingen Eerste Kamer, 13 mei 1981, blz. 948).

Zonder wijziging van de WROM zouden, indien het onderhavige wetsontwerp, kracht van wet verkregen hebbend, in werking zal zijn getreden, ook de WROM-inkomensgrenzen en eigen bijdragen woortaan overeenkomstig het nieuwe artikel 402a Boek 1 BW worden aangepast. Bezien is of dit zonder bezwaar zou kunnen geschieden.

Het nieuwe artikel 402a is meer specifiek op de alimentatieplichtigen, dat wil zeggen op de hogere inkomenscategorieën, toegesneden. Blijkens artikel 3 van de ontwerp-algemene maatregel van bestuur, die bij het ontwerp van wet is gevoegd, wordt beoogd de component «initiële loonsverhogingen in guldens» niet geheel te verdisconteren in het percentage waarmee de onderhoudsuitkeringen worden aangepast. Voor de vaststelling van het percentage van de wijziging van rechtswege van bedragen voor levensonderhoud zal deze component in aanmerking worden genomen voor vier-tiende deel van zijn aandeel in het procentuele verschil tussen de beide indexcijfers der lonen. Dit houdt in een uitgaan van de invloed van de component op de procentuele stijging van het twee maal modale inkomen.

Het modale inkomen vertegenwoordigt voor 1981 een waarde van f 35 000 per jaar. Toerekening van de component «initiële loonsverhogingen in guldens» naar het niveau van twee maal modaal betekent dus toerekening naar het niveau van f 70 000. De netto-inkomens genoemd in artikel 9, derde lid, van de WROM – vanaf f 2000 per maand tot f 2500 per maand – liggen in de brutosfeer globaal genomen in de orde van grootte van f 39 500 tot f 47 200 per jaar. Het is derhalve duidelijk dat dit element van het

voor de alimentaties voorgestelde indexeringsstelsel, voor de jaarlijkse aanpassing van de WROM-inkomensgrenzen en eigen bijdragen minder geëigend is. Een toerekening van de component «initiële loonsverhogingen in guldens» naar het gemiddelde regelingsloon of naar één maal modaal verdient de voorkeur. Binnen het voorgestelde nieuwe stelsel van artikel 402a is dit echter niet uitvoerbaar.

Bezien wordt nog hoe het aanpassingsmechanisme van de inkomensgrenzen en eigen bijdragen in de WROM er idealiter uit zou kunnen zien. Dit ook naar aanleiding van de door de Eerste Kamer aangenomen motie van de heer Van den Bergh c.s. (Kamerstukken I, 16 493, zitting 1980–1981, nr. 98d), waarin wordt uitgesproken dat het wenselijk is dat de indexering in de WROM niet blijvend wordt gekoppeld aan artikel 402a Boek 1 BW. De vraag of eventueel een ander aanpassingsmechanisme dan dat van artikel 402a Boek 1 BW voor de WROM aanbeveling verdient, dient echter in het kader van de WROM te worden gezien.

Ondertussen meen ik dat, waar de keuze thans moet gaan tussen het «oude» en het «nieuwe» artikel 402a Boek 1 BW, in het kader van de WROM hantering van het «oude» artikel 402a Boek 1 BW de voorkeur verdient. Artikel III van het ontwerp geeft hieraan uitvoering. Het ligt in de lijn dat, evenals in het ontwerp-artikel 402a, ook hier bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wat onder indexcijfer der lonen wordt verstaan. Deze algemene maatregel van bestuur zal dus dezelfde omschrijving als het thans nog geldende artikel 402a, vierde lid, bevatten, te weten:

«Onder indexcijfer der lonen wordt verstaan het indexcijfer van de regelingslonen per week en per maand van volwassen werknemers, particulier bedrijf (inclusief vakantietoeslag en andere uitkeringen; 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».

Destijds is voorgesteld de wet in werking te doen treden met ingang van 1 januari 1981. Dit hield in dat de wijziging van rechtswege van de bedragen voor levensonderhoud volgens de voorgestelde regeling voor het eerst zou plaatsvinden op 1 januari 1982. De voorkeur wordt eraan gegeven, het tijdstip van inwerkingtreding van de wet bij Koninklijk besluit te doen bepalen. Zie het nieuwe artikel V van het ontwerp. De wijziging in artikel IV (was artikel II) houdt hiermee verband. Indien de wet en de beide algemene maatregelen van bestuur vóór half november tot stand zullen zijn gekomen – het tijdstip waarop telkenjare de beschikking tot vaststelling van het percentage waarmee de alimentaties zullen worden gewijzigd, pleegt te worden genomen – zal de eerstvolgende aanpassing van de onderhoudsbedragen reeds op 1 januari 1983 volgens het nieuwe systeem kunnen plaatsvinden.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter.