



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Rechters normeren de alimentatiehoogte. Een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen (1975-2007)

Dijksterhuis, B.M.

Citation

Dijksterhuis, B. M. (2008, September 3). *Rechters normeren de alimentatiehoogte. Een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen (1975-2007)*. MI. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13074>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13074>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Rechters normeren de alimentatiehoogte



Leiden University Press

Rechters normeren de alimentatiehoogte

Een empirisch onderzoek naar rechterlijke
samenwerking in de Werkgroep
Alimentatienormen (1975-2007)

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op woensdag 3 september 2008
klokke 16.15 uur

door

Bregje Monique Dijksterhuis

Geboren te Amstelveen in 1975

Promotiecommissie:

Promotor: prof. mr. N.J.H. Huls (Universiteit Leiden en Erasmus
Universiteit Rotterdam)
Referent: prof. dr. J.F. Bruinsma (Universiteit Utrecht)
Leden: mevrouw prof. mr. C.P.M. Cleiren
prof. mr. H.J. Snijders
prof. dr. W.J. Witteveen (Universiteit van Tilburg)
mevrouw prof. mr. S.F.M. Wortmann (Rijksuniversiteit
Groningen)

Lay-out: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

Leiden University Press is een imprint van Amsterdam University Press

© B.M. Dijksterhuis / Leiden University Press, 2008

ISBN: 978 90 8728 045 1
e-ISBN: 978 90 4850 604 0

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Woord vooraf

3 september, de dag van mijn promotie, is de geboortedag van de Hindoe god Ganesha. Hij is het symbool van kennis, geleerdheid en wijsheid. Ganesha staat ook voor een nieuw begin en voor obstakels die mensen op hun weg tegenkomen. De meesten kennen Ganesha vanwege zijn bijzondere uiterlijk, met zijn lichaam van een mens en de kop van een olifant. Hij heeft een olifantsgeheugen: hij vergeet nooit de loyaliteit van de mensen om hem heen.

Voor mij is 3 september een nieuw begin als doctor. Tijdens mijn promotietraject heb ik verschillende hindernissen overwonnen. Er stonden altijd mensen klaar om mij te helpen, ieder op zijn unieke manier.

Als eerste wil ik de rechters en alle andere geïnterviewden bedanken voor het delen van hun ervaringen met rechterlijke samenwerking op het gebied van alimentatie. De (ex-)leden van de Werkgroep Alimentatienormen hebben mij altijd de motivatie gegeven om mij volledig in te zetten voor mijn onderzoek. Ik was onder de indruk van hun betrokkenheid bij het onderwerp. De werkgroepleden hebben mij alle openheid gegeven ten aanzien van de vergaderingen en bijbehorende stukken. Het toelaten van een wetenschapper voor langere duur vraagt om het vertrouwen dat op zorgvuldige wijze met het materiaal wordt omgegaan. Ik wil alle mensen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek bedanken voor dat vertrouwen. In het bijzonder bedank ik Birgit Mens en Jos Luiten, die mij hebben geholpen mijn onderzoek te starten en bij wie ik altijd terecht kon met mijn vragen. Ook bedank ik Marcel Keupink en Stephan van Eijk, die mij altijd van documenten voorzagen, en Pieter Dorhout vanwege zijn hulp bij mijn onderzoek.

Mijn verblijf in Leiden was stimulerend voor mijn onderzoek. Ik ben de laatste promovendus uit de 'goede oude tijd' op de Witte Singel. Ik wil graag al mijn collega's van het E.M. Meijers Instituut daarvoor bedanken. In het bijzonder de gesprekken met Jeroen Mauritz, Rosanne van Alebeek en Barend Barentsen over wetenschap en vooral de andere boeiende aspecten van het leven, een idyllische tuin en de heerlijke lunches van Lenie Chaudron, zullen mij altijd bijblijven.

Onderdeel zijn van een kleine afdeling heeft het voordeel dat het dwingt tot het zoeken van aanspraak buiten de deur. Ik wil mijn collega's van het Departement Strafrecht en Criminologie, het Van Vollenhoven Instituut en de afdeling E-law bedanken dat zij mij gastvrij van onderdak en van een intellectuele omgeving hebben voorzien.

Ik wil speciaal Ard Schoep, Benjamin van Rooij, Julia Arnscheidt en Henk Elffers (voor zijn fantastische cursus 'opzetten van empirisch onderzoek') bedanken voor hun bijdragen aan mijn boek en Emmie Poutsma voor haar praktische ondersteuning. Een bijzonder woord van dank voor mijn andere rechtssociologische collega's in Leiden Zayènne Laclé en Nadja Jungmann vanwege de leerzame gesprekken over ons onderzoek en support.

Mijn Rotterdamse 'collega's' bedank ik voor de discussies over het recht en de samenleving en de gezellige etentjes. Daarnaast zijn er vele wetenschappers en anderen die een inhoudelijke bijdrage hebben geleverd aan mijn boek. In het bijzonder wil ik Ashley Terlouw, Bärbel Dorbeck-Jung, Marnix Croes, Michiel Köhne en Peter Stegmaier bedanken.

Ik wil graag mijn (ex-)collega's van de Universiteit van Tilburg en de Hogeschool van Amsterdam bedanken voor hun betrokkenheid bij mijn onderzoek.

Mijn vrienden en 'schoonouders' wil ik bedanken voor hun vriendschap en steun door dik en dun. Ook als ik weer eens aan het cocoonen was, waren jullie er altijd zodra ik weer 'opdook'. Bonne van Hattum, Margot Peeters en Marjolein van de Rhoer bedank ik bovendien voor het meedenken over mijn onderzoek.

Mijn zus en paranimf Marjolijn heeft telkens mijn blik verruimd vanwege haar 'out of the box'-denken en de nadruk op het proces. Mijn paranimf Annabel Feenstra: de lange wandelingen en het uren samen achter de computer zitten in een belangrijke fase van het traject, waren zeer waardevol. Sarah Brants, mijn 'derde paranimf', of het nu gaat over Indianen in Bolivia of rechters in Nederland, wij hebben altijd gespreksstof.

Ik wil mijn grote liefde Maarten Poorter bedanken voor zijn inzichten, zijn eeuwige optimisme en al het moois dat wij samen beleven. Misschien kunnen we nu beginnen aan ons boek over oude ambachten. Mijn familie wil ik in het bijzonder bedanken voor hun steun, betrokkenheid en liefde. Sander, wij ronden allebei dit jaar een leerzaam proces af. Bedankt voor je originele kijk. Mijn ouders bedank ik voor hun wijze levenslessen en omdat zij mij altijd hebben gestimuleerd om het beste uit mezelf te halen.

Tot slot wil ik degenen bedanken die zich uit liefde voor de wetenschap volledig hebben ingezet om te helpen dit proefschrift tot een goed einde te brengen.

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF	V
LIJST VAN AFKORTINGEN	XI
1 INLEIDING	1
1.1 Aanleiding en doel onderzoek	1
1.2 Context: de rechterlijke reorganisatie	6
1.3 De Hoge Raad en rechtsgeleerden over de Tremanormen	8
1.4 Maatschappelijke discussie over alimentatie	12
1.5 Rechter over hun rol en de missie van de rechterlijke organisatie	16
1.6 Vraagstelling	18
1.7 Verantwoording onderzoeksmethode	24
1.8 Leeswijzer	26
2 DE WERKGROEP ALIMENTATIENORMEN EN DE COMMISSIE DE RUITER	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Achtergrond: maatschappelijke onvrede en politieke ontwikkelingen rond alimentatie	28
2.2.1 Afschaffing van de grote leugen	28
2.2.2 De visie van politieke partijen op het alimentatievraagstuk	31
2.2.3 Deskundigen en belangengroeperingen	32
2.3 Rechterlijke activiteiten inzake alimentatie	34
2.3.1 Inleiding	34
2.3.2 Alimentatievaststelling door rechters vóór de Tremanormen	34
2.3.3 Instelling van de Werkgroep Alimentatienormen	35
2.3.4 Samenstelling en werkwijze eerste Werkgroep Alimentatienormen	38
2.4 De Commissie De Ruiter	41
2.5 Twee commissies en twee rapporten	43
2.6 Publicatie van de twee rapporten	45
2.7 De rechterlijke macht mag kiezen	47
2.8 Hoe loopt het af met het rapport van de Commissie De Ruiter?	49
2.9 Een pragmatische benadering	52
2.10 Conclusie	55

3	DE WERKGROEP ALIMENTATIENORMEN IN ACTIE	57
3.1	Inleiding	57
3.2	Ontwikkeling Tremanormen	57
3.2.1	Periode Terwee-van Hiltten (1975-1981)	58
3.2.2	Periode De Koning-Beij (1981-1991)	60
3.2.3	Periode Pel (1991-1995)	65
3.2.4	Periode Mens (1995-2002)	67
3.2.5	Periode Luiten (2002-heden)	70
3.3	Samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen	72
3.4	In de slagschaduw van de Hoge Raad, de grote afwezige	80
3.5	Conclusie	85
4	AFWIJKENDE OPVATTINGEN EN PRAKTIJKEN	89
4.1	Inleiding	89
4.2	Twee interne discussies	90
4.3	Interne verdeeldheid naar buiten	105
4.4	Afwijkende praktijken	107
4.5	Conclusie	113
5	DE WERKGROEP ALIMENTATIENORMEN IN BREDER VERBAND	115
5.1	Inleiding	115
5.2	Divosaoverleg	115
5.2.1	Uitvoerders en deskundigen	116
5.2.2	Advocatuur	124
5.3	Rechterlijke overleggen op het domein van de Werkgroep Alimentatienormen	130
5.3.1	In elkaars vaarwater: Recofa en de Werkgroep Alimentatienormen	130
5.3.2	Hovenoverleg Familie interenieert en corrigeert	135
5.3.3	Inhoudsdeskundigen versus managers: de Werkgroep Alimentatienormen en het LOV-F	143
5.4	Conclusie	150
6	TWEE KEER IN CONFLICT MET DE WETGEVER OVER KINDERALIMENTATIE	153
6.1	Inleiding	153
6.2	Forfaitair wettelijk stelsel versus rechterlijk maatwerk (1991-1994)	153
6.2.1	Verzet Werkgroep Alimentatienormen tegen wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie	156
6.2.2	Samenwerking met overlegpartners mislukt	157
6.2.3	Twee klanten voor Lutens ei van Columbus	165
6.2.4	Wetsvoorstel sneuvelt	168
6.2.5	Analyse	172
6.3	Tien jaar later opnieuw strijd over kinderalimentatie	177
6.3.1	Een gezamenlijk rechterlijk advies aan de wetgever	177
6.3.2	Discussie over een wettelijk forfaitair systeem	181
6.3.3	Gepasseerd, wat nu?	182

6.3.4	Steun van twee kanten	185
6.3.5	Een rechterlijk alternatief	186
6.3.6	Bij het ministerie aan tafel	189
6.3.7	Analyse	195
6.4	Conclusie	197
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	199
7.1	Inleiding	199
7.2	Het ontstaan en de ontwikkeling van de Werkgroep Alimentatienormen	199
7.3	Sterke en zwakke kanten van de coördinerende taak van de Werkgroep Alimentatienormen	206
7.4	Rechters als regelgevers: een evaluatie	212
7.5	Eindoordeel	219
7.6	Aanbevelingen voor de toekomst van rechterlijke samenwerking	221
	SUMMARY	223
	LITERATUURLIJST	229
	BIJLAGE: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN	239
	TREFWOORDENREGISTER	241
	CURRICULUM VITAE	245

Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ABW	Algemene Bijstandswet
art.	artikel(en)
AVA	Actiegroep Vrouwen van Alimentatieplichtigen
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
diss.	dissertatie
EB	EchtscheidingsBulletin
Divosa	Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid
GSD	gemeentelijke sociale dienst
hof	gerechtshof
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IBO	interdepartementaal beleidsonderzoek
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
LOV-F	Landelijk Overleg Voorzitters Familie- en Jeugdrecht
m.nt.	met noot van
Nibud	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
PVRO	Programma Versterking Rechterlijke Organisatie
Recofa	rechters-commissarissen faillissementen en schuldsaneringen
RO	Wet op de rechterlijke organisatie
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
SOGM	Stichting Organisatie Gescheiden Mensen'
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Trema	Tijdschrift voor de rechterlijke macht
UBK	Uniformiteit Berekening Kinderalimentatie
VEP	Vereniging Echtscheidingsproblemen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VPFA	Vereniging voor Personen- en Familierechtadvocaten
VVS	Vereniging van Secretarissen van de Raden voor de Kinderbescherming
WAC	Wetgevings Advies Commissie (van het LOV-F)
WeCo	Wetenschappelijke Commissie (van de NVvR)
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wsnp	Wet schuldsanering natuurlijke personen

1 | Inleiding

1.1 AANLEIDING EN DOEL ONDERZOEK

Van rechters wordt verwacht dat ze recht spreken, met andere woorden dat ze het recht toepassen op concrete gevallen. Daarnaast moeten ze zorgen dat hun uitspraken aansluiten bij die van hun collega's binnen en buiten de rechtbank. Behalve rechtsgelijkheid is ook snelheid bij het afhandelen van rechtszaken noodzakelijk: de beschikbare capaciteit binnen de rechterlijke organisatie moet zo efficiënt mogelijk worden gebruikt.

Deze studie gaat over een verantwoordelijkheid die rechters zélf op zich hebben genomen om aan de eisen van rechtsgelijkheid en snelheid te voldoen, namelijk landelijke rechterlijke samenwerking. Het bijzondere ervan is dat rechters van verschillende gerechten, zowel rechtbanken als hoven, richtlijnen met elkaar afspreken, die kunnen worden gebruikt als normering bij het rechtspreken in toekomstige gevallen. Deze richtlijnen worden ook wel collectieve rechtersregelingen,¹ rechterlijke afspraken, normen, rechterlijk beleid, of rechterlijke beleidsregels genoemd.² Het is de bedoeling dat dergelijke richtlijnen niet alleen de beslissingen zullen beïnvloeden van rechters die aanwezig zijn geweest op de vergaderingen, maar van alle rechters van rechtbanken en hoven. Wat verder kenmerkend is, is dat rechterlijke samenwerking ontstaat op initiatief van de rechters zelf (bottom-up). Deze samenwerking vindt plaats op het gebied van het strafrecht, het bestuursrecht en het civiele recht. Rechters werken samen om eenheid te bevorderen op zowel procesrechtelijk terrein, waarvan bijvoorbeeld uniforme landelijke rolreglementen³ het resultaat zijn, als op materieelrechtelijk terrein. Ik beperk me in dit proefschrift tot deze laatste vorm van samenwerking. De reden is dat het bij het materiële recht gaat om de kern van de rechterlijke oordeelsvorming. De vraag wanneer wél en wanneer geen rekening moet worden gehouden met een nieuwe partner van een alimentatieplichtige is van een andere aard dan de vraag aan welke formele eisen een verzoekschrift moet voldoen. De eerste vraag heeft ingrijpende gevolgen voor de rechtspositie van de burger die in een emotioneel geladen conflict verkeert en rechterlijke samenwerking op dit terrein is daarom controversiëler.

1 Snijders 2001, p. 16-17.

2 Teuben 2004, p. 5-6.

3 Teuben 2004, p. 13-15.

De ratio achter rechterlijke samenwerking is het bevorderen van uniformiteit door afstemming. In het bijzonder als het gaat om beslissingen in grote aantallen gelijksoortige zaken, de zogenaamde bulkzaken, ligt het streven naar een grotere landelijke eenheid in de rechtspraktijk voor de hand. Voorbeelden zijn de bepaling van de hoogte van alimentatie, ontslagvergoedingen en de straftoemeting. De rechter heeft in zulke gevallen een discretionaire bevoegdheid en rechtsgelijkheid kan dan niet worden gegarandeerd. Wanneer rechters geen aanknopingspunten hebben, kunnen toegewezen bedragen of straffen zeer uiteen lopen, waardoor het gevaar van niet te rechtvaardigen ongelijkheid aanwezig is. Bovendien is er geen eenheidsbewaker, aangezien de Hoge Raad zich in beginsel niet bezighoudt met dergelijke 'feitelijke' beslissingen.⁴ Gebrek aan eenheid is niet alleen principieel onjuist, maar ook slecht voor het gezag van rechterlijke uitspraken. Het gevolg is kritiek van burgers en hun advocaten. Het antwoord van rechters hierop, te weten landelijke samenwerking, lijkt op het eerste gezicht een voor de hand liggende reactie, maar roept een aantal vragen op van principiële en van praktische aard. Deze nieuwe taken passen niet in het klassieke beeld van de rechter die wordt geacht individuele geschillen te beslechten. Bij landelijke samenwerking gaat het immers om het maken van collectieve regelingen, waarbij rechters zich uitspreken over wat rechtvaardig is voor grotere groepen van justitiabelen. De concrete casus en de omstandigheden van elk individueel geval zijn daarbij niet meer richtinggevend. Confectie dringt maatwerk naar de achtergrond.

Empirisch onderzoek naar landelijke rechterlijke samenwerking

Er is in Nederland in de afgelopen jaren een aantal empirische studies verricht naar landelijke rechterlijke samenwerking ten aanzien van een materieel rechtsgebied. Om dit proefschrift in een breder kader te plaatsen, geef ik een kort overzicht.

Er is empirisch onderzoek verricht naar op landelijk niveau samenwerkende vreemdelingenrechters. Thieme e.a. deden onderzoek naar rechtseenheid in de Nederlandse vreemdelingenrechtspraak.⁵ Terlouw schreef een empirisch proefschrift dat zich specifiek richtte op rechterlijke samenwerking op dit gebied.⁶ Uit beide onderzoeken kwamen twee vormen van rechterlijke samenwerking naar voren. Ten eerste bleken eerstelijnsrechters samen te werken binnen het verband van de Rechtseenheidskamer, die actief was van 1994 tot 2001. Kenmerkend was dat deze meervoudige kamer van de rechtbank Den Haag richtinggevende uitspraken deed om divergentie in rechtspraak te voorkomen. Ten tweede werden door de onderzoekers landelijke overlegvormen beschreven, waarin landelijke afspraken tot stand kwamen. Het Vreemdelingenberaad nam hierbij een centrale positie in. Dit was een maandelijks

4 Teuben 2004, p. 87 en p. 117-118; Snijders 1997b, p. 51-52.

5 Thieme e.a. 1999.

6 Terlouw 2003.

vergadering van de coördinatoren van de vijf rechtbanken waar vreemdelingenzaken werden behandeld. Zij ontwikkelden richtlijnen om de behandeling van vreemdelingenzaken landelijk beter af te stemmen. Daarnaast bleek er veelvuldig overleg plaats te vinden tussen vreemdelingenrechters en buitenstaanders. Thieme e.a. en Terlouw beschrijven dat maandelijks overleg werd gevoerd tussen de landelijke coördinator van het Vreemdelingenberaad en vertegenwoordigers van respectievelijk de Immigratie en Naturalisatie Dienst en de landsadvocaat.

Van Erp e.a. deden empirisch onderzoek naar de werking van coördinatie-mechanismen in het bestuursrecht.⁷ Daaruit kwam naar voren dat rechtbanken regulier overleg in het Landelijk Overleg van Sectorvoorzitters voerden over met name strategische onderwerpen. Ook vond overleg plaats bij de invoering van een nieuwe wet. In het overleg kwamen soms ook algemene kwesties, dus niet concrete zaken, van materiële of procedurele aard naar voren, die konden worden ingebracht in het zogenoemde 'Zevenmansoverleg' – een structureel overleg tussen de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de President van de Centrale Raad van Beroep, de President van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, en leden van het dagelijks bestuur van het Landelijke Overleg van Sectorvoorzitters van de rechtbanken. In dit overleg zijn onder andere afspraken gemaakt tussen de rechtbanken en de Centrale Raad over het bij voorrang afdoen van zaken bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving.

Er is ook onderzoek verricht naar rechterlijke samenwerking op het gebied van het civiele recht. Huls en Schellekens besteedden in hun onderzoek naar de wijze waarop rechters de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) toepasten, ook aandacht aan landelijke rechterlijke overlegvormen.⁸ In 1975 werd Recofa (rechters-commissarissen in faillissementen) opgericht – een werkgroep die voer onder de vlag van de afdeling Burgerlijke Rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Toen duidelijk werd dat de Wsnp in werking zou treden, werd aan het werkterrein van Recofa, dat aanvankelijk beperkt was tot faillissementen en surséance van betaling, de schuldsanering toegevoegd. Behalve rechters-commissarissen in faillissementen werden ook hoven op een gegeven moment betrokken bij de samenwerking in Recofaverband. Daarnaast kwam uit het onderzoek van Huls en Schellekens naar voren dat de rechters-commissarissen overleg voerden met ketenpartners buiten de rechterlijke macht, zoals de Raad voor de rechtsbijstand Den Bosch, de balie en andere organisaties die zich met bewindvoering bezighouden.

Strafrechters hebben verschillende initiatieven ontwikkeld op het terrein van coördinatie van de straftoemeting.⁹ Schoep en Schuyt deden empirisch onderzoek naar instrumenten ter ondersteuning van de rechter bij de straftoe-

7 Van Erp e.a. 2001.

8 Huls & Schellekens 2001a.

9 De Roos & Schoep 2001; Mat 2003, p. 27.

meting.¹⁰ Het Landelijk Overleg van Voorzitters van de Strafsectoren (LOV-S) is een overlegorgaan over sectorgebonden en vakinhoudelijke aangelegenheden. Het bestaat uit voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken, die eens per kwartaal bijeenkomen. Onder de vlag van het LOV-S zijn onder andere oriëntatiepunten voor de straftoemeting ontwikkeld.¹¹ Ook zijn besluiten genomen over de oplegging van taakstraffen en over de normbedragen die gelden voor de schadevergoeding wegens ten onrechte in verzekering of voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd. Verder gaat binnen het overleg veel aandacht uit naar de verbetering en uniformering van de werkprocessen, naar een betere afstemming binnen de 'keten' (met name gericht op de afstemming met het Openbaar Ministerie) en de invoering van een systeem dat voorziet in de invoering van onder meer elektronische dossiers.

Ook op het gebied van het arbeidsrecht werken rechters samen. Kantonrechters hebben de 'kantonrechtersformule', één van de bekendste producten van rechterlijke samenwerking, tot stand gebracht. De Kring van Kantonrechters maakte op 8 november 1996 deze 'Aanbevelingen voor procedures ex art. 7A:1639w BW', ter normering van de ontslagvergoedingen, openbaar. Daarna zijn de Aanbevelingen twee keer aangevuld en gewijzigd.¹² In 1998 publiceerden Beltzer, Knecht en Van Rijs een deels empirisch onderzoek over regelingen, opvattingen en de praktijk van ontslagvergoedingen.¹³ Ze schetsten kort de achtergrond van de 'kantonrechtersformule', maar gingen niet in op de wijze waarop deze tot stand kwam.

Analyse-eenheid: de Werkgroep Alimentatienormen

In dit proefschrift staat rechterlijke samenwerking op het gebied van alimentatie centraal. Het onderzoek richt zich meer specifiek op de Werkgroep Alimentatienormen, die algemene normen ontwikkelt en daarmee de discretionaire bevoegdheid van individuele rechters op dit gebied beoogt te beperken. De Werkgroep Alimentatienormen is de analyse-eenheid van deze studie.

Alimentatie is de uitkering tot levensonderhoud die de alimentatieplichtige man of vrouw na de scheiding aan de andere ex-partner (partneralimentatie) en/of hun gezamenlijke kinderen (kinderalimentatie) of aan beiden verschaft. Echtgenoten, ex-echtgenoten en bloed- en aanverwanten zijn ex art. 1:157 BW en art. 1:392 t/m 1:399 BW wettelijk jegens elkaar verplicht om levensonderhoud te verstrekken. Alimentatie kan worden vastgesteld door partners zelf in een overeenkomst, maar ook bij een echtscheidingsbeschikking of bij een uitspraak van de rechter nadat partners uit elkaar zijn gegaan. Rechtbanken

¹⁰ Schoep & Schuyt 2005.

¹¹ Schuyt 2003.

¹² Teuben 2004, p. 20.

¹³ Beltzer, Knecht & Van Rijs 1998.

en hoven moeten jaarlijks grote aantallen alimentatiezaken afhandelen.¹⁴ Eén van de taken van de rechter is om te bepalen hoeveel alimentatie de alimentatieplichtige moet betalen aan de alimentatiegerechtigden. De twee enige aanknopingspunten in art. 1:397 BW zijn dat rekening moet worden gehouden met de draagkracht van degene die alimentatie moet betalen en de behoeften van degene die om alimentatie verzoekt. Van abstracte en open begrippen als 'draagkracht' en 'behoefte' moet de rechter concrete bedragen afleiden. De wet en jurisprudentie geven een paar aanknopingspunten. Er is een aantal niet-financiële factoren ontwikkeld dat een rol speelt bij de alimentatiebepaling. Het gaat om objectieve factoren zoals de duur van het huwelijk, de leeftijd van de partijen en het aantal kinderen en om subjectieve factoren als eventueel wangedrag van de alimentatiegerechtigde.¹⁵ Ook is in de jurisprudentie een aantal financiële factoren ontwikkeld. De jurisprudentie biedt echter weinig houvast. Het gevolg daarvan is dat er verschillen ontstaan in de beoordeling door rechters.

De oplossing die rechters voor dit probleem hebben bedacht, is samenwerking. De reden om onderzoek te doen naar juist deze vorm van rechterlijke samenwerking, is dat de zogenaamde Tremanormen bij uitstek als een product van rechterlijke samenwerking kunnen worden beschouwd met inmiddels een lange geschiedenis. 'Alimentatierechters' (ofwel: rechters die beslissen in alimentatiezaken) werken al sinds 1975 samen op het gebied van alimentatie. Zij overleggen enkele keren per jaar met elkaar in de Werkgroep Alimentatienormen over hoe zij de ruimte in de wettelijke regels over alimentatie het meest eenduidig kunnen invullen. De Werkgroep Alimentatienormen is erin geslaagd een reeks Tremarapporten samen te stellen met algemene normen voor de invulling van de wettelijke regels over de omvang van alimentatie. Daarnaast worden de Tremanormen in tegenstelling tot de meeste andere rechterlijke afspraken gepubliceerd in Trema¹⁶ en op de website van de rechterlijke macht en worden ze geregeld herzien. De onderhavige studie is gericht op de Werkgroep Alimentatienormen in actie.

14 Het aantal alimentatiezaken dat rechters in 2006 afhandelden buiten de echtscheidingsprocedure was in 2006 8288 (bron: Raad voor de Rechtspraak). Daarnaast bepalen rechters ook alimentatie als onderdeel van de echtscheidingsprocedure: het aantal toegewezen verzoeken aan alimentatie betrof in de periode 2005/2006 naar schatting 17792 zaken (bron: CBS). NB: De afgewezen alimentatieverzoeken neemt het CBS niet mee in de berekening. Die alimentatieverzoeken maken uiteraard ook onderdeel uit van de bulk, maar daar zijn geen gegevens over beschikbaar. Naar schatting bedraagt het totaal aantal alimentatiezaken, op basis van de beschikbare gegevens, meer dan 30000 per jaar.

15 Heida 1997, p. 54.

16 Het Tijdschrift voor de rechterlijke macht, dat wordt geredigeerd door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR).

1.2 CONTEXT: DE RECHTERLIJKE REORGANISATIE

De modernisering van de rechterlijke organisatie speelt bij mijn onderzoek een belangrijke rol, omdat de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen daardoor in een ander daglicht komen te staan.¹⁷ De aanleiding voor de moderniseringsoperatie was de door de Tweede Kamer aanvaarde motie Dittrich cs. van 10 december 1996. Daarin werd geconstateerd dat de zittende magistratuur te zwaar was belast. Tevens werd de vraag opgeworpen of deze met de ter beschikking staande middelen en faciliteiten nog kon voldoen aan redelijke eisen van snelheid en doelmatigheid van rechtspraak met behoud van kwaliteit. Vervolgens werd de Commissie Leemhuis ingesteld, die in 1998 in het rapport 'Rechtspraak bij de tijd' twee veranderingen voorstelde: de invoering van integraal management en de instelling van een Raad voor de rechtspraak (RvdR). Het doel van de Commissie Leemhuis was vooral om het bestuurlijke vermogen van de rechterlijke organisatie te versterken. Door de invoering van integraal management zouden gerechten zelf de verantwoordelijkheid gaan dragen voor zowel het bestuur als het beheer van de organisatie.¹⁸ De RvdR moest een belangrijke rol gaan spelen bij de versteviging van de rechterlijke organisatie als eenheid.¹⁹ De hoofdlijnen van het rapport werden vervolgens uitgewerkt in de Contourennota Modernisering rechterlijke organisatie 'Rechtspraak in de 21e eeuw'.²⁰ De plannen mondden uit in de inwerkingtreding op 1 januari 2002 van de Wet Raad voor de Rechtspraak en de Wet Organisatie en Bestuur Gerechten (OBG).²¹

De sectorvoorzitters van gerechten kregen binnen de nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie een prominente rol als lid van het bestuur van het gerecht²² en bij de dagelijkse leiding van de sector.²³ Zij kregen onder andere de taak om binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen.²⁴ Om de landelijke uniformiteit te bevorderen zijn de sectorvoorzitters zich gaan organiseren. Naast de Werkgroep Alimentatienormen kwam er op het gebied van het personen- en familierecht een belang-

17 Zie voor een uitvoerige behandeling van de rechterlijke reorganisatie: Brommet 2002; Bovend'Eert, De Groot-van Leeuwen & Mertens 2002.

18 Commissie Leemhuis 1998, p. 7.

19 Commissie Leemhuis 1998, p. 27-30.

20 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 532, nr. 2.

21 *Stb.* 2001, 621. Zie ook *Kamerstukken* 27 181 en 27 182.

22 De president van het gerecht, de directeur bedrijfsvoering, de sectorvoorzitters en een niet-rechter met beheersdeskundigheid vormden voortaan het bestuur dat als hét leidinggevende orgaan van het gerecht werd gepositioneerd. Het bestuur werd onder meer belast met de dagelijkse leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht. *Parl. Gesch. Herz. Wet RO* 2002, p. 135.

23 *Parl. Gesch. Herz. Wet RO* 2002, p. 31; art. 15 RO.

24 Formeel werd deze taak toebedeeld aan het gerechtshoofd, maar daarmee werden feitelijk de sectorvoorzitters, die de dagelijkse leiding binnen de sector kregen, belast. Zie art. 23 lid 3 en 94 RO.

rijk en invloedrijk overleg van de sectorvoorzitters van alle familiesectoren en -units van de rechtbanken bij: het Landelijk Overleg Voorzitters Familie- en Jeugdrecht (LOV-F).

De Commissie Leemhuis kende een prominente functie toe aan de RvdR ten aanzien van de bewaking van de eenheid van rechtspraak. Het voorstel van de commissie was dat de RvdR richtlijnen zou gaan vaststellen die voor meer eenheid moesten zorgen ten aanzien van de uitspraken van verschillende gerechten. Deze aanbeveling stuitte op weerstand in de rechterlijke organisatie vanwege de rechterlijke onafhankelijkheid. Het zou binnen ons constitutionele bestel niet passen om organen van de rechterlijke organisatie de bevoegdheid toe te kennen om door middel van algemene regels rechters te binden bij de uitoefening van hun rechtsprekende functie. In het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel was een aantal constitutionele randvoorwaarden gesteld. Eén daarvan was dat vermenging van wetgeving en rechtspraak moest worden voorkomen.

‘Uitgangspunt van de Grondwet is (..) dat de rechter regels, die door andere, grondwettelijk daartoe bevoegde, autoriteiten zijn gesteld, toepast, uitlegt dan wel de toepassing van die regels door het bestuur controleert.’²⁵

Toekenning van regelgevende bevoegdheid aan de RvdR achtte de Raad van State niet met dit uitgangspunt verenigbaar. De regering sloot zich daarbij aan.

‘Juist vanwege het oogpunt van de verhouding tussen de staatsmachten achten wij het ongewenst indien op grond van een daartoe in de wet gecreëerde bevoegdheid rechterlijke organen zelf bindende regels gaan vaststellen die zij krachtens hun rechtsprekende taak moeten uitleggen en toepassen.’

De activiteiten van de gerechten en de RvdR op het terrein van uniformiteit van rechtspraak en juridische kwaliteit zouden volgens de regering niet mogen leiden tot beslissingen met rechtsgevolg. Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie Leemhuis is daarom afgezwakt. Artikel 94 RO bepaalt:

‘De RvdR heeft tot taak ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit.’²⁶

²⁵ *Parl. Gesch. Herz. Wet RO 2002*, p. 203.

²⁶ Meer specifiek wordt volgens de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel een uniforme toepassing van het recht door de verschillende gerechten in concreto beoogd, aangezien niet alle praktische problemen die zich voordoen via hoger beroep en cassatie tot een oplossing worden gebracht. *Parl. Gesch. Herz. Wet RO 2002*, p. 201.

De RvdR mag conform de memorie van toelichting bij artikel 94 RO niet zelf richtlijnen opstellen en vaststellen, maar moet gerechten steunen in dit proces. De rechters zelf dienen 'leidend op te treden'.²⁷ Op een indirecte manier is hier dus sprake van wetgevende legitimatie van rechterlijke samenwerking, zoals van de Werkgroep Alimentatienormen. De RvdR kan zelf ook initiatieven nemen, bijvoorbeeld door knelpunten of algemene tendensen te signaleren ten aanzien van de kwaliteit. De activiteiten die de gerechten en de RvdR samen ondernemen, leiden niet tot beslissingen met rechtsgevolg, maar tot 'gezaghebbende publicaties' die de gerechten praktische handreikingen bieden bij de toepassing van bepaalde regels.

'Vervolgens is het aan de rechter om te bepalen of en in welke mate de in dit kader ontwikkelde activiteiten relevant zijn voor de concrete zaak die aan hem is voorgelegd en zo ja, welke gevolgen hij daaraan voor die zaak verbindt.'²⁸

In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat hoger beroep en cassatie als waarborg voor de rechtseenheid voorop blijven staan. De RvdR kreeg een beperkte taak op het terrein van het materiële recht. De Tremanormen werden als voorbeeld genoemd. De RvdR moest bij de uitwerking van dergelijke 'systemen' behulpzaam zijn en faciliteiten aanbieden. Hieraan moest echter minder aandacht worden besteed dan aan het procesrecht, meer in het bijzonder aan het echtscheidingsprocesrecht en de bestaande landelijke rolreglementen in de civiele en de bestuursrechtelijke procedure.

'Dit ligt evenzeer in de rede: hier ligt de kern van de rechterlijke oordeelsvorming die bij uitstek binnen de gerechten behoort plaats te vinden zonder inmenging van buitenaf.'²⁹

1.3 DE HOGE RAAD EN RECHTSGELEERDEN OVER DE TREMANORMEN

De Hoge Raad spreekt zich in een arrest van 1 november 1991 uit over de juridische status van deze normen: de Tremanormen zijn geen recht in de zin van artikel 79 RO (art. 99 oud).

'Het middel miskent dat het in het rapport Alimentatienormen niet gaat om regels die zijn vastgesteld door een orgaan van het openbaar bestuur met het oog op de uitoefening van zijn eigen beleid, maar om richtlijnen die genoemde Vereniging, een privaatrechtelijke instelling, aanbeveelt ten gebuike door rechterlijke instellingen die zich met de vaststelling van alimentatie bezighouden.'³⁰

27 *Parl. Gesch. Herz. Wet RO 2002*, p. 201-203.

28 *Parl. Gesch. Herz. Wet RO 2002*, p. 203.

29 *Parl. Gesch. Herz. Wet RO 2002*, p. 202.

30 HR 1 november 1991, *NJ* 1992, 30.

Deze uitspraak betekent dat justitiabelen zich niet in cassatie op de Tremanormen kunnen beroepen. Ook in een aantal andere uitspraken distantieerde de Hoge Raad zich van een superviserende rol terzake van de Tremanormen en de naleving daarvan. In 1985 oordeelde de Hoge Raad dat het aan de feitenrechter is om te beoordelen of, en in hoeverre de richtlijnen van het Tremarapport in een concreet geval moesten worden toegepast en dat deze beslissing niet hoefde te worden gemotiveerd.³¹ Ook het in belangrijke mate afwijken van een draagkrachtberekening³² of van het advies van de Raad voor de Kinderbescherming³³ hoefde van de Hoge Raad niet gemotiveerd te worden. De rechter hoefde ook niet aan te geven welke draagkrachtberekening aan zijn beslissing ten grondslag lag.³⁴ De appelrechter die een zelfstandig onderzoek instelde naar de draagkracht van betrokkene hoefde evenmin te motiveren waarom de uitkomst een andere was dan in eerste aanleg.³⁵

De literatuur over de Werkgroep Alimentatienormen en de Tremanormen is beperkt en grotendeels afkomstig van (voormalige) leden van of betrokkenen bij de Werkgroep Alimentatienormen, te weten Ten Kate, Pel, Gisolf, Terwee en Fernhout. Het bepalen van de hoogte van alimentatie wordt door de meeste rechtswetenschappers beschouwd als een technisch en juridisch niet interessant onderwerp. In 'mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht' wordt een enkele zin aan de Tremanormen gewijd, maar aan de Werkgroep Alimentatienormen wordt geen aandacht besteed.³⁶ Hetzelfde geldt voor de bewerking van Pitlo door Van der Burght en Doek; zij vermelden zelfs niet de jurisprudentie uit het verleden over de bepaling van het alimentatiebedrag, omdat ze deze materie meer als feitelijk dan als juridisch en fundamenteel beschouwen. Het vaststellen van een alimentatiebedrag beschouwen zij als 'casuïstische doelmatigheidsrechtspraak'.³⁷ Wortmann stelt dat veel alimentatiezaken eerder in menselijk dan in juridisch-technisch opzicht ingewikkeld zijn.³⁸

De schrijvers sluiten zich ten aanzien van de status van de Tremanormen bij het standpunt van de Hoge Raad aan. Ten Kate, destijds advocaat-generaal bij de Hoge Raad, stelt dat de Tremanormen geen voorbeeld van regelgeving of rechtsvorming zijn en daarom irrelevant voor de Hoge Raad.

'Anders dan de in deze aanduiding gebezigde term 'normen' suggereert, is hier geen sprake van regelgeving of rechtsvorming, die binnen de rechtspraak door

31 HR 7 maart 1986, *NJ* 1985, 545. Zie ook HR 1 december 1995, *NJ* 1996, 272.

32 HR 5 oktober 1984, *NJ* 1985, 87.

33 HR 9 september 1988, *NJ* 1988, 1039.

34 HR 23 september 1983, *NJ* 1984, 90.

35 HR 11 december 1987, *NJ* 1988, 348.

36 Asser/De Boer 2006, p. 489 en p. 499.

37 Pitlo/Van der Burght & Doek 2002, p. 617.

38 Wortmann 2003b, p. 1896.

de Hoge Raad als hoogste rechter in het kader van de 'rechtseenheid' en de 'rechtsontwikkeling' wordt bewaakt.'

Het gaat om een indicatie en een ordening van de factoren die bij de berekening van hetgeen betaald moet worden ter voldoening aan de alimentatiegerechtigde, een rol kunnen spelen.³⁹ Ook Van der Burght en Doek benadrukken de geringe juridische status van de Tremanormen. Het zijn richtlijnen of vuistregels waaraan de rechter niet is gebonden.⁴⁰ Terwee spreekt ook van vuistregels.⁴¹

Pel daarentegen stelt dat de Tremanormen, ondanks hun geringe juridische status, wél grote invloed op de rechtspraktijk hebben.

'De normen zijn algemeen geaccepteerd en worden ook algemeen toegepast. Advocaten kunnen ervoor zorgen dat de rechter verantwoording moet afleggen over de wijze van alimentatievaststelling. In de alimentatiepraktijk wordt altijd gerekend met inachtneming van de Tremanormen. Alle rechterlijke colleges houden zich in beginsel aan die richtlijnen, al zijn er (helaas) op detailpunten wat regionale verschillen. De richtlijnen vormen ook de basis van een aantal computerprogramma's die alle zeer goed bruikbaar zijn.'⁴²

Tijdens een discussie over rechterlijke samenwerking, die was georganiseerd door het gerechtshof Amsterdam, werd alimentatie betiteld als het minst problematische rechtsgebied van rechterlijke samenwerking.

'Er heerst een sterke 'communis opinio' dat het overredend gezag van de Tremanormen zeer groot is (...). De Tremanormen binden niet op dezelfde wijze als de wet of andere rechtsregels, maar van de normen gaat een overredingskracht uit omdat al zo vaak conform is beslist en zij dus mede als precedent een voorspellende waarde hebben.'⁴³

Köhne geeft in zijn proefschrift over rechterlijke coördinatiemechanismen een aantal verklaringen voor de veronderstelde grote naleving van de Tremanormen. Hij stelt allereerst dat bij het opstellen van de Tremanormen de bestaande rechtspraak een rol heeft gespeeld. Verder werden de opstellers ervan geacht bij uitstek deskundig te zijn. Tenslotte heeft het feit dat de Tremanormen in een jaarlijkse bijlage bij het tijdschrift Trema worden gepubliceerd en de NVvR ze daarin aanbeveelt, volgens Köhne tot gevolg dat rechters zich er aan gebonden voelen.⁴⁴ Van der Burght en Doek plaatsen in het handboek Pitlo enige

39 Ten Kate 2004.

40 Pitlo/Van der Burght & Doek 2002, p. 617. Aldus ook Pel 1995a.

41 Terwee 1984, p. 125.

42 Pel 1995a. Aldus ook Dorn 2008a, p. 107.

43 Ingelse e.a. 1997, p. 66.

44 Köhne 2000, p. 137; Zie ook De Waard 1997, p. 105-126.

kanttekeningen bij de veronderstelling dat de Tremanormen op grote schaal worden nagevolgd.

‘Hoewel de alimentatienormen in de praktijk door alle rechterlijke instanties worden gehanteerd, hebben zij geen einde kunnen maken aan soms opmerkelijke verschillen in de vaststelling van de alimentatie door verschillende rechters in eenzelfde zaak.’⁴⁵

De veronderstelling in de juridische literatuur – met enkele kritische kanttekeningen – dat de naleving van de Tremanormen groot is, wekt de nieuwsgierigheid op naar het ontstaan van de Tremanormen. Volgens Heida werden de Tremanormen ontwikkeld om een landelijke uniforme wijze van alimentatieberekenen te bevorderen.⁴⁶ Pel en Gisolf bevestigen dit beeld. De reden was volgens hen dat de open normen draagkracht en behoefte weinig houvast voor rechters bij de alimentatiebepaling boden.

‘Rechtsongelijkheid was daarvan in het verleden het gevolg. Daarom heeft de Werkgroep Alimentatienormen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) de maatstaven geconcretiseerd en vastgelegd in richtlijnen.’⁴⁷ ‘Dit initiatief kwam voort uit de maatschappelijke onvrede die er bestond ten aanzien van de onvoorspelbaarheid van rechterlijke alimentatiebeslissingen en de grote verschillen hierin.’⁴⁸

Fernhout voegt daaraan iets toe:

‘De door de vage normen ‘draagkracht’ en ‘behoefte’ in de hand gewerkte rechtsongelijkheid was in de parlementaire discussie ter sprake gekomen zonder dat dit tot resultaat had geleid, en de zittende magistratuur vond kennelijk dat er maar eens iets aan gedaan moest worden zonder dat men, naar achteraf is gebleken heel verstandig, de door de wetgever te ontplooien activiteiten wilde afwachten.’⁴⁹

Fernhout stelt dus dat rechters, omdat de wetgever geen initiatief toonde, wel met eigen normen moesten komen. De Tremanormen zijn volgens deze rechtsgeleerde schrijvers van onderop ontstaan en kwamen tegemoet aan een behoefte bij rechters.

45 Pitlo/Van der Burght & Doek 2002, p. 617.

46 Heida 1997, p. 56.

47 Pel 1995a.

48 Gisolf 1988, p. 33.

49 Fernhout 1990, p. 3.

1.4 MAATSCHAPPELIJKE DISCUSSIE OVER ALIMENTATIE

De alimentatieproblematiek is een in de samenleving uitgebreid bediscussieerd onderwerp. Hoefnagels stelt dat alimentatie een versluisde expressie is van opvattingen over huwelijk en gezin.⁵⁰ Volgens Hammerstein-Schoonderwoerd staan bij alimentatie uiterste standpunten tegenover elkaar.

‘Zij lijken of zijn misschien onoverbrugbaar. De verklaring hiervoor ligt in het gegeven, dat ieders opvatting gekleurd wordt door de visie die men heeft op huwelijk, gezin, de taak van de overheid en de rol van de gemeenschap.’⁵¹

Het gaat bij alimentatie bij uitstek om sociale, economische en politieke kwesties die de gemoederen in de samenleving beroeren. Tigchelaar schetst in de inleiding bij een jurisprudentie-onderzoek over alimentatie van het Clara Wichmann Instituut hoe lastig het is om een alimentatieregeling vast te stellen die billijk is ten opzichte van zowel de alimentatieplichtige als de alimentatiegerechtigde.⁵²

Ze stelt dat alimentatie allereerst de persoonlijke belangen van de echtgenoten betreft. De wijze waarop alimentatie in onze samenleving wordt geregeld, heeft invloed op de zelfstandigheid, vrijheid en verantwoordelijkheid van mannen en vrouwen. Bij alimentatie gaat het immers om de vraag in hoeverre de alimentatieplichtige, meestal de man, in financieel opzicht verantwoordelijk is ten opzichte van zijn ex-vrouw en kinderen. Daarnaast is alimentatie volgens Tigchelaar een vraagstuk van sekseverhoudingen, aangezien de meeste alimentatieplichtigen mannen zijn en de meeste alimentatiegerechtigden vrouwen. Alimentatie weerspiegelt en bevestigt deze verhoudingen. Een ruimhartige alimentatieregeling voor de vrouw bevestigt, zo stelt Tigchelaar, haar afhankelijkheid van de man en een beperkt alimentatierecht ontkent de zwakke maatschappelijke positie van veel vrouwen. De visie op de positie van gescheiden vrouwen vertaalt zich in de voorkeur voor een bepaalde alimentatieregeling. Hoefnagels:

‘Het wordt hoog tijd gescheiden vrouwen als vrouwen te gaan behandelen en niet als beschermde afhankelijke wezens. Men kan zeer wel erkennen dat de vrouw nog een te weinig geëmancipeerde plaats in de maatschappij krijgt toegewezen, zonder haar tegelijk als beschermd object van het Wereldnatuurfonds te beschouwen, zoals in de huidige echtscheidingspraktijk nogal eens gebeurt.’⁵³

50 Hoefnagels 1977, p. 101.

51 Hammerstein-Schoonderwoerd 1983, p. 1.

52 Beek 1996. Zie ook Tigchelaar 1999.

53 Hoefnagels 1977, p. 102.

Het Anti-Wegwerpvrouwcomité, een belangengroepering:

‘Jarenlang onbetaald verrichte arbeid die de man tijdens maar ook na het huwelijk ten goede komt, geeft recht op een deel van ‘zijn welvaart’. Het economisch functioneren van de vrouw resulteert niet in een economisch rendement voor zichzelf, zij investeert niet in zichzelf, maar in haar man en kinderen. Economisch is zij geheel afhankelijk van haar man die een kostwinnerssalaris en pensioen voor het werk van twee krijgt. Alimentatie is een ongewenst, maar noodzakelijk verschijnsel in deze maatschappij. De vrouw kan haar maatschappelijke achterstand t.o.v. haar ex-echtgenoot niet meer inhalen. Zij heeft daarom recht op alimentatie, onbeperkt.’⁵⁴

Verhaaren, voorzitter van de belangenorganisatie voor gescheiden mensen (SOGM):⁵⁵

‘Het rechtssysteem is ongeschikt om de alimentatieduur van onze veteranen te limiteren. Alleen rechters die mensen kennen en bovendien de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste 10 jaar in hun vingertoppen hebben, maken er soms wat van.’⁵⁶

Alimentatie is volgens Tigchelaar ook een maatschappelijk vraagstuk waarbij belangen zoals betaalde arbeid en feitelijke zorg voor kinderen tegen elkaar moeten worden afgewogen. De oplossing van dit vraagstuk wordt uiteindelijk bepaald door opvattingen over een rechtvaardige samenleving.⁵⁷ Opvattingen die in de samenleving ten aanzien van de rolverdeling binnen het huwelijk bestaan (traditioneel dan wel modern) spelen bij alimentatie dus een belangrijke rol. In het politiek-juridische debat over alimentatie is de rechtsgrond van alimentatie altijd een uitgebreid punt van discussie geweest.⁵⁸

Alimentatie is ook een sociaaleconomisch vraagstuk. Alimentatie en bijstand hangen namelijk nauw met elkaar samen. Als het bedrag aan alimentatie ontoereikend is om in het levensonderhoud van henzelf en hun kinderen te voorzien, moeten gescheiden vrouwen beroep doen op de bijstand. De overheid heeft er dus belang bij om dit te beperken tot die gevallen dat het echt niet anders kan.⁵⁹

Er moet niet alleen antwoord worden gegeven op de vraag of, maar ook hoe lang de alimentatieplichtige alimentatie moet betalen en hoe hoog het bedrag moet zijn. Daarnaast moet er ook een regeling komen voor de alimenta-

54 ‘En nu is het uit! Een uitgave van de strijdijzers 1981’, *De Volkskrant*, 5 juni 1980; Zie ook Hammerstein-Schoonderwoerd 1983, p. 12.

55 Deze belangenorganisatie behartigde de belangen van gescheiden mannen en hun nieuwe partners.

56 Hammerstein-Schoonderwoerd 1983, p. 13.

57 Beek 1996, p. 7.

58 Aldus ook Hammerstein-Schoonderwoerd 1983, p. 4-5.

59 Zie verder § 5.2.1.

tie-inning, ofwel de incasso van alimentatiebedragen. Indien alimentatieplichtigen hun onderhoudsverplichtingen immers niet of onvoldoende nakomen, heeft de alimentatiebepaling niet het gewenste effect.

Terwijl de bepaling van de hoogte van alimentatie zeer marginaal in wetgeving is geregeld, heeft de wetgever voor de bepaling van de alimentatieduur wél een regeling getroffen in artikel 1:157 lid 6 BW. In de volgende paragraaf staat centraal hoe de limitering van alimentatie wél in het politieke domein terecht kwam.

Limitering van alimentatie

De vraag gedurende welke periode de man alimentatie moet betalen heeft geleid tot een verhit maatschappelijk debat en uiteindelijk ook tot wetgeving. De discussie ging alleen over partneralimentatie. De vraag was of de man, na de scheiding, de rest van zijn leven alimentatie aan zijn ex-vrouw moest betalen of dat deze moest worden gelimiteerd door er een wettelijke grens aan te stellen. Actief lobbyen van zogenoemde alimentatieveteranen heeft ervoor gezorgd dat dit onderwerp op de politieke agenda terecht kwam.

De wettelijke limitering van alimentatie heeft een lange voorgeschiedenis. Begin jaren '70 van de vorige eeuw kwam de Interdepartementale Werkgroep Onvolledige Gezinnen met een rapport over de financiële positie van gescheiden vrouwen en hun gezinnen, waarin werd geconstateerd dat er van de zijde van gescheiden mannen en hun nieuwe echtgenoten steeds meer bezwaren werden gehoord tegen het feit dat alimentatie in beginsel van onbepaalde duur was.⁶⁰ Ex-partners hadden destijds wel een mogelijkheid om de duur van de alimentatie te beperken. Ze konden zelf een overeenkomst sluiten of de rechter verzoeken hierover een uitspraak te doen.⁶¹ Er kwam echter niet zomaar, van rechtswege, een einde aan onderhoudsverplichtingen tussen gewezen echtgenoten. In 1979 nam de Tweede Kamer een motie van Wessel-Tuinstra aan waarin de regering werd verzocht om limiteringscriteria aan te geven en maximumtermijnen te noemen voor de onderhoudsplicht ten behoeve van de ex-echtgenote. In de motie werd gesteld dat alimentatie een uitzondering is op de algemeen aanvaarde regel dat iedere meerderjarige als regel voor zichzelf dient te zorgen.⁶² De regering reageerde hierop met twee initiatieven. In 1979 werd de Interdepartementale Werkgroep Limitering ingesteld onder voorzitterschap van Lukács.⁶³ Daarnaast liet de minister van Justitie in 1980 een onderzoek uitvoeren naar de opvattingen van de Nederlandse bevolking over alimentatie en limitering daarvan.⁶⁴ Uit dit onderzoek bleek dat de mees-

60 *Kamerstukken II* 1971/72, 11 860, nrs. 1-2, p. 13 en p. 16.

61 Limitering door de rechter van een onderhoudsverplichting is het direct of op termijn beëindigen van een onderhoudsverplichting, terwijl de draagkracht van een onderhoudsplichtige betaling van een bijdrage wel toelaat.

62 Zitting Tweede Kamer van 27 augustus 1979, *Kamerstukken II*, 1978/79, 11 860, nr. 18.

63 *Kamerstukken II*, 1978/79, 11 860, p. 3.

64 Van der Werff & Cozijn 1981 en 1983.

te Nederlanders voorstander waren van een tijdelijke alimentatie. De interdepartementale werkgroep bracht in november 1981 haar rapport uit, getiteld 'Grenzen aan de alimentatieduur', dat als uitgangspunt voor de limiteringswetsvoorstellen zou dienen.⁶⁵ Pas eind 1985 kwam de regering met een wetsvoorstel voor limitering van alimentatie. De reden waarom dit initiatief zo lang op zich had laten wachten, was dat de regering vreesde dat gescheiden vrouwen na het aflopen van de alimentatietermijn een (groter) beroep op de Algemene Bijstandswet zouden doen.⁶⁶ Limitering zou dus leiden tot grotere staatsuitgaven, zo was de gedachtegang. De regering besloot toch een wetsvoorstel in te dienen om alimentatie wettelijk te limiteren omdat duidelijke normen, die zowel aan de alimentatiegerechtigden als aan de alimentatieplichtige en de rechter houvast zouden geven bij de bepaling van de duur van de onderhoudsplicht na scheiding, de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zouden bevorderen. De staatssecretaris benadrukte dat dat zeker op dit familierechtelijke terrein van groot belang was. 'In het alimentatierecht kan duidelijkheid omtrent toekomstige rechten en verplichtingen, conflicten en daarmee voor de rechter belastende procedures voorkomen.'⁶⁷ Volgens Tigchelaar was de doelmatigheid van een beperkte alimentatieplicht de werkelijke reden. Uit kwantitatief onderzoek was namelijk gebleken dat onderhoudsverplichtingen in steeds mindere mate werden nagekomen. Dit ging ten koste van de staatskas, omdat de betreffende vrouwen aanspraak maakten op een bijstandsuitkering. De regering verwachtte dat de alimentatieplichtige zijn onderhoudsplicht gedurende de alimentatietermijn beter zou nakomen wanneer deze zou zijn gelimiteerd. De eindigheid van de alimentatieplicht zou deze volgens de regering meer acceptabel maken.⁶⁸ De regering was er dus veel aan gelegen om dit wetsvoorstel in te voeren.

De Eerste Kamer ging pas na een novelle en een amendement, waarin een speciale regeling werd voorgesteld voor lang lopende alimentaties, akkoord.⁶⁹ Hierdoor duurde het na de indiening van het wetsvoorstel nog negen jaar (1 juli 1994) voordat de limiteringswetten in werking traden.⁷⁰ Er werd onderscheid gemaakt tussen huwelijken die langer dan vijf jaar hadden geduurd en huwelijken die korter dan vijf jaar hadden geduurd en kinderloos waren gebleven. Voor de eerste categorie gold de regel dat alimentatie van rechtswege werd beperkt tot 12 jaar. Voor de tweede categorie was de alimen-

65 Terwee 1984, p. 133-134.

66 *Handelingen II* 1986/87, 19 295, p. 5205.

67 *Handelingen II* 1986/87, 19 295, p. 5216.

68 Tigchelaar 1999, p. 155.

69 *Handelingen II* 1987/88, 19 295, p. 826; *Kamerstukken II* 1990/91, 22 170, nr. 3, p. 2. *Kamerstukken II* 1992/93, 22 170, nr. 15; Tigchelaar 1999, p. 165-167.

70 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 295 en *Kamerstukken II* 1990/91, 22 170. Het wetsvoorstel werd door de Eerste Kamer aanvaard op 26 april 1994, *Stb.* 1994, 324-325.

tatietermijn van rechtswege gelijk aan de duur van het huwelijk.⁷¹ Vanaf 1994 werd dus de veronderstelling ingebouwd dat er na afloop van de limiet geen behoefte meer was aan partneralimentatie. Het was de regel waarop uitzonderingen mogelijk waren. Dit is een groot verschil met de situatie daarvóór, toen limitering een keuze van de ex-partners was.

Hoogte van alimentatie als domein van de rechters

De wetgever heeft de alimentatieduur onder druk van de veteranenlobby en ondanks het verzet van feministen geregeld, maar de hoogte van alimentatie niet. De bepaling van de hoogte van alimentatie behoort tot het takenpakket van de eerste- en tweedelijns rechters.

Een kleine groep rechters is in werkgroepverband normen gaan ontwikkelen om voor enige uniformiteit in de rechterlijke uitspraken te zorgen. Dit is verwonderlijk, omdat de hoogte van alimentatie gezien de aard van de materie even maatschappelijk relevant is als limitering. Vanuit het perspectief van de alimentatiebetaler, de gescheiden kostwinner, en de alimentatieontvanger(s), hebben immers zowel de hoogte van alimentatie als de lengte ervan grote invloed op hun financiële toekomstige situatie. Beide zijn politieke kwesties volgens de definitie van Lasswell van politiek: 'Politics: who gets what, when, how'.⁷² Lasswell beschouwt politiek als een machtsstrijd over de verdeling van schaarse middelen, waaronder inkomen. Politiek wordt niet beperkt tot formele politieke instituties als het parlement en de regering, maar gezien als een aspect van maatschappelijke verhoudingen. Bij alimentatie gaat het specifiek om de herverdeling van het inkomen van beide partners na de scheiding waarbij een ongelijke machtsverhouding – ten aanzien van veiligheid, inkomen en gezag in de maatschappij⁷³ – tussen mannen en vrouwen over het algemeen een rol speelt. De vraag wie het bij dit verdelingsvraagstuk voor het zeggen heeft, de wetgever of de rechters, is ook een interessante vraag in navolging van Lasswell. Hoe kan het dat de wetgever ten aanzien van de limitering van alimentatie wél het initiatief heeft genomen en ten aanzien van de hoogte van alimentatie niet?

1.5 RECHTERS OVER HUN ROL EN DE MISSIE VAN DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE

In dit proefschrift worden de werkzaamheden van de Werkgroep Alimentatienormen niet alleen aan de hand van klassieke rechtersbeelden, maar ook in het licht van de rolopvattingen van rechters zelf geduid.

⁷¹ Pel 1995b, p. 201. Die wettelijke termijnen kunnen overigens wel (door partijen of de rechter) worden verlengd en verkort.

⁷² Lasswell 1950, titelpagina.

⁷³ Dit zijn de drie door Lasswell genoemde factoren met betrekking tot het verdelingsvraagstuk Lasswell 1950, p. 25.

De Groot-van Leeuwen deed eind jaren '80 onderzoek naar de samenstelling en denkbeelden van de zittende en staande magistratuur.⁷⁴ Rechters noemden in de interviews conflictoplossing als belangrijkste taak. Rechtdoen kwam op de tweede plaats. Een minderheid noemde rechtsbescherming, normhandhaving, wetstoepassing, rechtsvorming en belangenafweging. Rechtsordehandhaving en beleidsvorming werden niet genoemd. De Groot-van Leeuwen vroeg rechters ook naar hun opvattingen over ontwikkelingen in het beroep. Haar respondenten signaleerden dat het optreden van de leden van de rechterlijke macht minder formeel was geworden en de bejegening van justitiabelen vriendelijker. Daarnaast namen respondenten een ontwikkeling waar in de richting van een actievare, minder lijdelijke burgerlijke rechter. Verder was de overgrote meerderheid van de respondenten van mening dat de functie van de rechtspraak was veranderd in de zin dat de rechter steeds meer als plaatsvervanger van de wetgever optrad. Het aantal vage normen nam toe en de beslissingsruimte van de rechter werd groter. De rechter zelf permitteerde zich ook een grotere vrijheid tegenover de wet. Ten slotte signaleerden ze een toename van informele collegiale afspraken over hoe en wat te beslissen in standaardzaken. Rechters noemden de alimentatiezaken, de 'sjabloonzaken', en de strafzaken als voorbeeld.

In dezelfde week waarin De Groot-van Leeuwen haar proefschrift verdedigde, presenteerde het weekblad *Vrij Nederland* de uitslag van een enquête onder rechters en officieren van justitie (respons: 1008).⁷⁵ Een deel van de vragen ging over de opvattingen over de taak van de rechterlijke macht. Opvallend zijn de opmerkingen over de verhouding tot de wetgever. 85% van de geënquêteerden was het eens of sterk eens met de stelling dat de wetgever politiek moeilijke problemen te vaak overlaat aan de rechterlijke macht. Dat gold met name voor euthanasie (81%), het stakingsrecht (70%) en het toekennen van rechten/plichten aan diverse samenlevingsvormen (60%) en in iets mindere mate voor gelijke behandeling van homoseksuelen (46%).

In 2001 werd door het Nederlands Juristenblad een enquête onder rechters gehouden over hun taakopvatting.⁷⁶ Daaruit kwam naar voren dat rechtspraak volgens de meeste rechters vooral dienstverlening is, ofwel het snel en adequaat bedienen van justitiabelen. Ook het beslechten van juridische geschillen en het oplossen van conflicten werden door een groot deel van de rechters als heel belangrijk ervaren. Geldend recht toepassen, handhaven van het recht en op actieve wijze bijdragen aan de rechtsontwikkeling, door Bruinsma 'systeemtaken' genoemd, werden door de rechters aanzienlijk minder hoog aangeslagen. Verder kwam uit de enquête naar voren dat rechters het grotendeels eens waren met de stelling dat de rechtspleging aan kwaliteit zou winnen

74 De Groot-van Leeuwen 1991.

75 *Vrij Nederland* 1991-44.

76 Bruinsma 2001.

door meer onderlinge afspraken, zoals de kantonrechtersformule. Rechters onderschreven dus de wenselijkheid van rechterlijke samenwerking.⁷⁷

Naast deze onderzoeken waarbij rechters naar hun meningen over hun taak werden gevraagd, is er nog enquêteonderzoek gedaan naar de relatieve waarde die bestuursrechters aan rechtseenheid toekenden.⁷⁸ De rechters zeiden de meeste prioriteit te hechten aan doorlooptijden van rechterlijke uitspraken. Efficiënte bedrijfsvoering van de gerechten, het geschilbeslechtend vermogen van de rechter, bejegening van burgers en het personeelsbeleid van de rechterlijke organisatie, kwamen hoger uit dan rechtseenheid. Alleen appelrechters kenden een relatief hoger belang toe aan rechtseenheid.

Ten slotte schetste Gisolf in zijn afscheidsrede als president van de rechtbank Amsterdam een beeld van de ontwikkelingen in de rechterlijke macht, zoals massaliteit en complexiteit van procedures en internationalisering.⁷⁹ Hij stelde dat deze veranderingen consequenties zullen hebben voor de organisatie van de gerechten en voor de rol en taak van moderne rechters. Lokale gerichtheid, dat wil zeggen het naar binnen gericht besturen, maakte volgens hem steeds meer plaats voor de taak van rechters te zorgen voor een goede rechtsbedeling in het hele land. Deze kentering komt naar voren in de toenemende samenwerking tussen gerechten op vrijwillige basis, aldus Gisolf.

Het hierboven geschetste beeld is niet eenduidig. Wél komt een aantal thema's en veranderingen naar voren. Het snel en adequaat bedienen van justitiabelen komt als een belangrijk doel van het rechterlijke werk naar voren. Er wordt een hoge prioriteit gegeven aan korte doorlooptijden van rechterlijke procedures. Rechtsvorming of rechtsontwikkeling wordt slechts door een kleine minderheid van de rechters als een belangrijk doel beschouwd. Rechters signaleren een toename van complexere zaken en bulkzaken, die ze consistent en efficiënt willen afhandelen. Landelijke rechterlijke samenwerking en het ontwikkelen van richtlijnen worden door rechters als wenselijke ontwikkelingen beschouwd.

1.6 VRAAGSTELLING

Dit onderzoek kent een driedelige vraagstelling. De eerste onderzoeksvraag is beschrijvend van aard, de tweede en derde onderzoeksvraag bevatten ook een waarderend element.

77 In 2003 werd opnieuw een enquête onder rechters gehouden door Vrij Nederland. Rechters stelden dat de werkdruk zowel door het aantal (81%) als door de complexiteit (80%) van zaken sterk was toegenomen. Vrij Nederland 2003-41.

78 Van Erp e.a. 2001, p. 5.

79 Gisolf 2002.

De *eerste onderzoeksvraag* betreft het ontstaan en de ontwikkeling van de Werkgroep Alimentatienormen. Eerst wordt bekeken hoe het komt dat, nog voordat de Commissie Leemhuis het belang van landelijke samenwerking benadrukte, alimentatierechters in 1975 normen gingen ontwikkelen. Vervolgens worden de ontwikkelingen bestudeerd binnen de werkgroep in de periode vanaf 1980 tot 2007. Hoe kreeg de Werkgroep Alimentatienormen in die periode vorm, gezien vanuit de logica van het groepsproces?

De *tweede onderzoeksvraag* is: wat zijn de sterke en zwakke kanten van de coördinatie door de Werkgroep Alimentatienormen? Bij de beantwoording van deze vraag hanteer ik een beoordelingsschema dat is samengesteld aan de hand van een aantal thema's uit de juridische literatuur over rechterlijke samenwerking en de Werkgroep Alimentatienormen in het bijzonder.

Het eerste thema is het *product en de periodieke herziening ervan*. Sinds 1975 is er een rapport met normen, het Tremarapport. Op welke wijze hebben deze normen zich gedurende de jaren die volgden ontwikkeld? Rechterlijke normen ontwikkelen zich niet alleen door de totstandkoming van nieuwe normen, maar ook door het wijzigen van bestaande normen. Van Dijke signaleerde dat wijziging van de aanbevelingen van de kantonrechters een moeilijk proces is, omdat ze overal zijn doorgevoerd en men eraan gewend is geraakt.⁸⁰ Kortom: in hoeverre zijn de Tremanormen regelmatig aangepast aan maatschappelijke en juridische veranderingen?

Het tweede thema is *besluitvorming*. Van Dijke, voormalig voorzitter van het Landelijk Overleg Coördinerend Kantonrechters (LOCK),⁸¹ constateerde tijdens een werkconferentie over rechterlijke samenwerking, georganiseerd door de rechtenfaculteit van de universiteit Leiden, op 7 september 2000⁸² dat besluitvorming over landelijke rechterlijke afspraken een tijdrovend en moeilijk proces is. 'Kantonrechters zijn voorts geen wetgevers en hebben slechts weinig 'tools' tot hun beschikking.'⁸³ Het is dus opmerkelijk dat de Werkgroep Alimentatienormen er elk jaar in slaagt een nieuw rapport met Tremanormen te publiceren. Dit roept de vraag op hoe de Werkgroep Alimentatienormen met interne verdeeldheid omgaat en uiteindelijk tot overeenstemming komt over landelijke alimentatienormen. Daarbij komt ook het karakter van de discussie in de werkgroep over de normen aan de orde: hoe gaat de werkgroep om met de politieke⁸⁴ vragen die een rol spelen bij de alimentatiebepaling?

80 Van Dijke 2001, p. 167.

81 Het Landelijk Overleg van Coördinerende Kantonrechters (LOCK) komt een paar keer per jaar bijeen en heeft om de twee jaar een tweedaags congres. Binnen dit overleg komen de organisatie van de kantongerechten, kwaliteitsaspecten daarvan en het beleid op basis van de regelgeving aan de orde.

82 Er waren leden van de rechterlijke macht aanwezig, onder wie mensen van projectteams zoals het PVRO, wetenschappers en medewerkers van de ministeries.

83 Van Dijke 2001, p. 166.

84 Volgens de definitie van Lasswell.

Welke rol spelen mandaat – de leden van de werkgroep zijn geen formele vertegenwoordigers van hun collega's in de sector – en de selectie van agenda-punten bij de besluitvorming?

Het derde thema, *omgaan met afwijkende praktijken*, hangt met het tweede samen. Welke status hebben rechterlijke afspraken in de praktijk? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat rechters zich eraan houden? Snijders noemde tijdens het Leidse congres als probleem dat rechters zonder enige adequate motivering een rechterlijke afspraak naast zich neer kunnen leggen.⁸⁵ Huls en Schellekens constateerden dat rechters veel sterker gecommiteerd bleken te zijn aan het beleid van de eigen rechtbank dan aan extern geformuleerd beleid.⁸⁶ Volgens hen is het van belang om meer te weten te komen over de methoden die binnen een rechtbank bestaan om individuele rechters te stimuleren zich te conformeren aan interne regels, ofwel de coördinatiemechanismen. Dat zou kunnen bijdragen aan het effectiever ontwerpen van externe richtlijnen. Ook bij de Tremanormen is dit een relevant thema. De juridische literatuur over de Tremanormen suggereert dat deze grotendeels worden nagevolgd, maar dat er nog steeds opmerkelijke verschillen tussen rechterlijke uitspraken zijn. Dit alles leidt tot de vraag: hoe gaat de Werkgroep Alimentatienormen om met rechterlijke praktijken die afwijken van de Tremanormen?

Een vierde thema is de *verhouding tussen rechtbanken en hoven bij rechterlijke samenwerking*. Een deelnemer aan een discussie over rechterlijke samenwerking in 1997 tijdens het jaarlijkse studieweekend van de hoven was van mening dat lagere instanties hun landelijke afspraken niet moesten publiceren omdat de hogere rechter altijd nog anders kon oordelen.⁸⁷ Dit werpt de vraag op hoe de Werkgroep Alimentatienormen omgaat met de functionele hiërarchie tussen rechtbanken en hoven. Vinden rechters afkomstig uit zowel rechtbanken als hoven hun weg naar de werkgroep? En zo ja, hebben zij evenveel mogelijkheden om een bijdrage te leveren?

Het vijfde thema betreft de vraag *hoe landelijke rechterlijke samenwerking zich verhoudt tot de rechtspraak van de Hoge Raad*. Voor de Hoge Raad zijn de Tremanormen juridisch niet relevant. Het hoogste rechtscollege laat lagere instanties vrij om ze al dan niet toe te passen. De Hoge Raad ziet geen rol voor zichzelf weggelegd ten aanzien van de Tremanormen. De vraag die rijst is of de Hoge Raad in zijn uitspraken sowieso rekening houdt met het bottom-up beleid van de werkgroep. Als dat niet het geval is, dan bestaat de reële mogelijkheid dat rechtspraak van de Hoge Raad niet overeenkomt of zelfs haaks staat op het beleid van de Werkgroep Alimentatienormen. Onderzocht wordt of deze situatie zich inderdaad voordoet en hoe de werkgroep met een dergelijke doorkruising van haar streven naar eenvormig landelijk beleid omgaat.

⁸⁵ Snijders 2001, p. 29.

⁸⁶ Huls & Schellekens 2001b, p. 85.

⁸⁷ Ingelse e.a. 1997, p. 65.

De Werkgroep Alimentatienormen is niet het enige overlegorgaan binnen de rechterlijke macht dat zich bezighoudt met het bevorderen van rechtsgelijkheid. Het zesde thema is het bestaan van *verschillende rechterlijke overlegorganen* die zich (deels) met hetzelfde deelterrein bezighouden. Als voorbeeld noemde Van Dijke de situatie dat de kantonrechters voor de buitengerechtelijke incassokosten richtlijnen hadden ontwikkeld en er plotseling een rapport van de voorzitters van de sectoren civiel van de rechtbanken met andere richtlijnen voor dezelfde kwestie verscheen.⁸⁸ Dit bevoegdheidsvraagstuk speelt sterker sinds de rechterlijke reorganisatie, ook voor de Werkgroep Alimentatienormen, omdat de sectorvoorzitters van de sectoren familierecht (met alimentatie als deelonderwerp) van de rechtbanken zich – in 2001 – verenigden in een landelijk overleg, het LOV-F, met het bevorderen van uniformiteit als belangrijke taak. Wat betekende dit voor de Werkgroep Alimentatienormen die hier al 25 jaar mee bezig was? Daarnaast is de vraag of de werkgroep zich in de tientallen jaren over de randen van het eigen terrein heeft begeven om de samenwerking te zoeken met gelijkwaardige overleggen op andere rechtsgebieden, zoals Recofa. Dus: hoe verhouden de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen zich tot die van andere landelijke rechterlijke overlegvormen en in hoeverre is er sprake van overlappende activiteiten?

Het zevende thema is *informatievergaring en het organiseren van inspraak van buiten*. Köhne stelt vast dat landelijk samenwerkende rechters niet in staat zijn tot het verzamelen van de benodigde informatie.⁸⁹ Ik ga onderzoeken of die negatieve conclusie van Köhne standhoudt voor de Werkgroep Alimentatienormen. Uniken Venema trok op basis van de ervaringen met de totstandkoming van het Landelijk Rolreglement voor de civiele rol (LaR) de les dat inspraak van buiten moest worden bevorderd en dat het geleverde commentaar nauwkeurig en zichtbaar moest worden verwerkt.⁹⁰ Kortom: hoe verkrijgt de Werkgroep Alimentatienormen informatie en in hoeverre hebben buitenstaanders (de advocatuur, deskundigen, instanties die een rol hebben bij de bepaling of inning van alimentatie) inspraak bij de totstandkoming van de Tremanormen?

De *derde onderzoeksvraag* luidt hoe rechterlijke samenwerking zich verhoudt tot de taken van de wetgever. Deze vraag werd uitgebreid door Snijders aan de orde gesteld tijdens het studieweekend van de gerechtshoven⁹¹ en was ook tijdens het Leidse congres over rechterlijke samenwerking een centraal thema.⁹² Dit is in het kader van dit onderzoek interessant omdat de wetgever limitering wél en de hoogte van alimentatie niet heeft gereguleerd. Beide

⁸⁸ Van Dijke 2001, p. 168.

⁸⁹ Köhne 2000, p. 140.

⁹⁰ Uniken Venema 2001, p. 148.

⁹¹ Zie Snijders 1997b; zie ook Terlouw 2003, p. 343.

⁹² Cleiren & Schoep 2001, p. 5.

terreinen zijn relevant voor alimentatieplichtigen en –gerechtigden en omvatten politieke aspecten. De empirische component van de vraag is hoe het komt dat de wetgever de hoogte van alimentatie niet heeft gereguleerd. De principiële vraag die in het verlengde daarvan ligt is: in hoeverre is het ontwikkelen van algemeen landelijk beleid voor de alimentatiepraktijk rechterswerk? In het juridisch debat zijn voor- en tegenstanders. Van der Heijden heeft principiële bezwaren tegen rechterlijke samenwerking die uitmondt in rechterlijke afspraken, meer in het bijzonder in de kantonrechtersformule:

‘Regels die van groot belang zijn voor werkgevers en werknemers worden hier niet vastgesteld door de daartoe in ons staatsbestel aangewezen macht: de wetgevende macht.’⁹³

Ook Buruma is van mening dat het ontwikkelen van ‘regels’ zo veel mogelijk dient te worden vermeden:

‘Rechters moeten in beginsel geen ‘regels’ met vooropgezette betekenis voor de toekomst formuleren. Daar is de wetgever voor. Alleen als de wetgever faalt, zoals aanvankelijk bij de euthanasie en de opsporingsmethoden, is dat anders. Normaliter behoren rechters echter ‘one case at a time’ te behandelen en slechts zaakgericht te motiveren. Te veel aandacht voor capaciteitsproblemen en inconsistenties leidt hen ten onrechte van die zaaksgerichte aanpak af.’⁹⁴

De Werd stelt dat rechterlijke beleidsregels een ‘dubieuze bijzaak’ zijn die rechters afhouden van hun eigenlijke werk.⁹⁵ Wagemakers (advocaat) is tegenstander van het openbaar maken van vergaderingen van landelijke rechterlijke overlegvormen, formeel overleg met belanghebbenden en rechterlijke afspraken die de vorm aannemen van quasi-wetboeken. Volgens hem was het van belang dat ‘de rechterlijke macht bij het onderling maken van afspraken in ieder geval dient te vermijden, dat een en ander naar buiten zou ogen als ‘parlementje spelen’.⁹⁶ Ook sommige rechters hebben principiële bezwaren. Fruytier, kantonrechter in Amsterdam, liet zich over deze kwestie uit als reactie op het voorstellen van de voorzitters van het overleg van samenwerkende sectorvoorzitters van de kantonsectoren om de beoordelingen van Dexiazaken op elkaar af te stemmen om tegenstrijdige uitspraken te voorkomen.⁹⁷

‘Juist omdat hij over bijzondere gevallen gaat is hij onafhankelijk, niet zomaar te ontslaan en hoeft hij van niemand, ook niet van zijn bestuurders, opdrachten te

93 Van der Heijden 2001, p. 22.

94 Buruma 2003, p. 26.

95 De Werd 1997, p. 46.

96 Wagemakers 1997, p. 60.

97 In het geval van de Dexiazaken ging het om duizenden gedupeerde beleggers die naar de rechter stapten om hun gelijk te behalen.

aanvaarden omtrent de inhoud van zijn uitspraken. Afstemming van uitspraken, zeker onder leiding van de gezamenlijke bestuurders van de kantonsectoren, doet deze uitgangspunten geweld aan.⁹⁸

Deze terughoudende visie wordt door andere rechtsgeleerden weersproken. Volgens Brenninkmeijer mag democratische legitimering niet worden verengd tot 'verkiezingen'. Hij is van mening dat democratische besluitvorming niet de enige grondslag vormt voor de stabiliteit van onze samenleving, maar dat ook de oriëntatie van de rechter op het geldende normen- en waardenpatroon bij zijn rechtsvormende taak een bijdrage levert.

'De legitimatie van de rechtsvorming in onze rechtsorde vloeit voort uit de werking van de democratische rechtsstaat, waarin zowel rechterlijke besluitvorming als democratische besluitvorming een belangrijke plaats innemen.'⁹⁹

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deelt deze mening. De WRR stelt dat de legitimiteit van de rechter bovendien wordt versterkt door rechtsstatelijke regels over openbaarheid van rechtspraak en over de motivering van vonnissen.¹⁰⁰ Teuben sluit zich hierbij aan, maar stelt dat er wel grenzen verbonden zijn aan rechterlijke regelgeving, waarbij ze aansluit bij de jurisprudentie van de Hoge Raad: wanneer ten aanzien van een bepaalde kwestie verschillende oplossingen mogelijk zijn, waarbij de keuze afhankelijk is van algemene overwegingen van overheidsbeleid of belangrijke keuzes van rechts-politieke aard moeten worden gemaakt, dient de rechter terug te treden.¹⁰¹ Volgens Giesen wordt de Trias Politica doorbroken met rechterlijke samenwerking, wat hij beschouwt als een vorm van alternatieve regelgeving. Dit probleem is volgens hem onvermijdelijk maar ook overkomelijk omdat in de 'triasgedachte' geen ruimte was voor maatschappelijke actoren. Volgens hem is rechterlijke samenwerking daarom niet verwerpelijk, maar het vraagt wel om de inbedding van een nieuw element.¹⁰² Cleiren, Franken en Boeles stellen dat rechterlijke samenwerking kan botsen met het beginsel van individuele onafhankelijkheid, maar dat het moet wijken voor het belang van rechtsgelijkheid en consistentie.¹⁰³

Terwijl in het juridische debat over rechterlijke samenwerking vooral principiële bezwaren aan de orde worden gesteld, wordt in dit proefschrift empirisch geëvalueerd hoe rechters als regelgevers op het terrein van alimentatie presteren. Op basis daarvan kom ik tot een eindoordeel of de werkzaamheden van de Werkgroep Alimentatienormen wenselijk zijn.

98 Fruytier 2004.

99 Brenninkmeijer 1987, p. 68. Zie ook WRR 2002, p. 185.

100 WRR 2002, p. 185.

101 Teuben 2004, p. 37 en p. 110.

102 Giesen 2007, p. 124-125.

103 Zie verder Cleiren 1997, p. 32, Franken 1997, p. 237-241, Boeles 1999, p. 267.

1.7 VERANTWOORDING ONDERZOEKSMETHODE

Overeenkomstig de rechtssociologische aard van de onderhavige studie zijn, behalve documentonderzoek, empirische onderzoeksmethoden gebruikt, te weten observatie en interviews. Het empirische onderzoek heeft grotendeels plaats gevonden in de periode 2001-2005. Het proefschrift is aangevuld met de ontwikkelingen in de periode daarna tot 2007 ten aanzien van het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel, de herziening van de Tremanormen over kinderalimentatie, de verhouding tussen de Werkgroep Alimentatienormen en het LOV-F en de casus over kinderen van wie de ouders niet hebben samengewoond, omdat in die periode nog belangrijke gebeurtenissen plaatsvonden.

Observatie

Ik heb de unieke kans gekregen om negen keer het besloten halfjaarlijkse overleg van de Werkgroep Alimentatienormen bij te wonen.¹⁰⁴ Op deze manier heb ik zelf van dichtbij kunnen meemaken hoe rechters proberen algemene normen op te stellen en hoe de besluitvorming daarbij verloopt. Ook was het dé manier om te zien hoe binnen de werkgroep werd en wordt omgegaan met afwijkende geluiden. Ook heb ik een overleg van zowel de subwerkgroep 'prioriteit kinderalimentatie' bijgewoond als van een subwerkgroep over de behoeftebepaling van kinderen als ouders meer gaan verdienen. Daarnaast heb ik drie keer het jaarlijkse overleg van de Werkgroep Alimentatienormen met het veld, te weten de advocatuur, sociale diensten, belastingdienst en het Nationaal instituut voor budgetvoorlichting (Nibud), bijgewoond. Tijdens dit zogenoemde Divosa-overleg is gelet op hoe rechters omgaan met inbreng en commentaar door buitenstaanders op de alimentatienormen. Ik heb ook een bijeenkomst van het LOV-F¹⁰⁵ en een bijeenkomst van de Commissie Knelpunten Tremanormen van de Vereniging van Personen- en Familierecht Advocaten bijgewoond. Tot slot heb ik belangrijke (discussie)bijeenkomsten over alimentatie bijgewoond, zoals een driedaagse cursus over het alimentatierecht,¹⁰⁶ congressen en studiedagen over alimentatie van onder andere het tijdschrift *EchtscheidingsBulletin*¹⁰⁷ en de Vereniging voor Familie- en Jeugdrecht en het debat in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel 'herziening kinderalimentatiestelsel'.

104 Het betreft de vergaderingen van de werkgroep van 19 april en 8 november 2002; 11 april en 7 november 2003; 2 april en 5 november 2004; 8 april en 11 november 2005; 16 november 2007.

105 Ik heb geen toegang gekregen tot vergaderingen van het Hovenoverleg Familie.

106 Deze cursus, die werd gegeven door Dorn en Zonnenberg, maakt deel uit van opleiding voor de advocatuur. Er vonden discussies plaats over de Tremanormen.

107 Zie voor een verslag van dit debat Dijksterhuis 2005.

Interviews

Er zijn 54 insiders geïnterviewd. De interviews hebben in de periode 2001-2005 plaatsgevonden. De selectie van de interviews hing samen met een specifieke rol in de Werkgroep Alimentatienormen en/of betrokkenheid bij de verschillende casus¹⁰⁸ en/of gebeurde via de 'sneeuwbalmethode'- geïnterviewden noemden specifieke namen van mensen met een grote deskundigheid en/of betrokkenheid bij de Werkgroep Alimentatienormen en de Tremanormen. In de bijlage is een overzicht van de gesprekspartners te vinden. Behalve interviews hebben ook 'gesprekken in de wandelgangen' en andere meer informele gesprekken plaatsgevonden rondom de vergaderingen van de Werkgroep Alimentatienormen.

De meeste geïnterviewden (42) waren rechters. Ik heb onder andere alle voorzitters en alle secretarissen van de Werkgroep Alimentatienormen geïnterviewd.¹⁰⁹ Daarnaast heb ik andere leden van de werkgroep in verschillende samenstellingen door de tijd heen geïnterviewd. Sommige rechters werden voor een gesprek benaderd omdat ze een belangrijke rol in de Werkgroep Alimentatienormen hadden vervuld of zich veelvuldig in de discussie over de alimentatieproblematiek mengden. Anderen waren als actoren betrokken bij een door mij geselecteerde casus. Van de eerste Werkgroep Alimentatienormen heb ik alle betrokkenen van wie ik de contactgegevens kon achterhalen geïnterviewd. Daaruit kwam een redelijk compleet beeld naar voren. Ik heb ook leden van het LOV-F en het Hovenoverleg Familie, het overleg van sectorvoorzitters van de familiesectoren van de hoven, geïnterviewd.¹¹⁰

Verder heb ik zeven ambtenaren die werkzaam zijn of waren bij de ministeries en leden van ministeriële commissies geïnterviewd. Dit was zeer nuttig om inzicht te krijgen in de gang van zaken bij de wetsvoorstellen op het gebied van alimentatie. Verder heb ik vijf advocaten en andere externe betrokkenen geïnterviewd om de positie en opstelling van de werkgroep ten aanzien van haar omgeving te kunnen beschrijven.

De interviews zijn met een bandrecorder opgenomen. De uitgewerkte verslagen zijn door de geïnterviewden van commentaar voorzien en vervolgens geautoriseerd. Het empirische hoofdstuk 2 is aan de geïnterviewden voorgelegd om onjuistheden op te sporen en om te controleren of het geschetste beeld klopt. De empirische hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 zijn met dezelfde intentie aan de voormalig voorzitters en secretarissen voorgelegd. De andere geïnterviewden hebben de paragrafen, waarin zij geciteerd worden, toegestuurd gekregen en hebben daaraan hun akkoord gegeven en/of commentaar geleverd. Waar

108 Hoofdstuk 4-6.

109 Ik heb slechts één secretaris, te weten Moes, niet geïnterviewd. De reden is dat zij slechts anderhalf jaar secretaris is geweest van de Werkgroep Alimentatienormen en er in die rustige periode slechts één werkgroepvergadering in het najaar plaatsvond. De voorjaarsvergadering ging vanwege gebrek aan voldoende belangrijke onderwerpen niet door.

110 Zie over het Hovenoverleg Familie § 5.3.2.

in het proefschrift mensen sprekend worden opgevoerd, zonder bronvermelding, zijn de uitspraken afkomstig uit de interviews.

Documentonderzoek

Ik heb alle vergaderstukken en notulen van de Werkgroep Alimentatienormen en het Divosaoverleg uit de periode van het najaar 1991 tot 2005 bestudeerd en geanalyseerd. De werkgroep was zo vriendelijk mij toestemming te geven alle stukken, waarover de voorzitter beschikte, in te zien. Helaas ontbraken de stukken vanaf 1974 tot 1990. Hierop volgde een zoektocht naar de ontbrekende stukken, maar de toenmalige leden van de werkgroep bleken geen verzamelaars te zijn. Uiteindelijk heb ik via de NVvR de notulen van vijf vergaderingen¹¹¹ van de Werkgroep Alimentatienormen, die plaatsvonden in de jaren '80, kunnen bemachtigen en geanalyseerd. Verder heb ik relevante vergaderstukken van het Hovenoverleg Familie en het LOV-F bestudeerd en verwerkt. Daarnaast heb ik ook alle beschikbare documenten van de departementale Commissie De Ruiter (1975-1978) geanalyseerd.¹¹²

1.8 LEESWIJZER

In het tweede hoofdstuk wordt de instelling van de Werkgroep Alimentatienormen en de totstandkoming van het eerste Tremarapport beschreven. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de ontwikkeling van de Tremanormen in de periode van 1975 tot en met 2007. Daarnaast wordt de samenstelling, samenwerking en werkwijze van de Werkgroep Alimentatienormen geanalyseerd. In het vierde en vijfde hoofdstuk laat ik aan de hand van casus, die illustratief zijn voor een breder scala aan praktijken, zien hoe rechterlijke samenwerking in de praktijk gestalte krijgt. Hoofdstuk 4 gaat over afwijkende meningen en praktijken. Hoe krijgt de werkgroep alle gerechten op één lijn? In hoeverre neemt de werkgroep maatregelen als vervolgens rechters of gerechten zich niet conformeren? Hoofdstuk 5 gaat over de Werkgroep Alimentatienormen in relatie tot haar omgeving. Beschreven wordt in hoeverre andere organisaties en overlegvormen binnen en buiten de rechterlijke organisatie invloed uitoefenen op de totstandkoming van de Tremanormen. In hoofdstuk 6 beschrijf ik twee conflicten tussen de Werkgroep Alimentatienormen en de wetgever. In hoofdstuk 7 trek ik conclusies. Ik sluit dit boek af met enkele aanbevelingen ten aanzien van rechterlijke samenwerking.

111 Het betreft de notulen van de vergaderingen van de Werkgroep Alimentatienormen van maart en september 1981 en januari, juni en oktober 1982.

112 Zie ook hoofdstuk 2.

2 | De Werkgroep Alimentatienormen en de Commissie De Ruiter

‘Omdat men nergens de historie van de Tremanormen kan vinden is het van belang hiervan iets te noteren temeer daar dit normenstelsel in de rechtspraak het enige gebruikte is en de wetgever er inmiddels van heeft afgezien de normering een wettelijke basis te geven, gelet op de omstandigheid dat de Tremanormen allereerst worden toegepast. Een staatsrechtelijk unieke ontwikkeling, welke een grote verantwoordelijkheid legt op de ‘beheerders’ van deze normen: de commissie alimentatienormen van de NVvR.’¹

2.1 INLEIDING

Eind 1974 werd de Werkgroep Alimentatienormen ingesteld door de afdeling Burgerlijke Rechtspraak van de NVvR met als taak de eenheid in het beleid van rechters bij het beslissen over de alimentatie-omvang na (echt)scheiding te bevorderen.² Na anderhalf jaar kwam deze werkgroep met een rapport dat een systeem bevatte waarmee de hoogte van alimentatie kon worden berekend. Deze zogenaamde alimentatienormen of Tremanormen, bevatten uitgangspunten voor de vaststelling van partner- en kinderalimentatie na echtscheiding en een systeem om de alimentatie te berekenen. Ruim een half jaar later, in augustus 1975, werd door de minister van Justitie ook een commissie ingesteld die zich moest gaan buigen over de alimentatieproblematiek. Deze commissie (vanaf nu: de Commissie De Ruiter, naar de eerste voorzitter) kwam ook met een systeem voor de berekening van alimentatie. De bedoeling was dat het systeem van de Commissie De Ruiter in een AMvB zou worden vastgelegd. Daar is het nooit van gekomen. De rechterlijke alimentatienormen zijn daarentegen door de rechterlijke macht omarmd en worden tot op de dag van vandaag toegepast. Zoals Gisolf het in de aanhef treffend uitdrukt, is dit een staatsrechtelijk unieke ontwikkeling. Rechters wijken in de praktijk af van het uitgangspunt dat de wetgever het primaat heeft bij het vaststellen van algemene inhoudelijke normen.

¹ Gisolf 1988, p. 33.

² De datum is niet bekend. Mededelingenblad van de NVvR 1975-30, p. 14-15; zie ook Gisolf 1988, p. 33.

In dit hoofdstuk reconstrueer ik de achtergrond en totstandkoming van de alimentatienormen in de periode van 1971 tot 1980. De gebeurtenissen inzake de alimentatieproblematiek in deze periode hebben veel invloed gehad op het vervolg van de alimentatienormen. De vraag die ik zal beantwoorden is hoe het komt dat niet de alimentatienormen van de Commissie De Ruiter, maar die van de Werkgroep Alimentatienormen worden toegepast door de rechtbanken en hoven.

2.2 ACHTERGROND: MAATSCHAPPELIJKE ONVREDE EN POLITIEKE ONTWIKKELINGEN ROND ALIMENTATIE

2.2.1 Afschaffing van de grote leugen

In de jaren '70 van de vorige eeuw waren echtscheiding en alimentatie een *hot item* in de politiek. Het is dan ook geen toeval dat de Werkgroep Alimentatienormen en de Commissie De Ruiter in deze periode het daglicht zagen. Er vonden in deze periode maatschappelijk gezien grote verschuivingen plaats. De emancipatie van vrouwen was in volle gang. Tevens waren er ingrijpende veranderingen op het gebied van het familierecht. Deze veranderingen waren een grote stimulans voor rechterlijke samenwerking op het gebied van het alimentatierecht. Vóór 1971 was echtscheiding pas mogelijk als tijdens de procedure kon worden aangenomen dat de gedaagde zich schuldig had gemaakt aan overspel, mishandeling of één van de andere wettelijk omschreven gedragingen of deze niet betwistte. Het alimentatierecht bouwde hierop voort. Alimentatie kon slechts worden toegekend aan de onschuldige eisende partij in een echtscheidingsprocedure.³ In 1971 werd het echtscheidingsrecht grondig herzien. Voortaan konden echtgenoten scheiden wanneer er sprake was van 'duurzame ontwrichting'. De grondslag voor de alimentatieverplichting veranderde daardoor ook. Deze wetswijziging maakte het gemakkelijker om te scheiden. Het gevolg was een enorme toename van het aantal echtscheidingen. In 1970 waren er 'nog maar' tienduizend echtscheidingen. In 1975 was dit aantal verdubbeld.⁴

Deze ontwikkeling leidde ertoe dat het alimentatievraagstuk op de politieke agenda kwam te staan. De nieuwe wetbepalingen vroegen om verbetering van de financiële positie van gescheiden vrouwen. In de Tweede Kamer was men het er unaniem over eens dat er een meer bevredigende regeling voor de gescheiden vrouw moest komen.⁵ Als antwoord daarop werd in september 1970 een interdepartementaal overleg gestart over de problematiek van de inkomenspositie van 'onvolledige' gezinnen. De werkgroep bestond uit ambte-

3 Tigchelaar 1999, p. 103.

4 Van der Werff & Cozijn 1981, p. 6.

5 Tigchelaar 1999, p. 104.

naren van de toenmalige ministeries van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Sociale Zaken en Volksgezondheid, Financiën, en Justitie.

Op 28 april 1972 bracht de Interdepartementale Werkgroep Onvolledige Gezinnen (IWOOG) haar rapport uit dat zich specifiek richtte op de financiële positie van gescheiden vrouwen.⁶ In het rapport analyseerde de werkgroep de belangrijkste bezwaren tegen de bestaande financiële regeling. Het eerste bezwaar was dat er een gebrek was aan financiële zekerheid en rechtsgelijkheid. Dit bezwaar richtte zich op de rechterlijke macht die de alimentatie vaststelde. De kritiek was dat, als gevolg van de grote vrijheid die rechters hadden ten aanzien van de alimentatiebepaling, er grote verschillen in uitspraken waren tussen en binnen de rechterlijke colleges. De rechterlijke beslissingen waren onvoorspelbaar. Het tweede bezwaar was de psychische druk die een gevolg was van gedwongen contact tussen gewezen huwelijkspartners. Ten derde speelden de toenemende gevoelens van onrechtvaardigheid een rol: bij de oplegging van de alimentatieplicht werd geen rekening gehouden met de arbeidsmogelijkheden van de gescheiden vrouw. Ten slotte zorgde de bestaande regeling voor een grote werklast en hoge uitvoeringskosten bij de rechterlijke macht, advocatuur en de sociale diensten.⁷ Als oplossing voor deze knelpunten stelde de werkgroep vier mogelijke nieuwe stelsels voor. Stelsel C en D waren het meest verstrekkend. Deze oplossingen gingen uit van een verzekeringsgedachte, hetzij in de vorm van een gehuwdenverzekering (stelsel C) hetzij van een volksverzekering (stelsel D). Stelsel B voorzag in een overheidsfonds, dat gevoed zou worden door alimentatiebijdragen en specifieke bijdragen van de overheid. Uit dit fonds zouden uitkeringen worden verleend aan de gewezen echtgenote naar objectieve maatstaven. Stelsel A kwam neer op een verbeterde, vereenvoudigde versie van het bestaande stelsel van alimentatie en de regeling op grond van de Algemene Bijstandswet (ABW).

Als maatregel om het stelsel te vereenvoudigen dacht de interdepartementale werkgroep in de eerste plaats aan een AMvB, die bindende regels zou moeten geven voor de toekenning en hoogte van de alimentatiebedragen. Een dergelijke AMvB zou een taakverschuiving binnen de rechterlijke macht tot gevolg hebben. Een AMvB is recht in de zin van art. 79 RO (art. 99 oud). Partijen kunnen dus zowel in hoger beroep als in cassatie aankaarten dat rechters een AMvB niet hebben nagevolgd of afwijking daarvan niet goed hebben gemotiveerd. Dit zou een grote verandering inhouden voor de Hoge Raad ten opzichte van het destijds geldende en dankzij de Werkgroep Alimentatienormen nog steeds bestaande systeem. In dit systeem bemoeit de Hoge Raad zich nauwelijks met de bepaling van de hoogte van alimentatie omdat hij deze beschouwt als een feitelijke kwestie. De Hoge Raad spreekt zich soms uit in die gevallen waarin een rechter heeft nagelaten te motiveren hoe hij tot een bepaald bedrag

6 Op 2 juni 1972 werd het rapport aan de Tweede Kamer aangeboden. Terwee-van Hilten 1984, p. 122.

7 Tigchelaar 1999, p. 111-112; zie ook Terwee-van Hilten 1984, p. 123.

is gekomen. In de wijze waarop de rechter motiveert en in de inhoud is hij echter redelijk vrij, zolang de wettelijke criteria 'draagkracht' en 'behoefte' maar in de motivering voorkomen. Slechts bij uitzondering kan iemand met succes de alimentatiebepaling aan de orde stellen bij de Hoge Raad, vooral wanneer de motivering niet deugt.⁸ In dit systeem stellen dus alleen de feitelijke instanties, te weten de rechtbanken en hoven, de hoogte van alimentatie vast. Het gevolg van het opnemen van alimentatienormen in een AMvB zou zijn dat de alimentatieberekening tot het domein van de Hoge Raad zou gaan behoren.

Verder bepleitte de interdepartementale werkgroep de invoering van wettelijke indexerings- en structurele wijzigingen van de ABW. Naast de vereenvoudiging van het stelsel voorzag stelsel A, als aanvulling op het bestaande stelsel, in inning en uitbetaling door een overheidsorgaan.⁹ De werkgroep kwam in stelsel A tevens met een aantal uitgangspunten voor een door de rechter te hanteren verdeelsleutel voor het vastgestelde alimentatiebedrag. In dit stelsel was het uitgangspunt dat de alimentatieplichtige het inkomen mocht behouden dat hem de middelen verschaften om in de noodzakelijke kosten van zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Het basisbedrag voor de alimentatieplichtige moest minstens op bijstandsniveau liggen, zodat hij zonder hulp van buitenaf zou kunnen leven.

In 1974 sprak de regering in haar voorlopige standpunt een voorkeur uit voor stelsel A.¹⁰ De regering koos dus voor verbetering van het bestaande stelsel in plaats van een geheel nieuw systeem. Het argument tegen stelsel C en D was dat deze zouden leiden tot een ongewenste stijging van de premiedruk. Een ander argument was dat ten onrechte een beroep zou worden gedaan op de solidariteit van anderen dan de gescheiden personen.¹¹ Een derde achterliggende reden voor de keuze voor stelsel A was dat de diversiteit in onvolledige gezinnen volgens de regering vroeg om een verschillende juridische behandeling in plaats van een generieke benadering. De ongelijke casuïstiek rechtvaardigde een ongelijke juridische behandeling.¹² De regering streefde naar een 'synthese van rechtszekerheid en rechtvaardigheid'. Om de rechtszekerheid te bevorderen moest er een formule komen ter vaststelling van het alimentatiebedrag die de vrijheid van de rechter zou beperken. Voor zover de formule tot een onbillijke uitkomst zou leiden, moest de rechter ervan

8 Zie bijv. HR 30 juni 1972, *NJ* 1973, 280; HR 10 mei 1974, *NJ* 1975, 183 en HR 8 november 1974, *NJ* 1975, 332.

9 Tigchelaar 1999, p. 114; Terwee-van Hilten 1984, p. 123-124.

10 *Kamerstukken II*, 1974/75, 11 860, nr. 3 (brief d.d. 15 april 1975 van de minister van Justitie, de staatssecretarissen van Sociale Zaken en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk en de minister van Financiën).

11 *Kamerstukken II*, 1975/76, 11 860, nr. 5, p. 5.

12 Tigchelaar 1999, p. 124.

kunnen afwijken. De ontwikkeling van de formule werd opgedragen aan een commissie alimentatienormen, de Commissie De Ruiter.¹³

2.2.2 De visie van politieke partijen op het alimentatievraagstuk

Hoe dachten de politieke partijen over het alimentatievraagstuk? Vonden zij dat de wetgever moest ingrijpen? De visie van de politieke partijen op deze kwestie kwam uitgebreid naar voren in het voorlopig verslag d.d. 26 februari 1976 van de Bijzondere Commissie, naar aanleiding van de brief van 15 april 1975 waarin de regering in haar voorlopige standpunt een voorkeur uitsprak voor stelsel A.

De leden van alle fracties lieten duidelijk blijken dat ze het belangrijk vonden dat er een oplossing zou komen die een einde zou maken aan de ontevredenheid over het bestaande alimentatiestelsel. De fractie van de PvdA betreunde het dat het zo lang had geduurd voordat de Commissie De Ruiter was ingesteld omdat het van groot belang was dat er een einde zou komen aan het gebrek aan voorspelbaarheid en doorzichtigheid in de alimentatiebeslissing. Verder stelde de PvdA het probleem aan de orde dat de rechter bij het bepalen van het alimentatiebedrag met veel factoren, zoals de duur van het huwelijk in verhouding tot de duur van de uitkering en leeftijd van de vrouw, rekening mocht houden maar dit in de praktijk niet deed. De PvdA stelde voor om de Commissie De Ruiter op te dragen ook op dit punt met normering te komen. Ook de leden van de VVD-fractie benadrukten dat haast moest worden gemaakt met het vinden van een oplossing voor de alimentatieproblematiek. Ze meenden dat de taak die aan de Commissie De Ruiter was toevertrouwd, behoorde tot de kernpunten van het alimentatievraagstuk.

Opvallend is dat volgens de VVD het ontwikkelen van alimentatienormen niet alleen een taak was van de wetgever, maar ook van de rechters. Volgens de fractie zou een interne richtlijn van de NVvR al tot een uniforme praktijk kunnen leiden. Indien zo'n richtlijn niet tot stand gebracht zou kunnen worden of in de praktijk onvoldoende zou worden gevolgd, zou wetswijziging pas noodzakelijk zijn.¹⁴ Hieruit kan worden opgemaakt dat de VVD-fractie rechterlijke samenwerking toejuichte. Rechterlijke richtlijnen waren de meest voor de hand liggende oplossing voor rechtsongelijkheid en pas als dat niet werkte was de beurt aan de wetgever. De leden van de christendemocratische fracties en DS'70 vonden het belangrijk dat er een commissie was ingesteld om de eenheid op het gebied van alimentatie te bevorderen. Ze benadrukten dat de individuele behandeling de rechtszekerheid en doorzichtigheid van de alimentatievaststelling niet ten goede kwam, vooral omdat er geen cassatie mogelijk

¹³ Tigchelaar 1999, p. 125.

¹⁴ *Kamerstukken II*, 1975/76, 11 860, nr. 5, p. 10.

was. De Commissie De Ruiter moest hierin dus verbetering brengen.¹⁵ De GPV-fractie wees erop dat met rechtsgelijkheid niet werd bedoeld 'uitkering van gelijke bedragen', maar 'hantering van dezelfde regels'. Zij stelde dat rechtsonzekerheid mogelijk kon worden verminderd door de mogelijkheden van cassatie te vergroten.¹⁶ De GPV fractie zag hier dus een taak voor de Hoge Raad weggelegd. Verder kwamen in de discussie nog andere aspecten rond het alimentatievraagstuk aan de orde zoals de rechtsgrond, de inningsinstantie en de limitering van alimentatie. Een ruime kamermeerderheid vroeg de regering onderzoek te doen naar het vraagstuk van de limitering van de alimentatieverplichting.¹⁷

2.2.3 Deskundigen en belangengroeperingen

De ontevredenheid van zowel mannen als vrouwen over het alimentatiestelsel komt naar voren in een krantenartikel geschreven door Hoefnagels, een deskundige op het gebied van het echtscheidingsrecht. Zo stelt Hoefnagels: 'Uit een oogpunt van volksgezondheid is het huidige alimentatiestelsel voor mannen en vrouwen een chronische ziekte.'¹⁸ Waarover was er zoveel ontevredenheid? Hoefnagels schreef dat vrouwen zich erover beklagden dat ze te weinig alimentatie kregen en dat die niet op tijd binnen kwam. Ook klaagden ze erover dat het bedrag aan alimentatie dat ze kregen steeds minder werd. De klachten van mannen gingen over de hoogte en de duur van alimentatie. Ook klaagden ze erover dat hun ex-partner weigerde te gaan werken.¹⁹ Verder werd geklaagd over het gebrek aan rechtsgelijkheid en rechtsonzekerheid bij de vaststelling van alimentatie. De ontevredenheid met het bestaande systeem wordt geïllustreerd door het volgende citaat:

'Ik dacht dat het alimentatievraagstuk bovendien daarom zo urgent is, omdat de wettelijke regels – en de toepassing daarvan door de rechter – voor zovelen in ons land van betekenis zijn. Het aantal gescheidenen neemt sterk toe. De zogenaamde actiegroepen laten hun geluid horen. Dagelijks bereiken mij brieven uit het hele land, uit alle lagen van de bevolking, die aantonen hoezeer de rechterlijke alimentatie-uitspraken diep ingrijpen in het leven van velen. Het raakt de mensen, niet alleen omdat de uitspraak de portemonnee raakt. Ook het rechtvaardigheidsgevoel is

¹⁵ *Kamerstukken II*, 1975/76, 11 860, nr. 5, p. 3.

¹⁶ *Kamerstukken II*, 1975/76, 11 860, nr. 5, p. 11.

¹⁷ In deze paragraaf wordt niet dieper ingegaan op de rechtsgrond en de inningsinstanties; zie voor een goede beschrijving van de discussies rond deze kwesties: Terwee-van Hilten 1984; Tigchelaar 1999.

¹⁸ Hoefnagels 1975a.

¹⁹ Hoefnagels 1975b.

in het geding, gevoelens worden opgeroepen. Men vraagt om meer zekerheid, om grotere duidelijkheid en doorzichtigheid van rechterlijke beslissingen.²⁰

Verskillende actiegroepen ontplooiden activiteiten op het gebied van alimentatie, te weten de Stichting Organisatie Gescheiden Mensen' (vanaf nu: SOGM), waarvan vooral gescheiden mannen lid waren; de Bond van Gescheiden Vrouwen (vanaf nu: Divortium); de actiegroep Vrouwen van Alimentatieplichtigen (vanaf nu: AVA) en de Vereniging Echtscheidingsproblemen (vanaf nu: VEP).²¹ De klachten van de SOGM waren divers. Een belangrijke kwestie betrof de duur van de alimentatie. De SOGM organiseerde op 4 oktober 1975 in Den Haag een openbare alimentatiediscussie onder het motto 'Stop levenslange alimentatie'.²² Ten tweede verzette de stichting zich tegen indexering van alimentaties voor de gescheiden vrouw. Ook was de stichting fel gekant tegen het idee van de regering om het inkomen van de tweede echtgenote van de alimentatieplichtige van invloed te laten zijn op diens draagkracht. Verder vond de stichting het belangrijk dat er aandacht werd besteed aan de mogelijkheden voor de ex-echtgenote om weer te gaan werken.²³ Ten slotte was de stichting voorstander van prioriteit van kinderalimentatie boven partneralimentatie. SOGM sloot zich aan bij de kritiek van de PvdA op het gebrek aan eenheid in rechterlijke alimentatiebeslissingen. Deze ontevredenheid van de SOGM met het bestaande stelsel blijkt duidelijk uit een brief van de SOGM aan de Commissie De Ruiter. De SOGM was van mening dat

'elk uitstel inzake de alimentatiebeslissing gezien de reeds lang bestaande onzekerheid uit den boze is. De vele rechterlijke uitspraken die ons via een net van 50 SOGM vertrouwenspersonen uit het hele land bereiken, versterken de indruk dat de rechter niet of nauwelijks rekening houdt met alle factoren.'²⁴

De kritiek van AVA kwam op hetzelfde neer als de kritiek van de SOGM. Divortium, de Bond van Gescheiden Vrouwen, was voornamelijk ontevreden over de hoogte van alimentatie. Ook klaagde Divortium over het gebrek aan uniformiteit in de alimentatievaststelling.

'Voor zover er van 'vuistregels' al sprake zou zijn hanteren sommige rechters persoonlijke criteria. Er heerst een grote rechtsongelijkheid in analoge gevallen,

20 Staatssecretaris Zeevalking in: vergaderstukken en notulen Commissie De Ruiter d.d. 6 oktober 1975 (intern).

21 Keijser 1974, p. 50.

22 Mortier 1976. Bij de discussie waren onder andere Tweede Kamerleden, leden van de Commissie De Ruiter, vertegenwoordigers van de departementen, leden van de Interdepartementale Werkgroep Onvolledige gezinnen, een vertegenwoordiger van de Nederlandse Orde van Advocaten, en vertegenwoordigers van belangengroeperingen aanwezig.

23 'Organisaties reageren op rapport en regeringsstandpunt over alimentatie', *NJB* 1975, p. 840.

24 Brief van SOGM d.d. 11 maart 1976 aan de betrokken ministeries en de Commissie De Ruiter in: vergaderstukken en notulen Commissie De Ruiter (intern).

zelfs bij dezelfde rechtbank. Van de door de rechtspraak gevormde 'vuistregels' is naar onze ervaring niets gebleken, integendeel, het is voor partijen een eindeloos touwtrekken en ontaardt veelal in mensonterende situaties.²⁵

De VEP was van mening dat het vaststellen van de uitkeringen tot levensonderhoud helemaal geen taak van de rechters was maar van een administratieve instantie aangezien deze beter in staat zou zijn om op grond van 'recht en billijkheid' de uitkeringen tot levensonderhoud te regelen.²⁶ Uit de citaten blijkt hoe ontevreden de belangengroeperingen waren over het bestaande systeem, dus over de wijze waarop rechters de alimentatie-omvang en alimentatieduur vaststelden. De behoefte aan een ander systeem was groot.

2.3 RECHTERLIJKE ACTIVITEITEN INZAKE ALIMENTATIE

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf zal ik eerst ingaan op de beslissingen van rechters ten aanzien van de vaststelling van de hoogte van alimentatie in de periode voorafgaande aan de alimentatienormen. Dit is van belang omdat de bestaande praktijk gevolgen had voor de mate waarin rechters de normen van de Werkgroep Alimentatienormen accepteerden en gingen toepassen. Daarna komt de instelling van de werkgroep aan de orde. Vervolgens worden achtereenvolgens de samenstelling en de werkwijze van de eerste werkgroep beschreven.

2.3.2 Alimentatievaststelling door rechters vóór de Tremanormen

Volgens betrokkenen was het begin jaren '70 droevig gesteld met de uniformiteit binnen en tussen gerechten op het gebied van alimentatie. Alle geïnterviewden constateerden dat het bepalen van de hoogte van de alimentatie 'natte vingerwerk' was. Door de enorme toename van rechtszaken begin jaren '70 werd de behoefte aan houvast nog sterker. Van Eupen (hof Arnhem):

'Je merkte dat de ene rechtbank de zaken grondiger behandelde dan de ander. Een goede motivering van de beslissing ontbrak vaak. Als de samenstelling van een kamer die familiezaken behandelde wijzigde, kon de motivering beter of slechter worden. Het was erg persoonsgebonden.'

25 Brief d.d. 23 november 1976 van Divortium aan De Hilster in: vergaderstukken en notulen Commissie De Ruiter (intern).

26 Brief d.d. 27 oktober 1976 van de Vereniging Echtscheidings Problemen i.o. aan De Hilster in: vergaderstukken en notulen Commissie De Ruiter (intern).

Terwee-van Hilten hield in 1976, nog voordat het rapport van de werkgroep uitkwam, een schriftelijke rondvraag onder rechters in rechtbanken en hoven om te onderzoeken of er vuistregels werden gehanteerd ten aanzien van de alimentatiebepaling binnen de gerechten.²⁷ Hieruit kwam naar voren dat de meeste gerechten, naast de in de wet genoemde, een aantal uitgangspunten hanteerden. Een veelgenoemd voorbeeld is dat gerechten ervoor zorgden dat de man die alimentatie moest betalen daardoor niet zelf beneden het minimum-inkomen uitkwam. Daarnaast werd in beginsel door alle gerechten prioriteit gegeven aan kinderalimentatie boven partneralimentatie. Terwee-van Hilten zei in het interview dat de reden daarvoor gevoelsmatig en belastingtechnisch van aard was. Ten eerste waren mannen eerder bereid te betalen voor de kinderen dan voor de vrouw. Daarnaast hoefde er geen belasting te worden betaald over kinderalimentatie terwijl over partneralimentatie wel belasting moest worden betaald. In zaken waar de alimentatieplichtigen over weinig draagkracht beschikten, kon de alimentatie dus beter naar de kinderen dan naar de vrouw gaan. Uit de schriftelijke rondvraag bleek verder dat sommige gerechten bij het bepalen van partneralimentatie het globale uitgangspunt hanteerden dat de vrouw eenderde deel van het totale inkomen moest krijgen en de man tweederde deel. Er waren rechters die voor hun eigen beslissingen naar het beleid van de Sociale Diensten, de Raden van Arbeid en de Raden voor de Kinderbescherming in hun arrondissement keken. De rechtbank Leeuwarden hanteerde bijvoorbeeld in overleg met de Raad voor de Kinderbescherming in het arrondissement een zogenaamd puntensysteem. Dat systeem was de verdeelsleutel aan de hand waarvan de draagkrachtruimte tussen de man, vrouw en kinderen kon worden verdeeld. Uit de schriftelijke rondvraag blijkt dat andere gerechten de draagkrachtruimte verdeelden door middel van een percentagesysteem. Een dergelijk percentagesysteem zou ook door de Werkgroep Alimentatienormen gehanteerd gaan worden. Het is niet helemaal zeker of de gerechten dit percentagesysteem al langer gebruikten of pas sinds de Werkgroep Alimentatienormen was begonnen met het ontwikkelen van alimentatienormen. Mogelijk liepen de gerechten vooruit op het rapport van de werkgroep. Uit de schriftelijke rondvraag komt naar voren dat er, ondanks bovengenoemde aanknopingspunten die gerechten hanteerden, nog niet veel eenheid in de alimentatiebeslissingen van de rechters te ontdekken was.

2.3.3 Instelling van de Werkgroep Alimentatienormen

De gebeurtenissen op alimentatiegebied gingen niet voorbij aan de rechterlijke macht. Door de politiek, belangengroeperingen en andere betrokkenen werd kritiek geuit op de bestaande alimentatieregeling en dus ook op de rechterlijke

27 Enquête Terwee-van Hilten, in: vergaderstukken en notulen Commissie De Ruiter (intern).

macht die daarbij een centrale rol vervulde. Alle vier mogelijke stelsels die de interdepartementale werkgroep voorstelde zouden deze rechterlijke rol beperken. De grote rechterlijke vrijheid die artikel 1:397 BW bood zou dus plaats moeten maken voor een AMvB die rechters zou dwingen om bepaalde regels toe te passen en eventuele afwijking daarvan te motiveren. De partijen zouden zich dan ook in cassatie op de regels kunnen beroepen. Wat was het antwoord van de rechterlijke macht hierop? Zoals hierboven bleek was de rechterlijke macht zelf ook al niet erg tevreden met de wijze waarop de afhandeling van alimentatiezaken verliep. Het bepalen van de alimentatie was grotendeels natte vingerwerk en er was veel behoefte aan houvast. De hierboven geschetste maatschappelijke veranderingen versterkten dit gevoel van onbehagen. Bovendien werd in 1972 de wettelijke indexering ingevoerd, die zorgde voor een toestroom van zaken waarin om wijzigingen van het alimentatiebedrag werd verzocht. Door de plannen van de wetgever brak het besef bij de rechters door dat er iets moest veranderen. Het antwoord van de rechterlijke macht op de plannen van de wetgever was de instelling van een eigen Werkgroep Alimentatienormen. Eind 1974 formeerde Ten Kate – destijds advocaat-generaal bij de Hoge Raad en tevens de toenmalige voorzitter van de afdeling Burgerlijke Rechtspraak van de NVvR – een werkgroep, die tot taak kreeg met voorstellen te komen om meer eenheid te brengen in de alimentatiemaatstaven waarmee bij ieder gerecht gewerkt werd.²⁸

Hoe kwam dit onderwerp op de ‘rechterlijke agenda’? Tijdens de najaarsvergadering van de NVvR op 9 november 1974 te Utrecht vroeg een lid van de NVvR, Ter Kuile, in de rondvraag aandacht voor een kritische brief van de belangenvereniging voor gescheiden mannen. Zo schreef de SOGM onder andere:

‘Nederland moet een rechtvaardig land worden. Of mogen wij dat van Vrouwe Justitia niet verwachten? We zullen hier niet herhalen wat een deskundige insider ons ongezoeten zei over wie rechters zijn en hoe ze het worden.’²⁹

Ter Kuile vroeg zich af of de NVvR hier niet op moest reageren, bijvoorbeeld via de afdeling publiciteit. Bakker, tevens secretaris van de sectie Raadsheren en Rechters, antwoordde dat de rechter alleen moest spreken via vonnissen en beschikkingen. Wel merkte hij op dat een deel van de kritiek in de brief terecht was. Hij stelde daarom voor om niet te reageren op de brief, maar aan de afdeling Burgerlijk Recht te verzoeken een werkgroep in te stellen, die uitgangspunten voor de vaststelling van alimentatie zou opstellen. Vooral leden van de alimentatiekamers zouden daarvan deel uit moeten maken, waardoor ook de acceptatie van de normen door de diverse alimentatiekamers beter

28 Mededelingenblad van de NVvR 1975-30, p. 14-15; zie ook Gisolf 1988, p. 33. De exacte datum van de instelling van de werkgroep is niet bekend.

29 Mededelingenblad van de NVvR 1975-30, p. 25-26.

gewaarborgd zouden zijn. De voorzitter, Beljaars, constateerde dat de vergadering zich met deze door Bakker gedane suggestie kon verenigen. Volgens Ten Kate had de Afdeling Burgerlijk Recht het initiatief tot het instellen van de Werkgroep Alimentatienormen al genomen in de afdelingsvergadering van 9 november 1974 die zoals altijd aan de vergadering van de NVvR voorafging. Het onderwerp 'alimentatie' hing in de lucht. Er was volgens hem meer sprake van een samenloop van omstandigheden dat deze kwestie zowel binnen de Afdeling Burgerlijk Recht als in de vergadering van de NVvR aan de orde kwam. Ten Kate formeerde binnen korte tijd een Werkgroep Alimentatienormen. Het bestuur van de afdeling had daarvoor een brief gestuurd naar alle 19 presidenten van de arrondissementsrechtbanken en had daarop 17 positieve reacties ontvangen. De werkgroep begon aanvang 1975 met haar werkzaamheden.

Ten Kate was dus zeer voortvarend te werk gegaan. Binnen twee maanden nadat het onderwerp alimentatie ter sprake was gekomen in de NVvR was er al een werkgroep alimentatie, ongeveer negen maanden voordat de Commissie De Ruiter haar werkzaamheden begon. Waarom stelde de Afdeling Burgerlijke Rechtspraak een Werkgroep Alimentatienormen in voor de uniformering van de alimentatiebepaling terwijl de regering dit ook van plan was? Ten Kate zei dat hij de kwestie bekeek met 'cassatie-ogen':

'Een AMvB zou betekenen dat alle factoren die een rol spelen of kunnen spelen met betrekking tot alimentatie in een bepaald geval ter toetsing aan de Hoge Raad zouden kunnen worden voorgelegd. Vaststelling in een AMvB zou een ramp zijn, want dan zou de Hoge Raad een vloed van zaken over zich heen krijgen.'

En: 'Van de cassatierechter is er maar één. Bij de Hoge Raad zijn kleine aantallen altijd relatief groot.' Ten Kate maakte een onderscheid tussen rechtseenheid en uniformiteit. De Hoge Raad moest er volgens hem voor zorgen dat er rechtseenheid is daar waar het gaat om *recht*svragen. Andere gremia moesten zorgen voor de uniformiteit bij feitelijke vaststellingen, waaronder de vaststelling van alimentatie. Ten Kate had niet de andere leden van de Hoge Raad over deze kwestie geraadpleegd:

'Zoals gezegd, ging het hier om een initiatief in het kader van de Afdeling Burgerlijke Rechtspraak van de NVvR, waarbij de Hoge Raad als zodanig niet betrokken was. Voor raadpleging van leden van de Hoge Raad buiten dat verband was dan ook geen reden. Ik schat evenwel dat in de Hoge Raad niet veel anders gedacht werd.'

Ten Kate drong er bij de leden van de werkgroep op aan dat ze snel moesten werken opdat de werkgroep eerder een rapport klaar zou hebben dan de Commissie De Ruiter: 'Ik had ook gezegd: Denk eraan dat wij de race moeten winnen. Er moet snel iets liggen.'

De plannen van de wetgever om alimentatienormen in een AMvB vast te leggen bespoedigden dus het instellen van een rechterlijke werkgroep. Daarnaast hadden ze een positieve invloed op de voortgang van de rechterlijke samenwerking. De Werkgroep Alimentatienormen wilde zo snel mogelijk resultaten boeken en het gevolg was dat er al na anderhalf jaar (in 1976) een rapport lag met alimentatienormen. Gisolf, de secretaris van de werkgroep, spreekt in het interview van een 'wedloop' tussen de werkgroep en de Commissie De Ruiter. De Hilster, de secretaris van de Commissie De Ruiter, bevestigt deze indruk:

'De gedachte van de rechters die er ook achter zat was waarschijnlijk ook: we gaan alvast met ons systeem werken en dan zien we wel. We wachten er niet op; we gaan zelf ook wat ontwikkelen.'

Waren er leden van de werkgroep die vonden dat het niet de taak was van de rechters, maar van de wetgever, in casu de Commissie De Ruiter, om alimentatienormen te ontwikkelen? Volgens Ten Kate stond een aantal leden van de Werkgroep Alimentatienormen sceptisch tegenover het nut van de werkgroep omdat er al een commissie vanuit het ministerie bezig was met het ontwikkelen van normen. Deze leden dachten dat het een gelopen race was. Ten Kate reageerde hierop door te benadrukken dat het aantrekkelijker was wanneer de rechterlijke macht zelf een rapport tot stand zou brengen met oplossingen voor de alimentatieproblematiek dan wanneer de wetgever met regelgeving zou komen. Volgens Ten Kate deden deze kritische leden uiteindelijk wel mee en nam hun enthousiasme toe doordat de werkgroep snel werkte. De voorzitter van de werkgroep, Terwee-van Hilten, schetst een genuanceerder beeld van de gebeurtenissen. Volgens haar gaat het te ver om te spreken van concurrentie of een race tussen de twee commissies. Ze stelde dat de Werkgroep Alimentatienormen doorging met haar werkzaamheden ondanks de activiteiten van de wetgever op dit gebied omdat te verwachten was dat het lang zou duren voordat er politieke overeenstemming over in te voeren wetgeving zou zijn. Omdat de rechters daarop niet wilden wachten en ze bovendien een voorkeur hadden voor het opstellen van eigen richtlijnen, gingen ze zelf aan de slag. Samenvattend kan gesteld worden dat de wetgever het ontstaan van de Werkgroep Alimentatienormen ongewild heeft uitgelokt.

2.3.4 Samenstelling en werkwijze eerste Werkgroep Alimentatienormen

In het begin bestond de Werkgroep Alimentatienormen alleen uit rechters van rechtbanken. Dit was volgens Ten Kate en leden van de werkgroep een bewuste en logische keuze. De reden dat de hoven niet waren gevraagd was volgens Ten Kate dat de rechtbanken met de grootste problemen worstelden. Ook Van Eupen (hof Arnhem) en de voorzitter Terwee-van Hilten benadrukten in het interview dat de problemen niet zozeer bij de hoven lagen. De rechtbanken

moesten de grote stroom van alimentatiezaken verwerken. De hoven waren veel meer betrokken bij de casuïstisch moeilijker liggende gevallen en niet bij de grote hoeveelheid bijstandsgevallen. Het was volgens Ten Kate echter niet de bedoeling de hoven er helemaal buiten te laten. Het idee van Ten Kate was dat zodra er een blauwdruk van de alimentatienormen zou zijn, vertegenwoordigers van de vijf hoven erbij zouden komen die konden meebeslissen over het eindresultaat. Verder liet Ten Kate weten dat hij destijds worstelde met het dilemma of de werkgroep slechts uit een paar rechters zou moeten bestaan of uit vertegenwoordigers van alle rechtbanken. Een argument voor de eerste optie was dat het makkelijker zou zijn om te vergaderen en besluiten te nemen als er niet te veel mensen in de werkgroep zaten. Aan de andere kant moest er wel voldoende draagvlak zijn. Er werd uiteindelijk voor gekozen, aldus Terwee-van Hilten in het interview, om eerst een paar mensen een aanzet te laten maken en vervolgens alle rechtbanken erbij te betrekken. Voordat de rechtbanken gingen deelnemen aan de Werkgroep Alimentatienormen was er eerst een voorvergadering. Ten Kate beschrijft in het interview hoe die vergadering verliep: hij vroeg drie rechters van rechtbanken om te praten over hoe de werkgroep moest worden opgezet. Aan de orde kwamen onderwerpen als de vertegenwoordiging van rechtbanken en het kiezen van leden. Verder werd Terwee-van Hilten tot voorzitter gekozen.

De Werkgroep Alimentatienormen had maandelijks bijeenkomsten in Utrecht. Allereerst werd door de leden gekeken naar wat er op het gebied van alimentatie voorhanden was. Zowel het concept-rapport van de hand van Zwartendijk (opgesteld in de wereld van de kinderbescherming) als de oude verhaalsrichtlijnen van de vereniging van directeurs van sociale diensten in Nederland (Divosa) werden als uitgangspunt genomen.³⁰ De zogenaamde Divosa-normen waren bedoeld als houvast voor de sociale diensten van gemeenten bij het uitoefenen van hun verhaalsbevoegdheid ten aanzien van alimentatieplichtigen van wie de ex-echtgenoten in de bijstand waren beland. Deze normen gingen uit van de draagkracht van de verhaalsplichtige, omdat de financiële situatie van de bijstandgenietende een vast gegeven was. Met betrekking tot de normstelling hanteerde Divosa een vast percentage van de draagkrachtruimte, te weten 50%.³¹ Verder deden leden van de werkgroep onderzoek in het eigen arrondissement naar door de Raden voor de Kinderbescherming en de sociale diensten gevoerd beleid.

De werkgroep werd opgesplitst in vier subwerkgroepen die verschillende aspecten bekeken met betrekking tot de hoogte van alimentatie. Eén subwerkgroep onderzocht de vragen met betrekking tot de bijstand en onderhield daarover contact met de Raden van Arbeid, het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (in verband met het verhaal) en de sociale diensten. Een tweede subwerkgroep deed onderzoek naar de relevante factoren

30 Gisolf 1988, p. 33-34.

31 Doek e.a. 1986, p. 13.

voor de bepaling van de draagkracht van de zijde van de alimentatieplichtige en van de behoefte van de alimentatiegerechtigde. Een derde subwerkgroep hield zich bezig met het indexeringsvraagstuk. Waar de laatste subwerkgroep zich mee bezighield is niet meer te achterhalen. Volgens Van Raalte (rechtbank Arnhem) hield deze zich waarschijnlijk bezig met de fiscale consequenties van alimentatie zoals de aftrekbaarheid hiervan voor de alimentatieplichtige ex-echtgenoot respectievelijk de bijtelling ervan bij het inkomen van de alimentatiegerechtigde ex-echtgenoot. De subgroepen kwamen zeker één keer in de maand bij elkaar en waren een paar uur per keer bezig met het opstellen van alimentatienormen. De voltallige werkgroep vergaderde aan de hand van tussenrapportages van de subwerkgroepen, aldus Gisolf en Terwee-van Hilten. De werkwijze van de werkgroep was vrij informeel en niet erg gestructureerd. Er waren geen hoorzittingen met belangenorganisaties. Er gebeurde meer op het informele vlak. De leden hadden schriftelijk contact en af en toe een gesprek met organisaties uit het veld. Het vergaderen gebeurde volgens Terwee-van Hilten op basis van consensus, een soort poldermodel. Er werd niet gestemd.

Er werd veel gediscussieerd in de vergaderingen. Een onderwerp dat uitgebreid aan de orde kwam was het berekeningssysteem. Er moest een keuze gemaakt worden tussen het percentagesysteem van de sociale diensten en het puntensysteem van de heer Zwartendijk. Volgens Terwee-van Hilten koos de werkgroep voor het percentagesysteem om op die manier het systeem globaal te houden. Bovendien waren de rechters van mening dat als er niet veel te verdelen was, er bij de puntenmethode zo weinig voor de vrouw overbleef, dat het bedrag van haar alimentatie beter aan de kinderen kon worden toegekend. In dit verband werd mede gesproken over de prioriteit van kinderalimentatie. De Koning-Beij (Utrecht):

‘In het algemeen vond men dat kinderalimentatie boven vrouwenalimentatie ging. Dat is wel een algemene overtuiging. Het staat nergens in de wet, maar er was wel een soort ondergrondse overeenstemming over.’

De werkgroep maakte de principiële keuze om alleen voor de groep gevallen op bijstandsniveau, waarbij de gezamenlijke inkomsten van partijen niet toereikend zouden zijn, normen vast te stellen (interview Gisolf).³² De leden van de werkgroep wilden op korte termijn een bruikbaar berekeningssysteem voor de relatief eenvoudige zaken aan de collega's aanbieden. De werkgroep koos dus voor een zeer beperkte opzet. De normen waren slechts volledig van toepassing in die gevallen dat de alimentatiegerechtigde bijstand ontving en haar behoefte dus een vast en constant gegeven was. Daarbij sloot de werkgroep aan bij de eerder genoemde Divosa-normen, die ook van de bijstandssituatie uitgingen. Volgens Terwee-van Hilten was een belangrijk argument

32 Aldus ook Terwee-van Hilten 1984, p. 125.

voor deze keuzes, dat uit de berekeningen in het IWOOG rapport bleek, dat het merendeel van de echtscheidingen in de lagere inkomensklassen speelde (interview Terwee-van-Hilten). Volgens Gisolf had het geen enkele zin een andere bijstandsnorm te hebben voor de bijstandzaken dan de Divosa-normen (interview Gisolf). Met deze keuze hing samen dat niet werd gekeken naar de behoefte van de ex-echtgenoten en de kinderen. De Koning-Beij: 'Bij de lage inkomens had je dus alleen maar aandacht nodig voor de draagkracht want de behoefte was evident.' Gisolf geeft nog twee redenen:

'De behoefte was niet zo interessant want we hadden besproken dat we dat aspect niet in de normen zouden betrekken. De reden was dat er een zekere tijdsdruk op zat en dat de grote normencommissie daarmee bezig was.'

Het rapport was in 1976 – anderhalf jaar na instelling van de werkgroep – klaar en werd opgenomen in het mededelingenblad van de NVvR, de voorloper van Trema (Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht).³³ Tevens werd het verstuurd naar de rechtbanken. Het idee was dat de rechtbanken ermee zouden gaan werken en hun ervaringen via de contactpersonen zouden terugkoppelen naar de werkgroep. Vervolgens zou het rapport aan de hand van die ervaringen van rechters worden geëvalueerd. Rechtbanken gingen zoals verwacht en gehoopt snel met het rapport werken. De rechtbanken Haarlem en Amsterdam, waarbij respectievelijk de voorzitter en de secretaris werkzaam waren, werkten zelfs al met het rapport voordat het klaar was. Er was volgens de leden van de werkgroep direct al veel enthousiasme voor de normen, zowel onder collega's als onder leidinggevenden. Otterspoor (Alkmaar):

'Ik heb een paar concept-beslissingen gemaakt in de trant van wat we in de Werkgroep Alimentatienormen hadden bedacht. In die concepten had ik alles verwerkt wat we in de werkgroep hadden besproken, ter beoordeling door de president en een ander lid van de rechtbank. Van den Haak (de president) vond het geweldig. Hij zei: zo moet het gebeuren. Ik maakte als enige concept-beslissingen. Ik vond het wel aardig om een paar voorbeelden te maken van echte zaken.'

2.4 DE COMMISSIE DE RUITER

Bijna een jaar later dan de Werkgroep Alimentatienormen, op 26 augustus 1975, werd de Commissie De Ruiter ingesteld. Bij de installatie sprak staatssecretaris Zeevalking de volgende woorden:

'Het alimentatieprobleem is weerbarstig van aard. We hebben hier te maken met een stuk 'rechtersrecht', waarbij de wetgever slechts enkele, deels korte, regels heeft

33 Mededelingenblad van de NVvR 1975-30.

gegeven. Veel is overgelaten aan 's rechters wijsheid. Het is thans uw wijsheid die wij nodig hebben, en onder 'wij' versta ik bepaald niet alleen de wetgever, maar zeker ook hen, voor wie de wetten worden gegeven.³⁴

Aan de Commissie De Ruiter werd de volgende vraag voorgelegd:

'Kan het huidige alimentatierecht worden verbeterd in die zin, dat de bij toepassing daarvan gesignaleerde rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid kunnen worden weggenomen, althans verminderd en zo ja, op welke wijze?'³⁵

De concrete taakomschrijving luidde:

- a) 'Is het mogelijk een systeem op te stellen, waarin het bedrag van de uitkering tot levensonderhoud in beginsel op grond van een formule wordt vastgesteld?'
- b) 'Verdiens het aanbeveling om de thans door de rechtspraak gevormde 'vuistregels' op het gebied van de uitkeringen tot levensonderhoud in de wet neer te leggen?'³⁶
- c) 'Verdiens het aanbeveling om in de wet een (niet limitatieve) opsomming te geven van een aantal factoren en omstandigheden, waarvan de rechter zich rekenschap dient te geven bij het nemen van een beslissing in een procedure betreffende een uitkering tot levensonderhoud?'

De commissie was onder meer samengesteld uit twee vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, te weten Terwee-van Hilten en Bröcker, twee leden van de balie, onder wie Van Oldenborgh, en een deskundige uit de kring van de gemeentelijke sociale diensten. De Ruiter was de voorzitter tot 29 december 1977. Vanaf 29 december 1977 werd mevrouw Bröcker voorzitter, aangezien De Ruiter minister van Justitie was geworden. Tevens maakte Zwartendijk, voorzitter van de Commissie Normering Onderhoudsbijdrage en secretaris van de Raad voor de Kinderbescherming in Breda, deel uit van de commissie. Via Terwee-van Hilten kwamen de Commissie De Ruiter en de Werkgroep Alimentatienormen te weten hoe het er bij de andere commissie aan toe ging en hoe ver men gevorderd was in zijn werkzaamheden. Terwee-van Hilten had dus een dubbelfunctie.

De Commissie De Ruiter vergaderde 18 keer in volle samenstelling. Zij richtte zich op het levensonderhoud van de echtgenoten en van de kinderen. De commissie beraadde zich over de kwestie wat de rechtsgrond was van de alimentatieverplichting. Nadat het echtscheidingsrecht gewijzigd was, was 'schuld' immers als rechtsgrond weggefallen. Daarnaast deed de commissie onderzoek naar de rechtstelsels in aangrenzende landen. De commissie kwam

34 Staatscommissie De Ruiter/Bröcker 1978, p. 2.

35 Staatscommissie De Ruiter/Bröcker 1978, p. 9.

36 Zie ook Gisolf 1975.

tot de conclusie dat er een grote diversiteit was in stelsels en besloot daarom af te zien van verdere bestudering van enigerlei buitenlands stelsel.

Anders dan de werkgroep, hield de commissie ook hoorzittingen voor belangengroeperingen.³⁷ De commissie bracht op 7 maart 1978 haar rapport uit.³⁸ De commissie stelde dat ze erin was geslaagd een stelsel te ontwikkelen dat op het overgrote deel van de inkomens was toe te passen. Hierbij tekende de commissie aan dat de toepassing van ieder stelsel onder tevoren niet voorziene omstandigheden kon leiden tot onbillijkheden. De rechter moest daarom steeds de vrijheid hebben daarvan gemotiveerd af te mogen wijken.³⁹ De commissie beantwoordde alle aan haar voorgelegde vragen bevestigend. De commissie had zelf een formule ontwikkeld waarmee de hoogte van alimentatie kon worden berekend. De bruto jaarinkomsten van de man werden daarbij als uitgangspunt genomen. Verder adviseerde de commissie om in de wet een (niet limitatieve) opsomming te geven van een aantal factoren en omstandigheden, waarvan de rechter zich rekenschap diende te geven bij het nemen van zijn beslissing. Dit konden zowel financiële als niet financiële factoren zijn. In het rapport deed de commissie het verzoek aan de rechterlijke macht en balie om reeds na het uitkomen van het rapport bij wijze van experiment het voorgestelde systeem toe te passen.

2.5 TWEE COMMISSIES EN TWEE RAPPORTEN

Volgens de voorzitter van de Werkgroep Alimentatienormen Terwee-van Hilten hebben de Commissie De Ruiter en de werkgroep waarschijnlijk wel overlegd vóór de presentatie van de rapporten in de vergadering van de NVvR, maar zeker niet ter voorbereiding van de rapporten. Gisolf vertelde in het interview dat de werkgroep helemaal niet zat te wachten op overleg met de Commissie De Ruiter en dat ook aan de commissie had laten weten. Dat was volgens hem om tactische redenen.

‘Wij dachten dat het veel te hoog gegrepen was om met een rekensysteem voor allerlei soorten situaties te komen. Wij wilden juist met een oplossing komen voor de simpele zaken.’

In hoeverre was er sprake van uitwisseling van ideeën en bevindingen? In de vergaderingen van de Commissie De Ruiter kwamen de grote verschillen tussen de twee commissies wél aan de orde. Eind 1976 werd in een commissie-

37 Daarnaast kwam de vraag naar de wenselijkheid van het beperken van de alimentatieduur aan de orde (limitering). Dit onderwerp was geen onderdeel van de opdracht die de commissie had meegekregen en de commissie beschouwde haar opdracht daarom als te beperkt, aldus De Hilster in het interview; *Kamerstukken II*, 1978/79, 118 60, nr. 7, p. 22.

38 Hartkamp 1979.

39 Staatscommissie De Ruiter/Bröcker 1978, p. 20.

vergadering het rapport van de Werkgroep Alimentatienormen besproken.⁴⁰ Er werd vooral gesproken over de verschillende systemen voor de verdeling van de draagkrachtruimte. De vraag was of er een punten- of een percentagesysteem moest komen. Het puntensysteem was afkomstig uit de wereld van de Raden voor de Kinderbescherming en ontwikkeld door Zwartendijk.⁴¹ Het percentagesysteem werd als uitgangspunt genomen door de Werkgroep Alimentatienormen. Zwartendijk merkte in de vergadering op dat de percentageverdeelsleutel naar zijn mening heel grof was en dat de verdeling naar het aantal personen, zoals in zijn systeem gebeurde, minder grof was en vooral billijker. Nadat de commissieleden een aantal rekenvoorbeelden hadden doorgenomen, die waren gebaseerd op het rapport van de Werkgroep Alimentatienormen, concludeerden de leden dat ze meer voelden voor het systeem Zwartendijk dan voor het percentagesysteem.

Verder werd in een vergadering in 1977⁴² het onderwerp 'prioriteit van kinderalimentatie' besproken. Dit was een tweede punt waarover de twee commissies van mening verschilden. De Werkgroep Alimentatienormen vond dat er prioriteit moest worden gegeven aan kinderalimentatie. Zwartendijk was van mening dat ook de Commissie De Ruiter moest komen tot een standpuntbepaling ten aanzien van de vraag of wél of geen prioriteit aan kinderalimentatie moest worden gegeven. Bröcker was hier voorstander van, wat niet verwonderlijk was aangezien zij namens de rechterlijke macht in de commissie zat. Net als de Werkgroep Alimentatienormen, meende zij dat conform de heersende maatschappelijke opvattingen aan kinderalimentatie voorrang moest worden gegeven. Een belangrijk argument tegen prioriteit van kinderalimentatie was dat dat ten koste zou gaan van de eenvoud van het systeem. De commissie besloot om geen prioriteit aan kinderalimentatie te geven.

Er zijn twee belangrijke overeenkomsten tussen de twee rapporten. Beide hanteren het uitgangspunt dat bij de alimentatieberekening niemand gedwongen kan worden zoveel alimentatie te betalen, dat hij zelf bijstandbehoevend wordt in de zin van de Algemene Bijstandswet. Ten tweede wordt in beide rapporten uitgegaan van draagkracht. In het schema hieronder geef ik in het kort de belangrijkste verschillen weer tussen de Tremanormen (Werkgroep Alimentatienormen) en het systeem van de Commissie De Ruiter.⁴³

40 Verslag vergadering d.d. 15 december 1976 van de Commissie De Ruiter, in: vergaderstukken en notulen Commissie De Ruiter (intern).

41 Zwartendijk was voorzitter van de commissie normering onderhoudsbijdragen en secretaris van de Raad voor de Kinderbescherming in Breda. Zie Gisolf 1988, p. 94.

42 Verslag vergadering d.d. 16 februari 1977 van de Commissie De Ruiter, in: vergaderstukken en notulen Commissie De Ruiter (intern).

43 Hammerstein-Schoonderwoerd 1981, 575-576; Gisolf 1988, p. 27-36.

<i>Tremanormen (Werkgroep Alimentatienormen)</i>	<i>Puntensysteem (Commissie de Ruiter)</i>
· Rechtsgrond komt niet aan de orde	· Veel aandacht voor de rechtsgrond van alimentatie
· Systeem voor de lage inkomens	· Systeem voor alle inkomensgroepen behalve de heel hoge inkomens
· Percentagesysteem: 70% (alleenstaande man); 50 % (gezin)	· Puntensysteem: de man twee punten, zijn eventuele nieuwe partner twee punten, de ex-echtgenote vier punten en ieder kind één punt
· Prioriteit van kinderalimentatie	· Geen prioriteit van kinderalimentatie

2.6 PUBLICATIE VAN DE TWEE RAPPORTEN

Het rapport van de Commissie De Ruiter werd in 1978 gepubliceerd. De commissie voegde het rapport van de Werkgroep Alimentatienormen van de NVvR als bijlage toe aan het eigen rapport. Op die manier kwam het rapport van de Werkgroep Alimentatienormen in de openbaarheid. De reden dat het rapport van de rechters was bijgevoegd lag volgens de secretaris van de Commissie De Ruiter in het feit dat de commissie het rapport van de werkgroep had geraadpleegd en dat er in het eigen rapport ook naar werd verwezen. De alimentatienormen van de werkgroep werden dus bijgevoegd vanwege de volledigheid.⁴⁴ Voor de leden van de Werkgroep Alimentatienormen was dit niet zo vanzelfsprekend. Gisolf vertelde dat de werkgroep het rapport alleen maar aan de Commissie De Ruiter had opgestuurd omdat het eerder klaar was. Deze voegde het vervolgens als bijlage toe bij het eigen rapport. Hierdoor werd volgens Gisolf het rapport voor een ieder openbaar terwijl het bedoeld was als interne leidraad voor rechters.

‘Het rapport dat voor intern gebruik door rechters bestemd was bleek ineens voor een ieder toegankelijk. De NVvR heeft zich bij deze gang van zaken neergelegd en sedertdien is iedere nieuwe versie gepubliceerd.’⁴⁵

Uit documenten van de Commissie De Ruiter blijkt echter dat de werkgroep en de NVvR zelf een rol hebben gespeeld bij de publicatie. Zodra het rapport van de Werkgroep Alimentatienormen klaar was vroeg de Commissie De Ruiter aan Terwee-van Hilten om kopieën van het rapport. Laatstgenoemde legde het verzoek voor aan het bestuur van de NVvR, dat vervolgens exempla-

⁴⁴ Interview De Hilster.

⁴⁵ Gisolf 1988, p. 34.

ren naar de secretaris van de commissie stuurde. In de bijgaande brief van de adjunct-secretaris van het bestuur van de NVvR werd niet gezegd dat het rapport intern moest blijven. In de vergadering van 14 december 1977 besloot de Commissie De Ruiter om het rapport alimentatienormen van de Werkgroep Alimentatienormen als bijlage bij het eigen rapport te voegen. Terwee-van Hilten was bij deze vergadering aanwezig en heeft blijkbaar niet tegen de publicatie geprotesteerd. Dus noch de voorzitter van de Werkgroep Alimentatienormen, noch het bestuur van de NVvR hebben geprobeerd te voorkomen dat het rapport werd gepubliceerd. Mogelijk heeft men niet stil gestaan bij de gevolgen van de publicatie en is men geschrokken van de discussie over de reikwijdte en status van de alimentatienormen die losbrak.

Volgens Gisolf was het gevolg van de publicatie dat de alimentatienormen van karakter veranderden. Ze kregen door de publicatie een andere, meer formele status dan de werkgroep voor ogen stond. Gisolf:

‘Het was niet anders bedoeld dan als handleiding voor collega’s bij simpele zaken. Het was totaal niet de bedoeling om er een publiek debat mee uit te lokken of om er de publiciteit mee te zoeken.’

De leden van de werkgroep waren bang dat directe collega’s hen zouden aanspreken over het rapport. Gisolf: ‘Heel veel mensen waren kwaad. Ze zeiden: we hebben dat toch in vertrouwelijkheid besproken en nu ligt het op straat en word ik erop aangesproken.’ Terwee-van Hilten – lid van zowel de Commissie De Ruiter als de Werkgroep Alimentatienormen – herinnert zich dat de publicatie mogelijk niet in goede aarde viel omdat het hoofdbestuur van de NVvR in feite door de publicatie was gepasseerd. Het hoofdbestuur had het rapport van de Werkgroep Alimentatienormen nog niet geaccordeerd vóór de publicatie. Het was gebruikelijk dat dit wel gebeurde. Bovendien bestond de vrees dat de werkgroep kon worden blootgesteld aan kritiek op de Tremanormen. Als relativering van de commotie stelt ze dat de meeste advocaten allang wisten dat er normen waren opgesteld door de rechterlijke werkgroep. De Tremanormen van 1976 waren immers gepubliceerd in het Mededelingenblad van de NVvR. Een andere reden waarom volgens haar de publicatie niet zo gelukkig was, was dat de Commissie De Ruiter de oude versie van het rapport van de Werkgroep Alimentatienormen als bijlage had bijgevoegd terwijl er inmiddels een nieuwe, verbeterde versie in omloop was.

Terugkijkend op de commotie merkt De Ruiter hierover op dat het een illusie is om te menen dat het rapport na aanvaarding en ingebruikneming door de rechters geheim had kunnen blijven. Hij zegt die geheimhouding ook ongewenst te vinden omdat het politieke debat in het teken stond van de keuze tussen de twee rapporten.

Hoewel de werkgroep in eerste instantie niet positief was over publicatie, was volgens Gisolf de publicatie juist één van de oorzaken van het succes van de Tremanormen. Door de publicatie was het publiek vertrouwd met de normen en daardoor voelden veel collega’s zich gedwongen de normen toe

te passen. Volgens hem zouden de normen allang weer verdwenen zijn als ze niet waren gepubliceerd.

2.7 DE RECHTERLIJKE MACHT MAG KIEZEN

Op 15 april 1978, dus vlak nadat het rapport van de Commissie De Ruiter gepubliceerd was, werden het rapport van de Werkgroep Alimentatienormen, waarvan inmiddels een herziene versie door de werkgroep was vastgesteld, en het rapport van de Commissie De Ruiter aan de rechterlijke macht gepresenteerd. Dit gebeurde in een gezamenlijke vergadering van de sectie Raadsheren en Rechters en van de afdelingen Familie- en Jeugdrecht-rechtspraak en Burgerlijke Rechtspraak.⁴⁶ De vergadering was zeer goed bezocht. Rechters van nagenoeg alle afdelingen civielrecht van de rechtbanken en hoven waren aanwezig, evenals leden van respectievelijk de Werkgroep Alimentatienormen en de Commissie De Ruiter en ambtenaren van het ministerie van Justitie (interview Terwee-van Hilten). Er werd veel aandacht besteed aan de status van de Tremanormen.

Gisolf, de secretaris van de werkgroep, wierp in de vergadering de volgende vraag op: gaat de rechterlijke macht nu ook aan beleid doen en zo ja, hoe moet dit alimentatiebeleid worden begrepen? Zijn antwoord op die vraag was dat het niet de bedoeling was om door middel van deze normen een soort pseudo-wetgeving in te voeren; wel om een gemeenschappelijk beleid te voeren bij de vaststelling van alimentatie. Volgens Gisolf was het een geëmotioneerde vergadering: 'Men was kwaad omdat het rapport gepubliceerd was. Men wilde niet dat rechters tijdens de zitting konden worden aangesproken op normen die collega's hadden uitgedokterd.' Ook Terwee-van Hilten bevestigde deze angst: 'Er was vanaf het begin af aan een beetje vrees dat wat wij deden pseudo-wetgeving zou worden, en dat je zou moeten gaan motiveren als je van de normen afweek.' Aan de deelnemers van de vergadering was tevoren een lijst met vraagpunten toegezonden waarin ook het rapport van de Commissie De Ruiter was opgenomen. Terwee-van Hilten, die de discussieleider tijdens de vergadering was, lichtte deze vraagpunten toe.⁴⁷ In het interview beschrijft Terwee-van Hilten hoe het er in de vergadering aan toe ging: op basis van stellingen konden de rechters die aanwezig waren hun mening geven over verschillende aspecten betreffende alimentatie. De belangrijke kwesties zoals de prioriteit van de kinderalimentatie, de berekeningswijze, de bruto- en netto methode waren in deze stellingen verwerkt. Ook de periodieke heroverweging van de alimentatie, die door de Commissie De Ruiter was voorgesteld, kwam erin aan de orde. Verder waren aan aanwezigen grafieken toegezonden waarin werd weergegeven wat de alimentatie voor vrouw (en kinderen) zou zijn voor

⁴⁶ Zie voor een verslag van deze bijeenkomst De Gruijter-Cremers 1978.

⁴⁷ De Gruijter-Cremers 1978.

verschillende inkomens en bij verschillende gezinssituaties. Er waren berekeningen gemaakt aan de hand van beide systemen. De verschillen tussen de normen van de Werkgroep Alimentatienormen en die van de Commissie De Ruiter werden op die manier via vraagpunten en grafieken tot uitdrukking gebracht.

Uit de grafieken bleek dat bij hogere inkomens de door de Werkgroep Alimentatienormen berekende alimentatie veel lager was dan volgens de alimentatieberekening van de Commissie De Ruiter. De leden van de Werkgroep Alimentatienormen benadrukten dat hun systeem ook niet was bedoeld voor die hogere inkomensgroepen. Op de vergadering werd daarom aanbevolen dat in het rapport van de NVvR expliciet de inkomensgrens zou worden aangegeven tot waar de normen voor bedoeld waren.

Het uitgangspunt van de werkgroep dat prioriteit moest worden gegeven aan kinderalimentatie boven partneralimentatie vond veel instemming bij de aanwezige rechters. Tot een stemming in de vergadering over welk systeem het moest worden is het niet gekomen. Wel kwam volgens Terwee-van Hilten tijdens de vergadering duidelijk naar voren dat de rechterlijke macht de voorkeur gaf aan de alimentatienormen van de Werkgroep Alimentatienormen boven die van de Commissie De Ruiter.

Van den Blink, raadsheer in de Hoge Raad en – als opvolger van Ten Kate – voorzitter van de afdeling Burgerlijke Rechtspraak, beschrijft hoe uniek en vernieuwend deze gebeurtenis was.⁴⁸ De vergadering over het rapport alimentatienormen was de eerste keer dat de Afdeling Burgerlijke Rechtspraak bijeen kwam, omdat de activiteiten van de meeste werkgroepen niet uitmondten in een rapport dat nadere beraadslaging door de gehele afdeling behoeftte. De vergadering was volgens Van den Blink zo goed bevallen dat de besturen van de deelnemende secties en afdelingen besloten ook andere verslagen en rapporten van werkgroepen op dezelfde wijze te bespreken. De Werkgroep Alimentatienormen had dus een voorbeeldfunctie. Van den Blink beschouwde de vergadering van grote betekenis voor de nagestreefde eenheid, omdat de opstellers van het rapport de potentiële gebruikers ervan konden ontmoeten.⁴⁹

Er werd niet gestemd over de vraag aan welk rapport de rechterlijke macht de voorkeur gaf. Dat zou bij de rechters de indruk wekken dat het rapport een formele status had. Dit was nu net niet de bedoeling van de NVvR. Wel was er een duidelijke voorkeur van de rechters voor de rechterlijke normen. Bovendien speelden de afdelingen hierbij een belangrijke rol. Volgens Gisolf heeft de steun van de sectie Rechters en Raadsheren en de afdeling Burgerlijke Rechtspraak in belangrijke mate bijgedragen aan het draagvlak en de acceptatie van de normen.⁵⁰ In het interview bevestigde De Ruiter dit beeld.

48 Van den Blink 1979.

49 Van den Blink 1979, p. 12.

50 Gisolf 1988, p. 34.

Deelname van de hoven

Eén van de conclusies van de gezamenlijke bijeenkomst was volgens Gisolf dat de hoven bij de Werkgroep Alimentatienormen zouden worden betrokken. De reden is dat de hoven daar lieten weten zich niet gecommitteerd te voelen aan de normen, omdat ze niet bij de totstandkoming waren betrokken. Dit leefde vooral sterk bij het hof Den Haag. De werkgroepleden twijfelden aan het nut van de normen als de hoven niet meededen. Volgens Gisolf hebben de hoven zich niet hoeven invechten in de werkgroep. Er was volgens hem een algemeen verlangen in de werkgroep hen bij de activiteiten te betrekken. Uit de andere interviews wordt niet duidelijk of de hoven zelf hebben aangedrongen op deelname of dat het initiatief uitging van de werkgroep of de voorzitter van de afdeling Burgerlijke Rechtspraak. Volgens Gisolf duurde het lang voordat alle hoven overgingen op de toepassing van de Tremanormen. De receptie nam zes tot acht jaar in beslag. Er ging met name enige tijd overheen voordat het hof Den Haag en het hof Den Bosch de normen gingen toepassen.

2.8 HOE LOOPT HET AF MET HET RAPPORT VAN DE COMMISSIE DE RUITER?

Het plan van het ministerie was om de rechterlijke macht en de advocatuur eerst te laten experimenteren met het rapport van de Commissie De Ruiter voordat het zou worden omgezet in bindende regelgeving. Dit werd een heet hangijzer. Minister De Ruiter ging in een memorie van antwoord van 29 december 1978 in op het rapport van de Commissie De Ruiter. De minister benadrukte daarbij dat een experiment slechts kon plaatsvinden op basis van vrijwilligheid. Daarover was overleg gaande tussen het ministerie van Justitie en vertegenwoordigers van de NVvR en de Nederlandse Orde van Advocaten. Op de vraag van de VVD of het niet mogelijk was te experimenteren met interne richtlijnen van de NVvR voordat overgaan zou worden tot wetswijziging, antwoordde de minister dat alleen bij wet normen aan de rechter konden worden opgelegd. Wél zei de minister dat bij de voorbereiding van het experimenteren met het rapport De Ruiter werd gezien 'in hoeverre voornoemde richtlijnen daarbij betrokken kunnen worden.'⁵¹ Nadat de NVvR had laten weten niet zonder meer bereid te zijn tot medewerking aan het experiment, kwamen de kaarten anders te liggen. In de openbare commissievergadering van 27 augustus 1979 zei Nijpels (VVD) bang te zijn te moeten wachten 'tot Sint-Juttemis' als hij de bezwaren van de NVvR en de Nederlandse Orde van Advocaten tegen het experiment hoorde. Hij vroeg namens zijn fractie of het niet verstandiger was om de doorvoering van het berekeningssysteem voor de alimentatie definitief te regelen zonder experiment vooraf.⁵²

⁵¹ *Kamerstukken II*, 1978/79, 11 860, nr. 7, p. 8.

⁵² *Handelingen II*, 1978/79, 11 860, p. 1406.

Minister De Ruiter benadrukte dat de wetgever, een minister of het gehele kabinet geen enkele bevoegdheid in het bestaande stelsel van alimentatiebepaling had om de rechter aanwijzingen te geven hoe hij de bepalingen moest toepassen. Dat de regering zich nu met dat gebied ging bemoeien was nieuw. Hij zei dat de regering om die reden in het stadium van voorbereiding en van experiment de medewerking van betrokkenen nodig had, 'in de heel praktische zin dat men bereid zou zijn het recht op dit punt volgens een bepaalde methodiek te gaan toepassen'. De Ruiter stelde dat de 'onderhandelingspositie' van de regering tegenover de rechterlijke macht en de balie op niets anders was gebaseerd dan dat de regering hen een vraag konden stellen waarop zij vervolgens konden reageren. Hij merkte verder op dat de rechterlijke normen veel eenvoudiger waren dan die van de Commissie De Ruiter, maar naar zijn mening wel wat grover, en dat ze, zeker bij de rechtbanken, snel waren ingeburgerd. Rechters wilden er nu niet meer graag van afstappen. De Ruiter benadrukte dat het niet heel belangrijk was of men dit systeem helemaal goed vond of er kleine bezwaren tegen had, aangezien het systeem wél grotere eenheid en doorzichtigheid van rechtstoepassing had bevorderd. Vervolgens kwam noch een van de fracties, noch De Ruiter op dit punt terug. In de vergadering werd verder met name over de limitering, de rechtsgrond van alimentatie en het inningsorgaan gesproken.

In hun commentaar op het rapport De Ruiter maakte de Werkgroep Alimentatienormen duidelijk waarom ze niet met het systeem van de Commissie De Ruiter wilde experimenteren.⁵³ Dat zou namelijk betekenen dat in sommige rechtbanken en hoven met het systeem van de Commissie De Ruiter en in andere met het rapport van de werkgroep van de NVvR zou worden gewerkt. Bovendien hadden de leden inhoudelijke bezwaren tegen het systeem van de Commissie De Ruiter. Als eerste bezwaar noemde de werkgroep dat de Commissie De Ruiter geen voorrang gaf aan kinderalimentatie. Het tweede bezwaar was het hanteren van de brutomethode en de formulieren. De werkgroep vond het systeem te ingewikkeld voor de lagere inkomensgroepen; verreweg de grootste categorie alimentaties. Gisolf: 'De reden waarom het systeem de Ruiter nooit enige inspiratie heeft geboden is gewoon omdat het een slecht systeem is, waar geen rechter mee kan werken.' Terwee-van Hilten bevestigt in het interview dat het systeem van de Commissie De Ruiter ingewikkelder was. Ze stelt dat het rapport desalniettemin goed was, wat volgens haar kwam doordat er financiële ondersteuning in de commissie was die de rechterlijke werkgroep niet had: 'Om tot een goede bruto methode te komen, moet je veel van belastingen weten. Mensen met kennis over belastingen waren in de Commissie De Ruiter beter vertegenwoordigd dan in onze werkgroep.' Volgens Gisolf hebben ook andere overwegingen een rol gespeeld bij de weerstand van rechters tegen het experiment: 'Wij zeiden: we hebben zelf wat bedacht.

53 Trema exclusief 1981-4.

De rechter gaat over de normen. Er is geen enkele behoefte om met de normen De Ruiter te oefenen.⁵⁴ Hoe komt het dat de normen van de Commissie De Ruiter niet werden opgenomen in een AMvB? Volgens Wortmann en Lukács, twee ambtenaren van het ministerie van Justitie, die zich destijds bezighielden met familierechtvraagstukken, was het vermijden van extra werklast bij de Hoge Raad een belangrijke reden om het rapport van de Commissie De Ruiter niet te implementeren. De beslissingen over de alimentatiebepaling zouden cassabel worden. De Ruiter stelt dat hij al zag aankomen dat een rapport van de Werkgroep Alimentatienormen het waarschijnlijk ‘wel zou worden’ en niet het rapport van zijn commissie:

‘Ondanks het feit dat ons rapport een aardig rapport was, is het ingehaald of achterhaald. Het rapport is nooit tot wasdom gekomen omdat de doelgroep zelf ook al iets bedacht had. Eigenlijk hadden we al eerder kunnen ophouden.’

De reden waarom de Commissie De Ruiter niet met haar werkzaamheden stopte, was dat ze een formele opdracht had van het ministerie en het werken aan het rapport ook goed verliep. Bovendien wist de Commissie De Ruiter van tevoren niet zeker dat de rechters met normen zouden komen die draagvlak zouden hebben. De Ruiter:

‘Dus de reden dat het systeem van de rechters uiteindelijk werd toegepast is niet dat het een beter systeem is maar omdat het zo dicht bij de bron zat. Waarom zou de NVvR een goed systeem van de eigen mensen afwijzen? Uit puur tactisch oogpunt is dat onlogisch.’

Van Oldenborgh verwoordt het als volgt:

‘De rechters hadden de macht in handen. Zij zeiden onderling: we nemen ons eigen systeem. Zij vonden het eigen systeem natuurlijk beter dan ons systeem want ze hadden het zelf gemaakt. De wetgever heeft het erbij laten zitten en heeft gedacht: die rechters doen het zelf wel. Het ministerie heeft er volgens mij geen poot meer naar uitgestoken. Rechters hebben hier gewoon wetten gemaakt.’

Dit komt overeen met het idee van Gisolf daarover: ‘Dus toen had de Commissie De Ruiter dat gemerkt: zij (de rechters) zijn de baas. Als zij niet willen oefenen met wat wij doen, dan komt er nooit iets van terecht.’ De Hilster, de secretaris van de Commissie De Ruiter, geeft nog een andere reden. Volgens haar is het zeer waarschijnlijk dat de aandacht van het ministerie was verschoven naar het vraagstuk van de limitering van alimentatie:

54 zie ook Terwee-van Hilten 1984, p. 131.

‘Bovendien kwam het rapport limitering van de alimentatie eraan. Als de alimentatieduur beperkt is wordt het heel anders voor degene die alimentatie moet betalen. Dat zal absoluut invloed hebben gehad.’⁵⁵

2.9 EEN PRAGMATISCHE BENADERING

In deze paragraaf laat ik leden van de Werkgroep Alimentatienormen, ambtenaren van het ministerie en leden van Commissie De Ruiter aan het woord over de vraag hoe ze achteraf aankijken tegen de gang van zaken rond de alimentatienormen van de Werkgroep Alimentatienormen en de Commissie De Ruiter. Daarbij is de centrale kwestie wiens taak het is om normen vast te stellen voor de berekening van alimentatie.

Leden van de Werkgroep Alimentatienormen

Hoe kijken de leden van de eerste Werkgroep Alimentatienormen van de NVvR hier tegenaan? Alle leden van de werkgroep waren heel duidelijk van mening dat het vaststellen van normen allereerst de taak van de rechterlijke macht is en niet die van de wetgever. Zo zegt Terwee-van Hilten, de voorzitter:

‘Ik vind dat wij de eerst aangewezenen zijn om normen te ontwikkelen, tenzij het was gestuit op heel veel weerstand uit het veld. Dus tenzij men had gezegd: de werkgroep werkt heel onzorgvuldig of de leden kunnen het werk niet aan.’

Ook Gisolf is hier duidelijk over:

‘Inmiddels is een commissie uit de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak bezig zich te bezinnen op landelijke coördinatie van het rechterlijke beleid. Deze ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat voor een belangrijke groep van alimentatiegeschillen de door de commissie gesignaleerde ongelijkheid van behandeling wordt weggenomen. Deze ontwikkeling kan worden afgewacht alvorens te beslissen in hoeverre hier voor de wetgever nog een taak ligt.’⁵⁶

Waarom hadden rechterlijke normen volgens de rechters die deel uitmaakten van de Werkgroep Alimentatienormen de voorkeur boven normen van de wetgever? Waarom werd dit niet aan de wetgever overgelaten?

Een eerste belangrijk bezwaar van de rechters tegen ingrijpen door de wetgever was van cassatie-technische aard. Omdat dit al bij de achtergrond van de rechterlijke samenwerking aan de orde is gekomen, ga ik daar nu niet verder op in. Een ander bezwaar was dat rechters het gevoel hadden dat ze

55 De Werkgroep Limitering werd in 1979 ingesteld en stond onder voorzitterschap van Lukács. Zij bracht in november 1981 haar rapport uit, getiteld ‘Grenzen aan de alimentatieduur’. Terwee-van Hilten 1984, p. 133.

56 Gisolf 1975, p. 1154. Ten tijde van deze uitspraak was de Commissie De Ruiter al ingesteld.

meer vrijheid hadden bij rechterlijke normen dan bij een AMvB. Terwee-Van Hilten verwoordde dit gevoel treffend door te stellen dat er niet zoveel enthousiasme binnen de rechterlijke macht was om via een AMvB min of meer 'gekooid' te worden om bepaalde dingen te doen. De Koning-Beij zei:

'We waren als de dood dat de politiek zich er plotseling op zou gaan storten en zou gaan fixeren waar we rekening mee moesten houden. Dat zou niet hanteerbaar zijn, omdat je in de praktijk soms wat soepeler moet zijn. Het risico zat erin dat het te star zou worden.'

Volgens Ten Kate hoeft de rechter niet op een formele wijziging te wachten als hij in een zaak op een bijzonderheid stuit waarmee hij in het kader van de vuistregels van de Trema-normen niet uit de voeten kan. Dit past in het beeld dat de rechter als professional zijn vrijheid om te beslissen van groot belang acht. De voorzitters Terwee-van Hilten en De Koning-Beij noemen in de interviews als bezwaar tegen AMvB's dat deze volgens hen veel moeilijker zijn te wijzigen dan rechterlijke afspraken. Zij beschouwden dit met name in verband met alimentatie als een belangrijk punt aangezien de feitelijke factoren en wettelijke regels die invloed hebben op de alimentatieberekening constant wijzigen. De Koning-Beij:

'Met de werkgroep was het mogelijk nieuw inzicht heel snel algemeen ingevoerd te krijgen. Als je daar met z'n allen over praatte, dan kon je na één of twee jaar gemakkelijk weer eens een nieuw element in zo'n rapport invoeren. Als je dat in de wet hebt staan, dan zijn de rapen gaar voordat je dat kunt veranderen. Dus daar waren we niet zo'n voorstander van.'

Terwee-van Hilten:

'Waarom zou je normen voor alimentatie neerleggen in wetgeving waarvan de totstandkoming jaren in beslag neemt, die star is en die steeds moet worden aangepast?'

Verder vond een aantal rechters dat zij veel beter in staat waren om normen voor alimentatie vast te stellen dan de wetgever omdat ze zich in de praktijk met deze materie bezighielden. De Koning-Beij:

'Binnen departementen wordt er abstracter over nagedacht. Rechters zijn vergeleken met de wetgever beter in staat te beoordelen of normen uitvoerbaar zijn in de praktijk.'

Wind (Roermond):

'Het is goed dat de rechter het doet. De rechter heeft geen belang. Het ministerie heeft onvoldoende maatschappelijk draagvlak. Rechters hebben voeling met de maatschappij.'

Commissie De Ruiter

Wat vond de commissie er zelf van dat ondanks alle lofbetuigingen het rapport nooit is ingevoerd? De Ruiter zei dat hij de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen met een glimlach aanzag: 'Wie adviseert moet nooit bedroefd, laat staan boos, zijn dat er niets met het advies gebeurt.' De Ruiter vindt het heel inventief dat rechters zelf alimentatienormen ontwikkelen, want

'rechters bedenken het zelf, het is helemaal openbaar dus er kan kritiek op geleverd worden, men kan erover discussiëren, het uitgangspunt is dat rechters zich eraan houden, dus wat wil je nog meer?'

Ook secretaris De Hilster meent dat het in beginsel niet uitmaakt dat ook rechters normen kunnen ontwikkelen. Volgens haar is het wel een voordeel voor de justitiabelen als een systeem in de wet wordt vastgelegd. De Hilster:

'Als een systeem in de wet terechtkomt is het duidelijker. Dan is het vastgelegd en moet iedereen zich eraan houden. De Tremanormen zijn tot op zekere hoogte vrijblijvend. Dat is een nadeel.'

De Hilster geeft toe dat AMvB's verstarrend kunnen werken, maar hier staat volgens haar tegenover dat ze de transparantie ten goede komen. Van Oldenborgh, de advocaat die deelnam aan de Commissie De Ruiter, meent dat het theoretisch juist zou zijn geweest om de alimentatienormen in een AMvB vast te leggen. De alimentatienormen functioneren volgens hem in de praktijk als wettelijke regels. Ze hebben een heel dwingend karakter. Rechtsregels hoor je volgens hem niet door rechters te laten opstellen omdat dat ondemocratisch is. Het parlement moet ernaar kijken. Buiten het feit dat dit een regeringscommissie is en dus democratischer, vindt hij het puntensysteem van de commissie rechtvaardiger dan het percentagesysteem in de Tremanormen.

Ambtenaren van het ministerie

Lukács, een ambtenaar die zich destijds met de alimentatienormen bezighield denkt daar anders over. Hij vindt het een goede ontwikkeling dat de Tremanormen zijn ingevoerd in plaats van dat er wetgeving is gekomen op dit gebied. Als eerste reden noemt hij hiervoor het werklast-argument van de Hoge Raad. Als tweede reden stelt hij dat de Tremanormen vanuit de praktijk zijn gegroeid. Wetgeving is van belang bij grote maatschappelijke discussies. De voorbeelden die hij daarbij noemt zijn de nieuwe echtscheidingswet en de limitering van alimentatie. Verder moet er naar zijn mening wetgeving komen als de rechterlijke macht zelf verdeeld is want dat kan het beginsel van rechtszekerheid aantasten. Bij de hoogte van alimentatie was hier volgens hem geen sprake van.

2.10 CONCLUSIE

De vraag waarom familierechters gingen samenwerken in 1975 en alimentatienormen opstelden stond centraal in dit hoofdstuk. Mijn vooronderstelling was dat rechters gingen samenwerken omdat de wetgever hun te weinig houvast had gegeven bij de vaststelling van de hoogte van alimentatie. Ofwel: de rechters werden vanwege het gebrek aan uniformiteit gedwongen de normen in te vullen die de wetgever open had gelaten.⁵⁷ Dit beeld van de afwachende rechter die pas in actie komt als de wetgever niets doet, blijkt in dit geval niet te kloppen. Bij alimentatie stond het gebrek aan uniformiteit met betrekking tot de hoogte van alimentatie wél op de politieke agenda. Binnen het ministerie was men actief bezig met de voorbereiding van wetgeving op het gebied van de alimentatiebepaling. Desondanks zijn de rechters hiermee aan de slag gegaan.

Door te dreigen met een interventie heeft de wetgever rechterlijke samenwerking op het gebied van alimentatie uitgelokt. Daardoor waren de rechters in de Werkgroep Alimentatienormen namelijk gemotiveerd om niet alleen snel met een systeem te komen, maar ook om ervoor te zorgen dat de rechtbanken ermee gingen werken. Bovendien publiceerde de Commissie De Ruiter het rapport van de Werkgroep Alimentatienormen, waardoor het in de praktijk een minder vrijblijvende status kreeg.

De wetgever berustte erin dat de rechters het terrein van alimentatie normeerden: De Ruiter, op dat moment minister van Justitie, besloot de alimentatienormen van zijn commissie niet in een AMvB op te nemen. De activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen kregen dus de zegen van de wetgever.

⁵⁷ Deze vooronderstelling komt ook duidelijk naar voren in de juridische literatuur over dit onderwerp: Heida 1997, p. 56; Fernhout 1990, p. 3.

3 | De Werkgroep Alimentatienormen in actie

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijf en analyseer ik de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen in de periode van 1975 tot 2007. In paragraaf 3.2 ga ik in op de ontwikkeling van de Tremanormen als het product van gecoördineerd rechterlijk beleid. In paragraaf 3.3 beschrijf en analyseer ik de samenstelling, werkwijze en samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen. Paragraaf 3.4 gaat over de wijze waarop de Werkgroep Alimentatienormen omging met uitspraken van de Hoge Raad die afweken van haar beleid. Ik rond dit hoofdstuk in paragraaf 3.5 af met een conclusie.

3.2 ONTWIKKELING TREMANORMEN

De Tremanormen bestaan uit teksten met toelichting (de echte Tremanormen, waarin de inhoudelijke keuzes worden uitgelegd), een berekeningsmodel, tabellen en tarieven. In deze paragraaf ga ik in op de ontwikkeling van de Tremanormen en welke keuzes daarbij door de werkgroep zijn gemaakt.

In de beschrijving van de ontwikkeling van de Tremanormen zijn de tijdsperiodes gekoppeld aan de verschillende voorzitters en secretarissen. De wijze waarop de vergaderingen verliepen en de Tremanormen zich ontwikkelden hing namelijk in grote mate af van de persoon van de voorzitter en de secretaris. Alle voorzitters drukten hun stempel op de werkgroep door de gang van zaken tijdens de vergaderingen te sturen en door nieuwe Tremarapporten tot stand te brengen. Secretarissen hadden sterke invloed op de verslaglegging van vergaderingen. Gezamenlijk stelden de voorzitter en secretaris de agenda voor de vergadering van de werkgroep op. Ik geef per periode een korte, op interviews gebaseerde, typering van de voorzitters en secretarissen van de Werkgroep Alimentatienormen.

3.2.1 Periode Terwee-van Hilten (1975-1981)

Terwee-van Hilten¹ was voorzitter van de Werkgroep Alimentatienormen vanaf 1975 tot 1981. Ze zorgde ervoor dat de werkgroep op de rails werd gezet en een permanent karakter kreeg. Terwee-van Hilten over haar rol: 'We opereerden praktisch. Ik was meewerkend voorzitter.' De werkgroepleden omschrijven Terwee-van Hilten als een ideale voorzitter. Wind (Roermond):

'Ze was in staat alle punten die aan de orde kwamen goed samen te vatten en te wegen. Wanneer iemand met een overweging kwam die minder zwaar woog dan die van anderen kon ze heel goed uitleggen waarom dat het geval was. Terwee-van Hilten was de voortrekker van de groep.'

Gisolf, secretaris van 1975 tot 1981, heeft veel invloed gehad op de inhoud van de eerste Tremanormen. De eerste Tremanormen werden in de wandelingen ook wel de normen Gisolf genoemd: 'Ik was de penvoerder. De inspiratie van de schrijver is belangrijk, althans die gaf men een beetje de vrije teugel.'

*Treमारapport 1976*²

In het eerste Treमारapport, uit 1976, zijn belangrijke keuzes gemaakt die door de jaren heen stand hebben gehouden. De werkgroep besloot dat de draagkracht moest worden bepaald aan de hand van het *netto inkomen*. Het netto inkomen is wat de onderhoudsplichtige 'over houdt'. Door het netto inkomen als uitgangspunt te nemen wordt de keuze tot uitdrukking gebracht dat alimentatie moet worden betaald van geld dat de alimentatieplichtige ook daadwerkelijk in handen krijgt.³ Het netto inkomen moet worden vastgesteld op *jaarbasis*. De werkgroep ontwikkelde het zogenaamde netto model op basis van de loonstrook van de alimentatieplichtige.

Twee andere begrippen die de Werkgroep Alimentatienormen ontwikkelde waren het zogenaamde draagkrachtloos inkomen en de draagkrachtruimte. De term *draagkrachtloos* geeft aan dat dat inkomen geen draagkracht biedt om alimentatie te betalen. Het is de optelsom van de bijstandsnorm en de andere relevante lasten. De werkgroep beval aan om een beperkt aantal lasten van de alimentatieplichtige mee te nemen bij het berekenen van het draagkrachtloze inkomen. Om de uitgaven van de alimentatieplichtige te berekenen werd aansluiting gezocht bij de Algemene Bijstandswet en het besluit Landelijke Normering dat op basis van die wet was vastgesteld. Dit besluit bevatte enkele bedragen die samen de norm vormde voor de noodzakelijke bestaanskosten, namelijk levensonderhoud, woonkosten, premie ziektekostenverzekering of

1 Tijdens haar voorzitterschap was Terwee-van Hilten als rechter werkzaam bij de rechtbank Haarlem.

2 Mededelingenblad van de NVvR, 1976-33, p. 36-52.

3 Fernhout 1990, p. 11-15; Tremanormen 2001.

ziekenfonds en vakantiekosten. Dit waren dus de primaire lasten. Daarnaast werd in een aantal gevallen met bijzondere kosten rekening gehouden, bijvoorbeeld de kosten die verbonden zijn aan een lichamelijke handicap, telefoonkosten en autokosten. Naast de basiskosten en de bijzondere kosten was er nog een aantal extra uitgaven van de alimentatieplichtige dat volgens de werkgroep relevant was bij de berekening van het draagkrachtloze inkomen, zoals verwervingskosten. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan reiskosten en bedrijfskleding. De werkgroep beval een forfaitair bedrag aan, ofwel een fictief standaard bedrag aan verwervingskosten. Dit bedrag kwam overeen met het forfaitair bedrag aan verwervingskosten voor arbeidsinkomen waarmee de gemeentelijke sociale diensten rekening hielden bij de vaststelling van het bijstandsverhaal. Behalve de verwervingskosten was nog een aantal extra uitgaven van de alimentatieplichtige volgens de werkgroep relevant bij de berekening van het draagkrachtloze inkomen, te weten studiekosten, kosten van herinrichting (van de nieuwe woning) en gezamenlijke schulden uit de periode dat de man en de vrouw nog getrouwd waren dan wel samenwoonden.

De *draagkrachtruimte* is het verschil tussen het netto inkomen en het draagkrachtloos inkomen. De term 'ruimte' duidt op de mogelijkheid van alimentatiebetaling. De *draagkracht* is het bedrag dat een onderhoudsplichtige wordt geacht te kunnen missen ten behoeve van de alimentatiegerechtigden. De werkgroep koos voor draagkracht als een vast percentage van de draagkrachtruimte. De eerste werkgroep besloot dat de alleenstaande alimentatieplichtige 70% van zijn draagkrachtruimte moest afstaan aan de alimentatiegerechtigde, en als hij een nieuw gezin had, 50%.

Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de werkgroep in het eerste rapport belangrijke rechtspolitieke keuzes heeft gemaakt, die richtinggevend zouden blijven voor toekomstige rapporten. Al in het eerste rapport lag de nadruk op de situatie van de alimentatieplichtige, het draagkrachtbeginsel. Aan de behoeften van de alimentatiegerechtigden werd geen aandacht besteed. De reden was dat de werkgroep een oplossing wilde vinden voor de bulk van eenvoudige zaken, de bijstandssituaties. Behalve met basiskosten werd ook in dit rapport rekening gehouden met extra lasten van de alimentatieplichtige. Dit aantal was nog wel beperkt en de rechter werd verzocht terughoudend te zijn bij de beoordeling.

Tremarapport 1978⁴

Het rapport van 1978 verschilde niet veel van het rapport van de werkgroep uit 1976. Aan de hand van in de praktijk opgedane ervaringen en wetswijzigingen was het rapport van 1976 geëvalueerd en aangepast. Er werd een hoofdstuk toegevoegd voor de berekening van de ouderbijdrage van buitenshuis

4 Geëvalueerd rapport van de Werkgroep Alimentatie, Mededelingenblad van de NVvR, 1978-1.

verblijvende kinderen. Daarnaast werd met een overzicht van de jurisprudentie enige aandacht besteed aan de limitering van de alimentatieduur. Tenslotte werden de hoofdstukken over samenwonen en wettelijke indexering van alimentatie uitgebreid.⁵

3.2.2 Periode De Koning-Beij (1981-1991)

De Koning-Beij⁶ was voorzitter van de werkgroep van 1981 tot 1991. Tijdens haar voorzitterschap vonden de vergaderingen geregeld, namelijk vier keer per jaar, plaats in het gerechtsgebouw te Utrecht. Ze namen bijna de gehele dag in beslag. Uit de interviews blijkt dat De Koning-Beij een daadkrachtige voorzitter was. Fernhout, actief lid aan het einde van de periode De Koning-Beij zegt hierover:

‘Mevrouw de Koning-Beij zou een controversieel agendapunt waar ze niet achter stond meteen hebben afgeschoten. Dat wordt dan ergens achteraan op de agenda geplaatst, en dan vijf minuten van tevoren besproken. De volgende vergadering gebeurt hetzelfde en dan sterft het een stille dood.’

Van der Pol over De Koning-Beij: ‘Ze zei gewoon: ‘we doen het zo’.’ De Koning-Beij kan zich wel vinden in deze typering van haar stijl. Naar haar idee was het af en toe nodig om op tactische wijze de knoop door te hakken, omdat de leden van de werkgroep van zeer diverse ‘pluimage’ waren en verschillende ideeën hadden over alimentatiekwesties.

Tijdens het voorzitterschap van De Koning-Beij waren er drie secretarissen. Maan was secretaris van 1981 tot 1985. Hij werd getypeerd als een efficiënte rekenmeester, die systematisch te werk ging. Daarnaast was hij een pionier ten aanzien van het gebruik en de ontwikkeling van computerprogramma's voor de berekening van alimentatie. Maan ontwikkelde in 1984 een computerprogramma voor de berekening van alimentatie, dat met de bijbehorende software, te weten een Hewlett Packard HP 75, een ‘soort uit de kluiten gewassen rekenmachine’ waaraan een cassette recorder en een printer waren gekoppeld,⁷ werd gebruikt in de rechtbank Breda. Maan gaf de rechters in de jaren '80 van de vorige eeuw via artikelen in het tijdschrift *Trema* een toelichting op de wijzigingen in het *Tremarapport*.⁸ Rechters en advocaten werden op die manier op de hoogte gehouden van de actualiteiten in de *Tremanormen*. Van der Pol was vanaf 1985 secretaris. Gezien zijn rekenkundig inzicht leek hij qua stijl op Maan. Van der Pol nam het stokje van Maan over voor de

5 Gisolf 1988, p. 35.

6 Tijdens haar voorzitterschap was De Koning-Beij als rechter en vice-president werkzaam bij de rechtbank Utrecht.

7 Maan 1984a, p. 16.

8 Maan 1984a; Maan 1984b; Maan 1985; Maan 1986.

ontwikkeling van computerprogramma's. Van der Pol werd in 1987 door G. de Groot opgevolgd, die pleitbezorger was van een minder rekenkundige benadering van het alimentatievraagstuk.

In de periode De Koning-Beij speelde de komst van computerprogramma's dus een belangrijke rol. Behalve rechters ontwikkelden ook advocaten alimentatierekenprogramma's. Er was in die tijd grote concurrentie tussen de makers van de verschillende computerprogramma's, waarover een artikel in *Trema*, getiteld 'De strijd om het ware alimentatieprogramma', werd gepubliceerd.⁹ De Werkgroep Alimentatienormen besloot de alimentatieprogramma's te gaan keuren. Fernhout:

'Iedereen die een alimentatieprogramma had, kon dat indienen bij de werkgroep en die ging vervolgens kijken of het klopt. Als dat het geval was, dan kreeg het een keurmerk.'¹⁰

De Werkgroep Alimentatienormen had dus nog een taak op zich genomen: het ontwikkelen en keuren van alimentatierekenprogramma's. Aanleiding was dat het Ministerie van Justitie in eerste instantie in samenwerking met de NVvR een beheersorganisatie wilde opzetten, die periodiek moest vaststellen welke noodzakelijke en door de gebruikers gewenste wijzigingen in de computerprogramma's zouden moeten worden aangebracht.¹¹ Het departement wilde alle rechters, die met alimentatierekenen te maken hadden, voorzien van een computer met bijbehorende software. Dit voornemen was ingegeven door tijdwinst, de mogelijkheid per alimentatie meer variabelen door te rekenen en door het feit dat de advocatuur ook beschikte over dergelijke apparatuur.¹² Het dagelijkse bestuur van de NVvR, dat de indruk kreeg dat het zwaartepunt van beheer bij het ministerie lag, zag hierin echter een bedreiging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De computerprogramma's beïnvloedden immers het beslissingsproces aangezien er normen in waren verwerkt. Het ontwikkelen van programmatuur kwam vervolgens bij de NVvR te liggen, die deze taak uitbesteedde aan de Werkgroep Softwarebeheer Rechterlijke Macht. De Werkgroep Alimentatienormen adviseerde die werkgroep ten aanzien van de alimentatieprogramma's.¹³

Tremarapport 1982

In de periode De Koning-Beij werden twee Tremarapporten tot stand gebracht, één aan het begin en één aan het einde van haar voorzittersperiode. De grootste wijzigingen die de werkgroep in de jaren '80 van de vorige eeuw in het Tremamodel aanbracht, waren de invoering van het bruto model en de over-

⁹ Doomen 1987.

¹⁰ Interview Fernhout.

¹¹ Werkgroep softwarebeheer 1986.

¹² Doomen 1987, p. 143.

¹³ Zie verder Doomen 1987.

heveling van het belasting- en premievoordeel. Dit waren veranderingen die het systeem complexer maakten.¹⁴

De invoering van de bruto methode was een noodzakelijke stap voor het doorvoeren van de overheveling van het belasting- en premievoordeel. Wat houdt dit bruto model in? De draagkrachtberekening valt volgens de bruto methode uiteen in twee gedeelten. Ten eerste is er een omrekening van het bruto inkomen naar het netto besteedbaar inkomen. Rechters knopen daarvoor aan bij het aangiftebiljet inkomstenbelasting. De consequentie van die keuze is dat rechters alle gegevens, die van belang zijn voor de berekening van het belastbare inkomen, op jaarbasis moeten herleiden. Dit betekende dat rechters geregeld bedragen moeten schatten. De bruto methode steunt dus op een taxatie van het inkomen van de alimentatieplichtige op jaarbasis en maakt gebruik van een fictie.¹⁵ Ten tweede moet op basis van het gevonden netto-inkomen eerst de draagkracht van de alimentatieplichtige en vervolgens de hoogte van alimentatie worden berekend. Deze twee trajecten worden in de alimentatiepraktijk respectievelijk het traject boven de streep en het traject onder de streep genoemd. De netto methode kende in wezen dezelfde tweedeling, maar daar werd voor de omrekening van bruto naar netto aangesloten bij de op de loonspecificatie vermelde inhoudingen, het 'loonstrookje'.¹⁶ Anders dan de bruto methode vergt de netto methode geen extra berekeningen op basis van schattingen.

De invoering van het bruto model had tot gevolg dat de alimentatieplichtigen in drie categorieën werden verdeeld waarvoor drie verschillende berekeningsmethoden van toepassing waren. Voor de groep mensen met een laag inkomen beval de Werkgroep Alimentatienormen aan het eenvoudige netto systeem te hanteren. Zowel de netto- als de bruto methode konden in beginsel op de 'middengroep', de mensen met een modaal inkomen, worden toegepast.¹⁷ Voor de mensen met hoge inkomens werd de bruto methode aanbevolen.¹⁸ Deze bruto methode zorgde voor een meer gedifferentieerd Tremamodel. De eenduidigheid van het eerste Tremamodel, waarin één rekenmethode werd aanbevolen, maakte plaats voor een complexer systeem. De komst van computerprogramma's voor de berekening van alimentatie in de gerechten maakte deze ontwikkeling mogelijk omdat rechters de ingewikkelde berekeningen niet meer met de hand hoefden uit te voeren.

Verder werd een aantal extra kosten van de alimentatieplichtige in het Tremarapport als relevant benoemd en werden Tremanormen gewijzigd. De werkgroep adviseerde de rechters bij het bepalen van alimentatie voortaan

14 De netto methode was aanmerkelijk eenvoudiger en dus minder tijdrovend dan de bruto methode. Zie Fernhout 1990, p. 15.

15 Fernhout 1990, p. 13.

16 Tremarapport 1994, nr. 10, p. 384.

17 Als de netto methode werd gebruikt, moest vervolgens nog wel het belastingvoordeel worden verdisconteerd.

18 Gisolf 1988, p. 35; Fernhout 1990, p. 15.

rekening te houden met de volgende kosten: de premie van levensverzekering (in de vorm van oudedagsvoorziening, begrafenisverzekering of risicoverzekering) en de kosten verbonden aan de omgang met kinderen. Het ging hierbij om de kosten die de alimentatieplichtige moest maken om zijn kinderen te zien, zoals reiskosten. De werkgroep verwees ter rechtvaardiging en explicitering van de toevoeging van deze last naar de uitspraak van de Hoge Raad over alimentatie en omgangskosten.¹⁹ Daarnaast werd de Tremanorm over de verwervingskosten gewijzigd. Vanaf 1982 werd aanbevolen niet meer, zoals voorheen, een forfaitair bedrag als uitgangspunt te nemen. In plaats daarvan moesten rechters de werkelijk gemaakte verwervingskosten trachten te achterhalen. Voor een aantal alimentatiegerechtigden was deze wijziging gunstig, omdat er niet automatisch een bedrag aan verwervingskosten van het inkomen van de alimentatieplichtige werd afgetrokken. In die gevallen was er wat meer ruimte voor alimentatie.

Behalve kwesties die betrekking hadden op de hoogte van alimentatie, kwamen er in de Werkgroep Alimentatienormen ook andere alimentatiekwesties aan de orde. In de eerste plaats deed de werkgroep expliciet afstand van het onderwerp limitering van alimentatie. Ten tweede gaf de werkgroep nadere invulling aan het begrip 'samenwonen als waren zij gehuwd' in art. 1:160 BW,²⁰ want alleen dan is er een rechtsgrond voor alimentatie. Bovendien was de invulling van het begrip 'samenwonen als waren zij gehuwd' van belang in verband met nieuwe relaties van de alimentatieplichtige en de alimentatiegerechtigde. De wetgever had de uitleg aan rechters overgelaten en de werkgroep probeerde de rechters daarbij enig houvast te geven.

'Het doel van deze opmerkingen is het bevorderen van een discussie over de inhoud van dit begrip en zo mogelijk het bevorderen van een meer eenvormig beleid bij de toepassing van het in artikel 160 bepaalde.'²¹

Het uitgangspunt was volgens de werkgroep dat art. 1:160 BW doelde op relaties die inhoudelijk met het huwelijk gelijk waren te stellen. Een dergelijke relatie moest dus duurzaam zijn. Verder moesten man en vrouw, en eventuele kinderen in gezinsverband samenleven. Mensen moesten een woning delen en beschikken over een gemeenschappelijke tafel. In het verlengde daarvan noemde de werkgroep het criterium dat de partners een gemeenschappelijke slaapkamer hadden en een economische eenheid vormden. Tenslotte was een vereiste voor 'samenwonen als waren zij gehuwd' dat de beide partners voor elkaar en voor eventuele kinderen zorgden.

19 HR 29 mei 1981, NJ 1981, 397.

20 Trema Special 1982, p. 28. Deze bepaling werd in 1971 bij de vernieuwing van het echtscheidingsrecht in het Burgerlijk Wetboek opgenomen.

21 Trema Special 1982, p. 29.

Tremarapport 1991

In de inleiding bij het Tremarapport van 1991 werd door de werkgroep vermeld dat verschillende gebeurtenissen aanleiding waren geweest voor een herziening van het Tremarapport.²² Er waren uitgebreide discussies in de werkgroep geweest over de weging van de fiscale factoren bij berekeningen van het 'premievoordeel'. Een tweede gebeurtenis was dat computers inmiddels gemeengoed in alimentatiezaken waren geworden, wat als gevolg had dat er intensief gebruik werd gemaakt van de verschillende alimentatie berekeningsprogramma's. Deze technologische vernieuwing betekende dat de werkgroep complexere berekeningsmodellen kon ontwikkelen en aanbevelen, omdat de computerprogramma's het berekenen van alimentatie makkelijker maakten.

Verder was de belastingvereenvoudiging op voorstel van de Commissie Oort in 1990 een invloedrijke factor. De volledige premies voor de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) kwamen voortaan voor rekening van de werknemers. De wetgever compenseerde hiervoor door een overhevelingstoeslag (OHT) in te voeren, ook wel de Oorttoeslag genoemd. Voor de werkgroep was deze wijziging van belang, omdat de overhevelingstoeslag invloed had op het bruto inkomen, maar niet op het netto inkomen. Advocaten hadden reeds al vóór de belastingvereenvoudiging laten weten dat de bruto- en netto methode tot verschillende uitkomsten leidden. Kleine inkomensverschillen in het grensgebied tussen netto en bruto rekenen hadden verschillende alimentatiebedragen tot gevolg, omdat beide methoden konden worden gebruikt. De bruto berekening leidde in principe altijd tot hogere alimentaties.²³ In de rechtspraak werden deze verschillen in uitkomsten als een bezwaar gezien, omdat daardoor de rechtsongelijkheid toenam. Dit probleem werd door de belastingvereenvoudiging vergroot. De werkgroep besloot daarom de Tremanormen die betrekking hadden op de bruto methode te wijzigen.²⁴ De werkgroep voerde twee veranderingen door. De eerste verandering was dat de grens tussen bruto en netto rekenen werd verlaagd. Dit betekende in de praktijk dat bij een grotere groep inkomens de bruto methode werd gebruikt. Gezien het feit dat de bruto methode enigszins gunstiger uitwerkte voor de alimentatiegerechtigde dan de netto methode, zou deze wijziging van het toepassingsgebied als directe consequentie hebben dat een alimentatieberekening in meerdere gevallen tot hogere alimentaties zou leiden. De Werkgroep Alimentatienormen beoogde een dergelijke herverdeling ten gunste van de alimentatiegerechtigde echter niet. De werkgroep besloot daarom als compensatie dat de draagkrachtruimte van de alimentatieplichtige anders over de ex-partners verdeeld moest worden. De tweede verandering was dat de werkgroep aanbeval om bij de bruto

22 Tremarapport 1991, inleiding.

23 Trema Special 1991, p. 6.

24 De werkgroep sloot daarbij aan bij het UBK-rapport van de Raden voor de Kinderbescherming. Zie Fernhout 1990, p. 3.

methode te kiezen voor lagere draagkrachtpercentages. In plaats van respectievelijk 70% en 50% werd de alimentatie bepaald op respectievelijk 60% en 45% van de draagkrachtruimte van de alimentatieplichtige.

Daarnaast hadden de Raden voor de Kinderbescherming onderzoek gedaan naar de berekening van kinderalimentatie, wat in mei 1990 had geresulteerd in de publicatie van het zogenaamde UBK (Uniformiteit Berekening Kinderalimentatie) rapport, dat kritisch was over de praktijk van de alimentatievaststelling.²⁵ Dit gaf de Werkgroep Alimentatienormen de impuls enkele richtlijnen te ontwikkelen voor het bepalen van de kosten van kinderen.²⁶ De werkgroep baseerde zich daarbij op het UBK rapport.

Verder werd in de toelichtende stukken van het wetsontwerp over de wijziging van het bijstandsverhaal expliciet gerefereerd aan de toepassing van de Tremanormen bij de bepaling van te verhalen bijstand. Ook deze gebeurtenis was voor de werkgroep aanleiding om het rapport op een aantal punten te herzien en aan te vullen. De Werkgroep Alimentatienormen kwam dus tegemoet aan de behoefte van de sociale diensten van de gemeenten aan bruikbare Tremanormen.

Tot slot had de werkgroep een aantal extra normeringen ontwikkeld, dat betrekking had op het verwerven van inkomen. De werkgroep kwam met maatstaven voor reiskosten woon-werkverkeer. Volgens de werkgroep moest indien het gebruik van de auto als redelijk werd beschouwd, daarmee volledig rekening worden gehouden omdat dit 'reële beroepskosten waren', en wel volgens een vergoeding van f 0,50 per kilometer.²⁷ Verder ontwikkelde de werkgroep een aantal maatstaven rond het gebruik van een 'auto van de zaak' door de alimentatieplichtige. Het beleid kwam er in het kort op neer dat de alimentatieplichtige het privé-gebruik van de auto niet ten laste van zijn draagkracht ofwel het alimentatiebedrag mocht brengen.

3.2.3 Periode Pel (1991-1995)

Pel²⁸ was voorzitter van 1991 tot 1995. Er waren nog slechts twee maal per jaar vergaderingen over de Tremanormen die meestal een dag in beslag namen. Er werden daarnaast extra vergaderingen ingelast in verband met het wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie.²⁹ De vergaderingen vonden nog steeds plaats in het gerechtsgebouw te Utrecht. Pel was een typische 'doener', die de touwtjes stevig in handen had en snel beslissingen nam. Dat blijkt bijvoor-

25 Zie § 6.2.

26 Trema Special 1991, p. 31-32, 50-51.

27 Dat percentage was gebaseerd op de (politiek)fiscaal maximaal toelaatbare vergoeding van fl. 0,44. Trema Special 1991, p. 23.

28 Tijdens haar voorzitterschap was Pel als raadsheer en vice-president werkzaam bij het hof Arnhem.

29 Zie § 6.2.

beeld uit de voortvarendheid waarmee ze met andere instanties aan tafel gingen zitten om een alternatief forfaitair systeem te ontwikkelen.³⁰ Pel zei hierover: 'Ik denk altijd praktisch: laten we dat even uitzoeken.' Wel hield ze rekening met de mening van andere werkgroepleden. Een illustratief citaat van Boogaard-Derix, destijds actief werkgroeplid:

'Pel was een goede voorzitter. Ze liet iedereen voldoende ruimte om zijn of haar zegje te doen. Ze was wel duidelijk en kon knopen doorhakken zonder daarbij autoritair te zijn. Ze voelde goed aan wat haalbaar is en wat niet.'

Zelf beschrijft Pel de werkgroep in haar tijd als een echte *werkgroep*.

In totaal functioneerden twee secretarissen onder het voorzitterschap van Pel. Werkhoven was vanaf 1991 secretaris. Vanaf 1993 was Ten Hoeve secretaris. Hij had uitgesproken opvattingen over alimentatie.³¹

*Tremanormen 1994*³²

Het Tremarapport van 1994 kwam onder voorzitterschap van Pel tot stand. In de inleiding bij het rapport werd aangegeven dat niet zozeer de inhoud, als wel de vormgeving van het rapport was veranderd. Als reden daarvoor werd de steeds ruimere toepassing van de Tremanormen in de rechtspraktijk genoemd. Niet alleen de rechterlijke macht, maar ook de advocatuur en de sociale diensten maakten inmiddels gebruik van de Tremanormen. Ook het Nibud knoopte, zo stelde de werkgroep, bij de minnelijke schuldsaneringsregeling aan bij het systeem van de Tremanormen.³³ De Tremanormen waren in hun oude opzet met name geschikt voor gebruik door rechters, de insiders. Dit lag ook voor de hand aangezien de Tremanormen ooit waren bedoeld als vuistregels voor de eigen collega's. De populariteit van het rapport bij andere doelgroepen vereiste een meer inzichtelijke opzet en indeling van het rapport. De opzet was zodanig veranderd dat deze als 'inleiding, als handleiding of als naslagwerkje' bij het alimentatierekenen kon worden gebruikt. De nieuwe vormgeving was als volgt. In de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Tremarapport werd een algemene uitleg van het systeem gegeven met een verklaring van de gebruikte en ingeburgerde begrippen. De rekenmodellen werden, evenals de tarieven en tabellen, in een bijlage verwerkt, die jaarlijks zou worden vervangen. Hoofdstuk 6 bevatte een stapsgewijze toelichting op de modellen. Op inhoudelijk gebied brachten de Tremanormen van 1994 niet veel nieuws.

³⁰ Zie § 6.2.2.

³¹ Die uitte hij in een kritische publicatie in het NJB: Ten Hoeve 1996. Zie § 4.3.

³² Trema 1994, nr. 10.

³³ In het Divosaoverleg van 10 maart 1995 zei Luten dat het Nibud een berekeningssysteem had opgezet voor de aflossingscapaciteit bij schuldregelingen op basis van de Tremanormen.

3.2.4 Periode Mens (1995-2002)

Van 1995 tot 2002 was Mens³⁴ voorzitter. Het was een rustige tijd voor de werkgroep. De positie van de werkgroep was uitgekristalliseerd en onbetwist. Er was niet veel kritiek van buiten. Ook de politiek besteedde weinig aandacht aan het onderwerp. In deze periode duurden de vergaderingen slechts een ochtend en de voorjaarsvergaderingen van 1997 en 1998 gingen niet door vanwege een gebrek aan voldoende en dringende agendapunten.³⁵ De vergaderingen waren inmiddels verplaatst naar het vergadercentrum Vredenburg te Utrecht. Mens legde de nadruk op ruggespraak met de gerechten en op het belang dat vertegenwoordigers van de hoven en de rechtbanken in gelijke mate inbreng konden leveren bij de besluitvorming. Uit de interviews komt naar voren dat Mens de touwtjes stevig in handen had tijdens de vergaderingen. Rijnbout (rechtbank Den Bosch): 'Mens hield het allemaal strak in de hand. De vergadering was gestructureerd. Dat werkte goed. Alle punten kwamen aan de orde.' Van den Wildenberg:

'Mens was een pittige voorzitter die het Tremarapport in haar hoofd had zitten. Wie met een argument kwam dat iets anders moest, kreeg als repliek dat dat in '76 of '86 was afgesproken en werd verwezen naar de notulen. Zij kon de vergadering goed sturen als het erom ging een bepaald beleid aan te passen. Als zij er niet was, ging de discussie een richting uit die niet in lijn was met de oorspronkelijke Tremanormen.'

Mens bracht een nieuwe versie van het rapport tot stand in 2001, waarbij zij efficiënt te werk ging. Ze delegeerde de taken niet naar subgroepen zoals haar voorgangers hadden gedaan. Ze vroeg de makers van de alimentatierekenprogramma's en een fiscaal deskundige om advies, maar behield zelf de regie. Fernhout (computerprogramma Aliment):

'Die versie van 2001 is heel anders tot stand gekomen dan het rapport van 1994. Mevrouw Mens heeft dat gemaakt. Ze belde de hele tijd met mij en met Van der Pol. Op basis daarvan kregen we telkens een concept toegestuurd maar we hadden nooit gezamenlijk overleg. Van de verschillende stukken maakte ze één geheel. Dan werd het weer rondgestuurd.'

Mens legde grote nadruk op het belang van uniformiteit en besluitvorming waarbij alle gerechten in gelijke mate bij betrokken waren.

Vanaf 1996 was Moes secretaris. In de anderhalf jaar dat zij secretaris is geweest heeft er slechts één werkgroepvergadering plaatsgevonden. Moes werd

34 Mens was tijdens haar voorzitterschap eerst rechter bij de rechtbank Zutphen en vanaf 1998 raadsheer bij het hof Arnhem.

35 Vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (intern).

in 1998 opgevolgd door Roetgerink. Roetgerink werd bij zijn afscheid getypeerd als rustig en nuchter.

*Tremarapport 2001*³⁶

Het Tremarapport van 2001 kwam tot stand onder voorzitterschap van Mens. Er waren twee aanleidingen. Ten eerste wilde de Werkgroep alle nieuwe Tremanormen die in de jaren daarvoor waren ontwikkeld bijeenvoegen.³⁷ Ten tweede was op 1 januari 2001 een ingrijpende wijziging van de belastingwetgeving doorgevoerd, waardoor de alimentatierekenmodellen moesten worden aangepast. Dat leidde weer tot een noodzakelijke aanpassing van het rapport, met name van hoofdstuk zes omdat daarin per post van het netto- en het brutorekenmodel een toelichting/aanbeveling werd gegeven.³⁸

De veranderingen in het Tremarapport 2001 weerspiegelden de werkzaamheden van de werkgroep in de jaren '90 van de vorige eeuw. In het rapport 'Kosten van kinderen', dat de Werkgroep Alimentatienormen in 1994 had afgerond, waren normen opgenomen ten behoeve van de vaststelling van *kinderalimentatie*.³⁹ In het Tremarapport van 2001 werden deze normen ook aangepast aan nieuwe CBS gegevens.

De werkgroep kwam daarnaast in het rapport 'Nota alimentatie en winst uit onderneming' met normen voor *ondernemers*. De werkgroep ontwikkelde dus Tremanormen voor een specifieke groep alimentatieplichtigen. De reden was dat de problematiek van het adequaat interpreteren van jaarstukken van ondernemers tot die tijd onderbelicht was gebleven in de Tremanormen.⁴⁰ De werkgroep had al in 1994 richtlijnen ontwikkeld om hun draagkracht te berekenen.⁴¹ De reden waarom er behoefte was aan aparte richtlijnen voor deze groep alimentatieplichtigen, was dat het inkomen op een andere wijze berekend werd dan bij de loontrekkende alimentatieplichtigen. Rechters moesten voor de berekening van alimentatie bij ondernemers inzicht hebben in boekhouden. Voor het schrijven van de aanbevelingen was samengewerkt met een registeraccountant.

Verder deed de werkgroep aanbevelingen voor de situaties waarin moest worden *afgeweken* van het Tremamodel. Het ging hier om twee uitzonderingen op de algemene regel. De eerste uitzondering had betrekking op de alimentatieplichtige met inkomensverlies dat aan hem zelf te wijten was. Als het inkomensverlies niet kon worden hersteld, werd aanbevolen dat rechters de alimentatie aan de hand van het *oude* inkomen van de alimentatieplichtige

³⁶ Tremarapport 2001, nr. 1a.

³⁷ De meeste afspraken die in de werkgroep waren gemaakt vanaf 1994 tot 2001, waren vóór het nieuwe rapport al wel verspreid in Trema gepubliceerd.

³⁸ Zie ook Fernhout 2001; Dorhout 2001; Zonnenberg 2001.

³⁹ Zie hierover § 6.2.3.

⁴⁰ Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 15 april 1994 (intern).

⁴¹ 'Alimentatie en winst uit onderneming'. Trema 1994, nr. 10 en Trema 2001, nr. 1a, bijlage 2, p. 37.

berekenen. De tweede uitzondering was de situatie dat een alimentatieplichtige in een AWBZ instelling werd verzorgd. In dat geval was hij een eigen bijdrage aan de instelling verschuldigd. Daarmee moest rekening worden gehouden bij het bepalen van de noodzakelijke lasten van de alimentatieplichtige.

Ook kwam de werkgroep met Tremanormen voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. De werkgroep kwam met Tremanormen voor de vaststelling van kinderalimentatie in het geval dat ook de alimentatiegerechtigde *een eigen inkomen heeft*.⁴² In de Tremanormen was tot die tijd altijd impliciet de standaard situatie als uitgangspunt genomen van de vader die werkt en de moeder die thuis voor de kinderen zorgt. Het aantal werkende moeders nam echter toe en de standaard Tremanormen boden voor die situaties geen uitkomst. De werkgroep gaf normen voor hoe rechters met deze nieuwe gezinssituatie moesten omgaan. Een andere norm die betrekking had op werkende vrouwen is de *draagkrachtvergelijking*. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt tussen de inkomsten en lasten van de alimentatieplichtige en -gerechtigde, met de gedachte dat de onderhoudsgerechtigde in beginsel niet in een betere financiële positie moet worden gebracht dan de alimentatieplichtige.⁴³ De werkgroep had in de vergadering van 11 juni 1993 een notitie van Mens over deze kwestie besproken.⁴⁴ Afsproken werd om de notitie in de praktijk te gebruiken en deze aan de hand van de ervaringen in de volgende vergadering opnieuw te bespreken. De werkgroep stelde in de vergadering van 12 november 1993 vast dat de nota te ingewikkeld was en te onduidelijk voor de praktijk. Het werd daarom niet als haalbaar gezien de nota in de Tremanormen 1994 op te nemen. Wel vonden de werkgroepleden het wenselijk om ideeën uit de nota in Trema op te nemen als handleiding in de praktijk.⁴⁵

Daarnaast werden Tremanormen ontwikkeld voor de situatie waarbij de alimentatieplichtige meerdere ex-partners heeft. De werkgroep gaf aanwijzingen hoe rechters de beschikbare hoeveelheid alimentatie over de eerdere ex-partner en de 'meest recente' ex-partner moesten verdelen. De werkgroep kwam ook met een norm die richting gaf aan hoe rechters de kosten van kinderen bij co-ouderschap moesten bepalen.⁴⁶ De aanleiding was dat het Nibud de werkgroep had verzocht deel te nemen aan een project met als doel een voorlichtingsbrochure uit te geven en een eenvoudig computerprogramma te ontwikkelen ter bepaling van de kosten van kinderen bij co-ouderschap. In overleg met het Nibud ontwikkelde de Werkgroep Alimentatienormen normen voor deze nieuwe gezinssituatie.⁴⁷

42 Fernhout 2001, p. 3.

43 Tremarapport 2001, nr. 1a, p. 9.

44 Vergaderstukken Werkgroep Alimentatienormen d.d. 11 juni 1993 (intern).

45 Tremarapport 2001, nr. 1a, p. 9-10.

46 Tremarapport 2001, nr. 1a, p. 10.

47 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 22 november 1996 (intern).

Ook was er een aantal wijzigingen op belastinggebied. De beide modellen werden aangepast vanwege de introductie van het boxenstelsel in de Wet Inkomsten Belasting. Daarnaast werden de Tremanormen die betrekking hadden op het over alimentatie te behalen belastingvoordeel opnieuw aangepast. Vanaf 2001 beval de werkgroep aan dat voordeel bij toepassing van de bruto methode geheel aan de onderhoudsgerechtigden toe te rekenen.

Daarnaast ontwikkelde de werkgroep nieuwe Tremanormen vanwege de op 1 mei 1995 in werking getreden Wet Verevening van Pensioenrechten bij echtscheiding of scheiding van tafel en bed.⁴⁸ Het betrof aanbevelingen voor de draagkrachtberekening in geval van *pensioenverrekening en pensioenvereffening*. Artikel 2 van de wet schrijft voor dat de ene echtgenoot na echtscheiding recht heeft op uitbetaling van een deel van de pensioenaanspraken van de andere echtgenoot. De vraag is of deze uitbetaling bij de alimentatiebepaling als relevante last van de onderhoudsplichtige kan worden beschouwd waarmee de rechter rekening moet houden bij de alimentatiebepaling. De onderhoudsplichtige, die na de echtscheiding pensioenaanspraken moet uitbetalen aan de ex-partner, heeft immers een behoorlijke extra uitgave, waarvan de alimentatiegerechtigde voordeel heeft. In de vergadering van de werkgroep van 21 april 1995 besloot de werkgroep dat de pensioenoverdracht niet moest worden gecompenseerd bij de alimentatieberekening.⁴⁹ Deze keuze was dus voordelig voor de alimentatiegerechtigde. Ook besloot de werkgroep het *spaarloon* niet als vaste relevante last aan te merken. De *advocaatkosten* – schulden voor kosten van juridische bijstand die de alimentatiegerechtigde of alimentatieplichtige heeft moeten maken in verband met de echtscheiding – werden daarentegen wél als relevante last van de alimentatieplichtigen in het Tremarapport 2001 benoemd.⁵⁰

3.2.5 Periode Luiten (2002-heden)

Sinds 2002 is Luiten⁵¹ voorzitter. De vergaderingen vinden twee keer per jaar plaats in vergadercentrum Vredenburg te Utrecht en duren een ochtend. Luiten is een voorzitter die veel ruimte geeft aan discussie in de werkgroep en aan het eind daarvan kernachtig samenvat wat naar zijn mening de conclusie is. Hij heeft duidelijke opvattingen over de rol van de Werkgroep Alimentatienormen. Luiten is iemand die snel en zelfstandig opereert. Dit bleek bijvoorbeeld uit zijn rol bij de advisering door de rechterlijke macht over het IBO rapport.⁵²

48 Wet van 28 april 1994, *Stb.* 1994, 342.

49 Zie ook het bericht van de werkgroep hierover in Trema 1995, nr. 7, p. 235 en notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 21 april 1995 (intern).

50 Zie § 5.3.2.

51 Luiten was tijdens zijn voorzitterschap eerst werkzaam bij de rechtbank Zutphen en vanaf 2003 bij de rechtbank Arnhem.

52 Zie § 6.3.1.

Hij schreef een advies waarbij hij veel invloed had op het uiteindelijke advies dat aan het departement werd verzonden. Tijdens zijn voorzitterschap zijn de kaarten in de rechterlijke organisatie opnieuw geschud. Luiten had de lastige taak om de positie van de werkgroep daarbinnen te bepalen. In hoofdstuk 5 wordt beschreven hoe hij daarbij te werk ging. Ook hield de werkgroep zich onder voorzitterschap van Luiten bezig met een herziening van de Tremanormen voor kinderalimentatie.⁵³

Vanaf 2001 tot 2005 was J. de Groot secretaris. De Groot was, zo blijkt uit mijn observaties, tactisch sterk en bracht humor in de werkgroepvergadering. Hij vond het belangrijk dat de Tremanormen rekentechnisch goed in elkaar zaten. Tijdens vergaderingen sprong hij vaak op om met een schematische tekening een lastige alimentatiekwestie te verduidelijken. De Groot zorgde er ook voor dat de Werkgroep Alimentatienormen een ambtelijk secretaris kreeg, Keupink. Deze stelde de agenda op, maakte het verslag en was contactpersoon voor vragen over de Tremanormen.

Vanaf 2005 was Davids secretaris en Van Eijk ambtelijk secretaris.

Wijzigingen na 2001

Na 2001 is er geen nieuw Tremarapport meer gepubliceerd in Trema. Wel heeft een aantal wijzigingen plaatsgevonden in de Tremanormen. Een belangrijke verandering is dat tussentijdse wijzigingen nu digitaal kenbaar worden gemaakt aan de collega-rechters. In de vergadering van 5 november 2004 is voorgesteld wijzigingen en mededelingen meteen te publiceren op rechtspraak.nl, nvvr.org en INTRO, het Intranet voor rechters, waarmee de omslachtige weg via de redactieraad van Trema wordt omzeild. Vanaf 1 januari 2006 is er een nieuw digitaal Tremarapport. Daarin is een aantal wijzigingen opgenomen op basis van de besluitvorming in de werkgroep in de periode 2001-2005.

In de vergadering van 8 november 2003 werden twee beslissingen genomen ten aanzien van het forfait eigenaarslasten. Het gaat hier om een schatting van de kosten die een alimentatieplichtige maakt om zijn huis te onderhouden. Ten eerste besloot de werkgroep het forfait eigenaarslasten te verhogen tot € 95 per maand. Het tweede besluit was dat alle forfaitbedragen elke vijf jaren worden verhoogd, tenzij er eerder een explosieve prijsstijging heeft plaatsgehad. Deze wijziging werd in de bijlage bij het digitale Tremarapport (op rechtspraak.nl en Intranet) opgenomen met een toelichting in het voorwoord.

Een ander onderwerp is de inkomensstijging van ouders na de echtscheiding. Dit onderwerp werd een aantal keren in de Werkgroep Alimentatienormen besproken omdat rechters de passage hierover in het Tremarapport onduidelijk vonden. Het ging met andere woorden om interpretatie van de Tremanormen. De vraag die voor verwarring zorgde was of inkomensstijging

53 Zie § 6.3.6.

van ouders na het huwelijk invloed had op de kosten van kinderen, dus of de behoefte van kinderen dan toeneemt en dus eventueel ook de hoogte van kinderalimentatie. Een moeder die tijdens het huwelijk niet heeft gewerkt, gaat bijvoorbeeld na het huwelijk wel werken of de vader gaat meer verdienen dan tijdens het huwelijk. In de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 11 april 2003 werden twee benaderingen besproken. In de ene benadering was een stijging van het inkomen van de vader of de moeder na echtscheiding wel direct grond om wijziging van alimentatie te verzoeken. In de andere benadering was dit niet het geval, tenzij het inkomen van de vader uitsteeg boven het gezamenlijke gezinsinkomen. Er werd in de lijn van de bestaande Tremanorm voor de tweede benadering gekozen. Wél werd besloten dat deze passage gezien de verwarring in het Tremarapport moest worden herschreven.

Verder zijn er Tremanormen ontwikkeld over schuldsanering en alimentatie, behoefte van ex-partners en kosten van kinderen uit gezinnen met inkomens boven € 3500.⁵⁴

Ten slotte heeft een subwerkgroep het hoofdstuk in de Tremanormen over de confrontatie van behoefte en draagkracht herzien.⁵⁵ De reden was dat in de rechtspraktijk onduidelijkheid was over de gebruikte begrippen en de toepassing op concrete situaties. In hoofdstuk 5 van het Tremarapport wordt aan de hand van schematische voorbeelden uitgelegd hoe de 'jusvergelijking', te weten het vergelijken van de financiële situatie van partijen op basis van ieders inkomen en lasten, uitgelegd.

3.3 SAMENWERKING IN DE WERKGROEP ALIMENTATIENORMEN

De volgende analyse van de samenwerking in de werkgroep is gebaseerd op eigen waarnemingen, interviews en notulen. De paragraaf bestaat uit een drietal delen. In het eerste deel komt de samenstelling van de werkgroep en de selectie van de leden aan de orde. In het tweede deel wordt beschreven in hoeverre leden een mandaat hebben van hun collega's in hun gerecht – het thuisfront – om deel te nemen aan besluitvorming over de Tremanormen in de werkgroep. In het derde deel wordt beschreven hoe de werkgroep te werk ging bij het ontwikkelen van nieuwe – en wijziging van bestaande – Tremanormen: het proces van agendavorming tot besluitvorming.

Samenstelling van de werkgroep

De voorzitter en secretaris worden voor deze bestuursfuncties gevraagd vanwege hun actieve bijdrage als gewoon lid in de werkgroep, omdat ze hebben gepubliceerd over alimentatie of omdat ze in hun gerecht actief waren

⁵⁴ Zie Tremarapport 2006, p. 3. De (discussies over deze) normen komen in hfs. 4 en 5 aan de orde en blijven in het kader van dit hoofdstuk buiten beschouwing.

⁵⁵ Tremarapport 2006, p. 14.

geweest. Zo was Pel voorzitter van een commissie die de afhandeling van alimentatiezaken in het hof heeft gestroomlijnd. Het is lastig om nieuwe voorzitters en secretarissen te vinden omdat er geen compensatie in tijd of geld tegenover staat. De reden waarom leden voorzitter of secretaris worden, is omdat ze het van belang vinden dat er eenduidige alimentatienormen zijn en dat daarover overleg is. Een voorzitter of secretaris kan bovendien meer invloed uitoefenen op het landelijke beleid dan een gewoon lid. De Groot:

‘Verder is het een soort bemoeizucht. Als je dichtbij het vuur zit, heb je meer invloed. Als secretaris kan je meer invloed uitoefenen dan als gewoon lid van de werkgroep.’

Luiten: ‘Als je de Werkgroep Alimentatienormen ook een beetje kunt sturen, is dat mooi meegenomen.’ Een laatste reden om bestuursfuncties te bekleden is dat deze worden gewaardeerd in de gerechten waar de voorzitter en de secretaris werkzaam zijn.

In de Werkgroep Alimentatienormen zitten leden afkomstig van alle (19) rechtbanken en alle (vijf) hoven. Als rechters de familiesector- of afdeling verlaten en naar een andere sector gaan, vertrekken ze ook uit de werkgroep. De meeste rechters vertrekken na drie jaar naar een andere sector. De Werkgroep Alimentatienormen heeft dus te maken met een ‘vlottend kennisbestand’ wat veel invloed heeft op de continuïteit van de werkgroep. Aangezien binnen hoven minder vaak wordt gerouleerd, zijn raadsheren over het algemeen gedurende een langere periode lid van de werkgroep. Als het werkgroeplid niet bij de vergaderingen aanwezig kan zijn wordt soms een vervanger gestuurd.

In de Werkgroep Alimentatienormen zitten rechters die door hun gerecht naar de werkgroep worden gestuurd en rechters die zichzelf daarvoor opgeven. De rechters die zichzelf opgeven zijn geïnteresseerd in het menselijke aspect en/of het fiscale aspect van alimentatiezaken. Doordat alimentatiezaken juridisch als minder interessant worden beschouwd dan bijvoorbeeld handelszaken, staan de echte civilisten niet te trappelen om lid te worden van de werkgroep. Met name tot de jaren '90 van de vorige eeuw, toen veel gerechtshoven nog geen aparte familiekamers hadden, trokken veel raadsheren hun neus op voor lidmaatschap van de werkgroep. Zo vertelt Dorn (hof Den Bosch): ‘De reden is dat alimentatierecht in die tijd als ondergeschikt werk werd beschouwd door civilisten.’ Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw zijn er overal aparte familiekamers, maar alimentatiezaken nemen een aparte plaats in. Civilisten die geïnteresseerd zijn in het menselijke aspect van alimentatie, te weten de verhoudingen tussen alimentatieplichtigen en alimentatiegerechtigden, komen uit eigen beweging naar de Werkgroep Alimentatienormen toe. Het rekentechnische gedeelte van de alimentatiezaken interesseert hen echter

minder.⁵⁶ Vanwege het fiscaal complexe karakter handelen met name specialisten met gevoel voor cijfers (rekenmeesters) de alimentatiezaken in de gerechten af. Deze rechters voelen zich het meest aangetrokken tot de Werkgroep Alimentatienormen. Het komt nogal eens voor dat deze rechters als advocaat werkzaam waren in de alimentatiepraktijk en bruikbare alimentatienormen van belang vinden.

Tot slot zijn er de nieuwelingen in de sector die naar de Werkgroep Alimentatienormen zijn gestuurd om kennis over de alimentatieproblematiek op te doen. Maan beschouwt dit als een voordeel voor de werkgroep omdat juist zij naar de SSR cursus alimentatierekenen werden gestuurd, waar ze werden beïnvloed door de voorzitters en secretarissen van de Werkgroep Alimentatienormen die de cursussen gaven. Het sturen van 'jongste bediendes' leverde volgens De Koning-Beij echter niet altijd de meest gemotiveerde werkgroepleden op. Dorn sluit zich daarbij aan en voegt daaraan toe dat de nieuwelingen minder deskundig waren:

'De moeilijkheid was dat de rechtbanken het zwakste lid van het college naar de Werkgroep Alimentatienormen zonden. Dat waren over het algemeen de mensen die net nieuw waren. Dat betekende dat er een bepaalde groep in de werkgroep zat die in feite de lakens uitdeelde en dat de rest zei: het zal allemaal wel.'

Het onderscheid dat Dorn maakt tussen volgers en actievelingen, die over het algemeen uit eigen beweging lid van de werkgroep waren geworden, komt overeen met mijn eigen waarnemingen.

Mandaat

De werkgroep maakt bij het ontwikkelen van Tremanormen gebruik van de praktijkervaring van de leden. Tijdens de vergaderingen inventariseert de voorzitter bij alle werkgroepleden wat het beleid van de gerechten is ten aanzien van een bepaalde alimentatiekwestie en welke opvattingen er leven.

In hoeverre vertegenwoordigen de leden van de werkgroep daadwerkelijk hun gerecht? Hebben ze een mandaat, in de zin dat ze bevoegd zijn om namens hun rechtbank beslissingen kunnen nemen of spreken ze op persoonlijke titel? Op het eerste gezicht lijkt er sprake te zijn van afvaardiging of vertegenwoordiging, aangezien de leden van de werkgroep uit alle gerechten afkomstig zijn. Veel werkgroepleden spreken ook over vertegenwoordigers als ze zichzelf of andere leden aanduiden. De bevinding op basis van de interviews en eigen waarnemingen is echter dat rechters geen echte vertegen-

56 In de praktijk maakt in de meeste gerechten de griffier binnen de sector de alimentatieberekeningen met behulp van computerprogramma's. De griffier bereidt de zaken ook voor waarbij hij een conceptberekening maakt van de hoogte van alimentatie. Tijdens de rechtszitting komen alleen de onderwerpen (inkomen, relevante lasten, behoeftebepaling) waarover de partijen van mening verschillen aan de orde.

woordigers zijn in de zin dat ze hun collega's van het thuisfront binden aan de besluiten. Wél worden de rechters en raadsheren binnen de sector die geen lid zijn op de hoogte gehouden van de werkzaamheden van de Werkgroep Alimentatienormen. De secretaris maakt een verslag van de vergaderingen en stuurt dat vervolgens naar de werkgroepleden en de sectorvoorzitter van elk gerecht.

De Koning-Beij vroeg de werkgroepleden om kwesties, die aan de orde kwamen, door te geven aan de collega's binnen het gerecht die zich met alimentatie bezig hielden. Ze spraken zich niet uit *namens* hun rechtbank. Wel hielden volgens De Koning-Beij de leden, wanneer ze hun mening gaven over een bepaalde kwestie in de werkgroepvergadering, rekening met de opvattingen die erover binnen het gerecht leefden. Van de leden werd dus verwacht dat ze wisten hoe binnen hun gerecht in het algemeen over alimentatiekwesties werd gedacht en gesproken. Dit was geen gemakkelijke opgave.

Er waren *procedurelen* en *rekkelijken* in de Werkgroep Alimentatienormen. De vorige voorzitter Mens bleef ook tijdens het voorzitterschap van Luiten, maar nu als lid, haar stempel drukken op de procedurele gang van zaken. Ze legde veel nadruk op overleg met de sector. Zij stond erop dat agendapunten en notities met voorstellen zes weken van tevoren per e-mail werden gestuurd naar de leden, zodat zij deze met hun achterban konden voorbespreken.⁵⁷ Ze wees er tijdens werkgroepvergaderingen op dat de besluiten slechts onder voorbehoud genomen waren omdat de sector zich eerst moest uitspreken. Hiermee probeerde zij het idee achter de werkgroep, namelijk dat het een samenwerkingsverband is van rechtbanken en hoven, in de praktijk te realiseren en daarmee het draagvlak van beslissingen van de werkgroep te verhogen. Een aantal leden, onder wie De Groot, de secretaris, vond de zes-wekenregel echter erg formeel en overbodig. Wat hem betreft mochten er best nieuwe agendapunten tijdens de vergadering aan de orde komen en mochten daarover ook beslissingen worden genomen. Deze houding van De Groot is te verklaren vanuit de gedachte dat de Werkgroep Alimentatienormen formeel weinig status heeft. De Groot vond snelle en daadkrachtige besluitvorming belangrijker dan overleg met de sector. Vanuit zijn visie is de werkgroep een groep van individuele rechters die vanuit hun ervaring normen ontwikkelen. Teveel nadruk op de formele gang van zaken werkte vanuit deze gedachtegang juist averechts uit voor de legitimiteit van de Werkgroep Alimentatienormen.

Mijn bevinding is dat niet in alle gevallen ruggespraak plaatsvindt met de collega's in de sector. Dat komt overeen met de waarneming van Keupink, ambtelijk secretaris:

'Ik vraag me af of hetgeen wordt afgesproken daadwerkelijk doorsijpelt naar de sector. Nieuwelingen worden naar het overleg gestuurd. Om mee te kunnen praten moet je wel enig inzicht hebben in het alimentatierekenen.'

57 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 11 april 2003 (intern). Zie § 4.2, casus 2.

De sector heeft ook niet altijd behoefte aan ruggespraak. Sommige familiesectoren en -afdelingen tonen weinig interesse in het alimentatierecht en hebben weinig deskundigen op dit terrein. Alimentatierecht wordt door familierechters ervaren als een technisch, juridisch niet interessant onderwerp. Zij hebben dan ook lang niet altijd duidelijke opvattingen en laten beleid graag over aan hun vertegenwoordigers. Vaak is het een kwestie van tijdgebrek. Luiten over de alimentatiepraktijk in Zutphen:

‘Alimentatiezaken doen we met z’n vieren. Maar er is één parttimer. Er is een sectorvoorzitter die een groot deel van z’n tijd aan managen is. Er is een vice-president die bijna altijd voor ‘handel’ werkt. Dus in feite komt het afhandelen van vragen over alimentatiezaken meestal op mij neer. De reden is dat de anderen domweg geen tijd hebben.’

Wél zijn de collega’s betrokken bij de werkgroep.

‘Als er wat problemen zijn op alimentatiegebied, dan krijgen je die ook altijd onder ogen. Mensen komen altijd binnenlopen met kwesties die naar hun mening misschien interessant zijn voor de werkgroep. En ze vragen hoe bepaalde dingen in elkaar zitten.’

Er zijn ook gerechten waar rechters of raadsheren werkzaam zijn die zich wél actief met alimentatierecht bezighouden en die wél duidelijke opvattingen hebben over de materie. In dat geval komt het aan op de leiderschapskwaliteiten dan wel de positie van het werkgroeplid binnen het gerecht of hij erin slaagt zijn gerecht te vertegenwoordigen. Dorn over naleving van de Tremanormen in zijn sector:

‘Ja, ik dwong ze wel. In het overleg dat je in de alimentatiekamers had kon je met allerlei argumenten komen, die je ontleende aan de Werkgroep Alimentatienormen en zo overbracht in de sector. De argumenten die je oppikte in de werkgroep kon je in de rekestenkamer kwijt.’

Het hangt ook af van het gezag van de Werkgroep Alimentatienormen. Als dit er niet is, dan leggen collega-rechters en raadsheren de besluiten die in de werkgroep worden genomen naast zich neer.

Er kon volgens mij meer van een mandaat worden gesproken toen de wetsvoorstellen kinderalimentatie aan de orde kwamen. Dit kwam doordat er druk van buiten kwam en men dan één lijn trok. In de vergaderingen spraken de werkgroepleden hierover expliciet namens hun gerecht.⁵⁸ Ook

58 In de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 15 oktober 1992 werd een rondje gemaakt langs alle leden van de werkgroep om te inventariseren hoe hun gerecht het voornemen van de staatssecretaris van Justitie om kinderalimentatie forfaitair vast te stellen beoordeelde. In de vergadering van 7 november 2003 idem dito. Zie § 6.2.2 en § 6.3.3.

in de notulen werd verslag gedaan van de zienswijze van alle gerechten over de wetsvoorstellen. Twee werkgroepleden stonden er zelfs op dat het wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie nog een keer werd besproken omdat hun achterban het niet acceptabel vond dat er de eerste keer te weinig tijd was geweest om voor te bespreken. Er werd daarom een extra vergadering ingelast. Dat gebeurde zelden bij besluitvorming rond Tremanormen. Alleen bij de advocaatkosten, de kosten van kinderen van welgestelde ouders en bij de herziening van de Tremanormen voor de bepaling van kinderalimentatie in 2007 vond ruggespraak bij alle gerechten plaats.⁵⁹

Behalve via de werkgroepleden werd de naleving ook via voorzitters en secretarissen bevorderd. Gisolf, Maan, G. de Groot, Werkhoven, Mens, Luiten en J. de Groot, gaven cursussen over alimentatierekenen bij de SSR, het opleidingsinstituut van de rechterlijke macht. Die speelden, aldus Gisolf en Maan, een belangrijke rol bij de ontwikkeling en naleving van de Tremanormen. In die cursussen werd de methodiek van de werkgroep behandeld en werd ermee geoefend. Daarnaast was het een instrument om het gebruik van de Tremanormen in de verschillende rechtbanken en hoven te bevorderen: vooral nieuwelingen in de sectoren werden naar de cursussen gestuurd en zij werden beïnvloed door degenen die de cursussen verzorgden en de inhoud van de cursus, waarin de Tremanormen uiteraard een belangrijke plaats innamen. Gisolf illustreert dit met een voorbeeld uit het dierenrijk:

‘Een paar chimpansees zijn bezig met het schoonmaken van kokosnoten. Een chimpansee laat dan per ongeluk een kokosnoot in het zoute water vallen. Dan merkt de chimpansee dat hij een gezouten kokosnoot lekker vindt. Dus de chimpansee dompelt vanaf dat moment de kokosnoten in het zoute water voordat hij ze opeet. Ook de kinderen leren van moeder dat ze dat op die manier moeten doen. Op een goed moment zie je een verdeling in de stam. De ene helft stopt de kokosnoot wel in het water; de andere helft niet. De oude mannetjes staan er totaal niet voor open. Ze blijven tot hun dood toe de niet gezouten kokosnoten eten.’

Tot slot waren de SSR-cursussen volgens Maan een manier om de kritiek van rechters op de Tremanormen op een informele manier in de vergaderingen van de werkgroep bespreekbaar te maken.

Werkwijze van de Werkgroep Alimentatienormen

De voorzitter zorgt ervoor dat de werkgroepvergadering ordelijk verloopt. Hij stelt de inhoud van de agenda vast en zit de vergadering voor. Verder heeft de voorzitter een belangrijke taak in de aanpassing van de tarieven aan nieuwe regelgeving. De taak van de secretaris is het verzenden van stukken en het verzamelen van agendapunten voor de vergaderingen van de werkgroep

⁵⁹ Zie § 5.3.2, casus 1 en casus 3, en § 6.3.6.

en voor de vergaderingen van de werkgroep met het veld.⁶⁰ Verder maakt hij het verslag en verstuurt dat naar de gerechten. Tenslotte heeft hij een belangrijke taak als het gaat om de aanpassing van de modellen en tarieven. Hij verzamelt daarvoor, samen met de voorzitter, de informatie. Eind december/begin januari zoeken zij met behulp van kranten en websites van de ministeries uit wat het komende jaar verandert ten aanzien van onderwerpen die van belang zijn voor de Tremanormen, zoals de kinderbijslag. De voorzitter en secretaris maken vervolgens een afspraak met de beheerder van het alimentatierekenprogramma – die dezelfde gegevens nodig heeft en daar onderzoek naar doet – om de gegevens te vergelijken. Daarna maken de voorzitter en de secretaris een lopend verhaal op basis van de nieuwe gegevens en publiceren vervolgens de nieuwe versie.

Meestal worden onderwerpen vóór de vergadering door de voorzitter of door werkgroepleden aan de orde gesteld. De secretaris gaat een paar weken van tevoren bij de leden van de werkgroep na of er agendapunten zijn en stelt op basis van de reacties een agenda op. Het gaat er bij een werkgroepvergadering informeel aan toe. De vergadering is niet openbaar. Er is geen protocol met een procedure voor de vergadering. Vervolgens wordt de agenda gevolgd. De wijze waarop onderwerpen tijdens de vergaderingen worden besproken en waarop de besluitvorming plaatsvindt is ongestructureerd. Indien er voor- en tegenstanders zijn wordt er soms over voorstellen gestemd. De vraag of er een besluit wordt genomen, hangt af van de mate van consensus over het onderwerp. Wanneer de verschillen te groot zijn, lukt het niet om tot besluitvorming te komen.

In de vergaderingen worden rechtspolitieke opvattingen over het algemeen niet expliciet gemaakt. Desondanks komen er tijdens de vergaderingen wel af en toe visies naar voren als het gaat om de belangen van de alimentatieplichtigen en de alimentatiegerechtigden. Met name tijdens de besprekingen van controversiële onderwerpen, zoals de rol van de nieuwe partner of schuldsanering en alimentatie, wordt er af en toe teruggesproken op voorbeelden uit de praktijk, zoals een situatie waarbij de alimentatiegerechtigden worden gedupeerd. Aan de hand daarvan wordt beargumenteerd waarom een bepaalde Tremanorm niet rechtvaardig is. In de jaren '90 van de vorige eeuw waren rechtspolitieke meningsverschillen explicieter. Willems (hof Amsterdam) beschreef de samenstelling van de Werkgroep Alimentatienormen destijds als volgt:

60 Sinds 2002 is er tevens een ambtelijk secretaris die een deel van het werk van de secretaris verricht. De ambtelijk secretaris vervult de administratieve taken: hij stelt de agenda in overleg met de secretaris en voorzitter op en maakt het verslag. Verder is hij het aanspreekpunt voor rechters en advocaten die vragen hebben over de Tremarapporten. De secretaris houdt zich met de inhoudelijke gang van zaken bezig.

‘Je had heel sociale mannen die zeer vrouwvriendelijk waren. Die bij wijze van spreken bij de eerste traan al door de knieën gingen. En je had keiharde mannen, die vonden dat vrouwen hun eigen kost moesten verdienen. Dat was de minderheid. Dat waren de mannen die elke last van de man dik en breed meenamen. Dan waren er vrouwen in de werkgroep die vochten voor het belang van de vrouwen. Tenslotte waren er vrouwen die zeiden: kom zeg, steek zelf een poot uit.’

Wie is er het meeste aan het woord tijdens de werkgroepvergaderingen? Wie slaagt erin medestanders te krijgen voor zijn standpunt tijdens de besluitvorming in de werkgroepvergaderingen? De Werkgroep Alimentatienormen heeft een duidelijk democratisch gehalte. Wie iets wil zeggen over een bepaalde kwestie, krijgt het woord. Iedereen mag punten voor de agenda aandragen. Er wordt niet vaak gestemd. Degene die assertief is en duidelijke opvattingen heeft over alimentatiekwesties komt veel aan het woord. Voor het aandeel in de vergadering speelt geen rol of rechters uit de rechtbanken of de hoven afkomstig zijn. Leden die gedurende een lange periode in de werkgroep zitten, zoals Mens, en dus veel kennis en ervaring hebben geven vaak, al dan niet op verzoek van anderen, hun mening. Er is geen duidelijke hiërarchische verhouding tussen leden van rechtbanken en hoven te ontdekken in de werkgroepvergadering. Wel komen de leden van de hoven relatief vaker aan het woord dan de leden van de rechtbank. Dit komt afgaande op de interviews en mijn eigen observaties niet zozeer doordat raadsheren van gerechtshoven de beslissingen van rechters in rechtbanken kunnen vernietigen en dus functioneel ‘boven’ hen staan. Het heeft meer te maken met het feit dat raadsheren minder vaak rouleren dan rechters. De leden afkomstig van de hoven zitten daardoor langer in de Werkgroep Alimentatienormen. Tijdens het stemmen over kwesties wordt er af en toe wel gerefereerd aan de functionele hiërarchische verhouding tussen rechtbanken en hoven. Een voorbeeld betrof de discussie in de werkgroepvergadering van 11 november 2005 over de behoefte van kinderen van welgestelde ouders.⁶¹ Mens stelde dat haar hof Arnhem weinig problemen had met behoeftelijstjes van de ex-partner en pleitte voor het niet doortrekken van de tabel kosten van kinderen. De meerderheid in de werkgroep was echter voorstander van doortrekken tot € 5.000. Davids (Zutphen) vroeg toen of het hof de rechtbank zou corrigeren als werd gekozen voor het ‘doortrekken’ van de tabel tot € 5.000. Mens zei dat dat niet het geval zou zijn. Rechters schromen niet om afwijkende meningen en zelfs beleid dat afwijkt van het hof in het ressort, kenbaar te maken in de werkgroepvergadering. Dat past bij de attitude van onafhankelijke rechters. Ik heb verder weinig gemerkt van het bestaan van ‘ressortcoalities’, in de zin dat rechtbanken en hoven in een bepaald ressort elkaar openlijk steunen tijdens de besluitvorming.

61 Zie § 5.3.2, casus 3.

De Werkgroep Alimentatienormen maakt tot slot veelvuldig gebruik van subwerkgroepen. Een subwerkgroep wordt ingesteld om in klein verband (drie tot zeven werkgroepleden) een voorstel te doen voor nieuwe Tremanormen of voor de aanpassing van bestaande Tremanormen. Bij het opstellen van nieuwe Tremarapporten wordt ook altijd gebruik gemaakt van dergelijke subwerkgroepen. De subwerkgroepen doen verslag van hun werkzaamheden en voorstellen aan de plenaire Werkgroep Alimentatienormen.

3.4 IN DE SLAGSCHADUW VAN DE HOGE RAAD, DE GROTE AFWEZIGE

Afzonderlijke behandeling verdient de wijze waarop de Werkgroep Alimentatienormen omgaat met uitspraken van de Hoge Raad.

De Hoge Raad heeft de Tremanormen niet erkend als recht in de zin van art. 79 RO.⁶² Dit betekent dat justitiabelen zich niet in cassatie erop kunnen beroepen. Uit de interviews komt naar voren dat er twee redenen zijn voor deze terughoudendheid: de Hoge Raad heeft niet de capaciteit voor dergelijke zaken en het gaat om feitelijke, kwantitatieve beslissingen. Hammerstein, ten tijde van het interview raadsheer in de Hoge Raad en tevens voormalig lid van de Werkgroep Alimentatienormen:

‘De Hoge Raad heeft altijd afstand genomen van de alimentatieberekening. Dat is ook heel begrijpelijk want er zijn duizenden beschikkingen per jaar. Als je daar een strikte toets op los zou laten zou een belangrijk deel van de cassatie over alimentatie gaan. Daar is helemaal geen ruimte voor. Je zou kunnen zeggen dat de Hoge Raad op een aantal cruciale punten de leiding zou moeten geven. Maar dan speelt het punt dat de alimentatienormen geen recht zijn en dat een heleboel beslissingen feitelijk zijn. Die beslissingen zijn voorbehouden aan de feitenrechter. Naarmate de Hoge Raad strenger zou worden zouden de advocaten meer kans zien. Nu zullen advocaten vaak tegen cliënten zeggen: binnen de marges die de Hoge Raad hanteert maak je geen enkele kans, dus bespaar je de kosten.’

De consequentie van deze opstelling is dat de Hoge Raad slechts uitspraken vernietigt vanwege een gebrekkige of ondeugdelijke motivering van alimentatiebeslissingen. De Hoge Raad geeft er in zijn beslissingen geen blijk van op de hoogte te zijn van de inhoud van de Tremanormen, met andere woorden doordat ze formeel geen status hebben, bestaan ze voor de Hoge Raad ook niet. Dit blijkt uit het feit dat de Hoge Raad in zijn uitspraken de nadruk erop legt dat in elke individuele zaak met alle relevante lasten rekening moet worden gehouden, terwijl in de Tremanormen een aantal lasten gemotiveerd als relevant benoemd worden. Mens:

62 HR 4 oktober 1985, *NJ* 1986, 51; HR 1 november 1991, *NJ* 1992, 30; HR 23 januari 1998, *NJ* 1998, 365. Zie ook § 1.3.

‘De Hoge Raad zegt dat alle schulden mee moeten tellen. Dat staat in de jurisprudentie. De werkgroep benadert het iets anders. De eerste vraag is: is er een schuld en de tweede vraag is: is er de noodzaak voor de schuld.’

De Hoge Raad neemt over het algemeen dus geen genoegen met de mededeling van een rechter in een uitspraak dat een last niet relevant is, ook al komt die beslissing overeen met de Tremanormen. De Hoge Raad bedeeft zichzelf kortom een beperkte rol toe ten aanzien van alimentatiezaken en houdt in zijn beslissingen zelden rekening met de Tremanormen.

Dit werpt de vraag op hoe de Werkgroep Alimentatienormen omgaat met principiële uitspraken van de Hoge Raad die botsen met de Tremanormen. Ik zal dit laten zien aan de hand van drie casus: de prioriteit van kinderalimentatie boven partneralimentatie, de invloed van de nieuwe partner op de omvang van de kinderalimentatie en de behoeftebepaling van de ex-partner.

In het wettelijke systeem hebben de kinderen en de ex-partner recht op evenveel alimentatie. De Werkgroep Alimentatienormen beveelt echter sinds de jaren '70 van de vorige eeuw aan om kinderalimentatie prioriteit te geven boven ex-partneralimentatie en wijkt daarmee af van het wettelijke systeem. De Ruiter:

‘Om in ieder geval iets voor de kinderen over te houden ging een rechter vaak eerst bepalen hoeveel de kinderen nodig hadden. Dan ging dat dus al af van de draagkracht en bleef er niet altijd alimentatie voor de vrouw over.’

De reden is dat de meerderheid van de rechters en raadsheren deze beleidslijn in de praktijk al volgden.⁶³ De Werkgroep Alimentatienormen heeft het van de wetgeving afwijkende beleid van de lagere rechtspraak ‘gecodificeerd’, terwijl de Hoge Raad het uitgangspunt van de wetgever volgde. Het standpunt van de Hoge Raad werd duidelijk uiteengezet in een uitspraak in 1992. De Hoge Raad bepaalde dat indien zowel een vroegere echtgenoot als een of meer kinderen aanspraak maakten op een onderhoudsbijdrage van dezelfde alimentatieplichtige en diens draagkracht onvoldoende was om aan alle aanspraken te voldoen, ‘geen rechtsregel met zich meebrengt dat in het algemeen prioriteit toekomt aan de alimentatie voor de kinderen.’⁶⁴ Volgens Hammerstein lag dit standpunt gezien het wettelijke stelsel voor de hand:

‘De Hoge Raad kan alleen maar het stelsel van de wet als uitgangspunt nemen en zeggen: de wetgever heeft geen prioriteit verleend. Prioriteit verlenen aan kinderalimentatie boven partneralimentatie is een rechtspolitieke beslissing.’

⁶³ Zie § 2.3.2.

⁶⁴ HR 6 maart 1992, NJ 1992, 358; Van Teeffelen 2003, p. 140.

De werkgroep paste haar beleid echter niet aan. Dorn (hof Den Bosch): 'De werkgroep trok zich er niets van aan. De leden van de werkgroep zeiden: kinderalimentatie heeft voorrang.' Van Teeffelen constateert:

'De lagere rechtspraak staat overigens op enigszins gespannen voet met dit uitgangspunt van de Hoge Raad. Het uitgangspunt van het algemeen aanvaarde rapport Alimentatienormen is nu juist dat van de voor alimentatie beschikbare ruimte – steeds en zonder nadere overwegingen – eerst de benodigde kinderalimentatie wordt genomen en pas daarna de partneralimentatie.'⁶⁵

Ook de Hoge Raad was zich van het meningsverschil met beleidsimplicaties bewust. Hammerstein:

'Volgens mij is de lijn die feitenrechters altijd aanhielden dat de kinderalimentatie eerst werd bepaald en dan pas de alimentatie voor de ex-echtgenote. Ik denk niet dat ze daar ooit van zijn afgeweken.'

Hammerstein vindt het afwijkende beleid van de lagere rechters niet wenselijk maar heeft er wel begrip voor: 'Praktisch gesproken is het makkelijker om eerst kinderalimentatie vast te stellen.' Hij meende echter dat alleen de wetgever dit probleem kan oplossen.

'Er is zeker sprake van een spanningsveld. De wetgever zou beter kunnen zeggen: als er te weinig draagkracht is, gaan de kinderen vóór. Dat zou de gangbare praktijk ondersteunen.'

De reden waarom de Werkgroep Alimentatiebeleid haar beleid niet aanpaste was dat ze haar beleid in de praktijk werkbaarder vond: 'De achterliggende gedachte is dat betaling van kinderalimentatie op minder emotionele problemen stuit dan partneralimentatie.'⁶⁶ De werkgroep was niet onder de indruk van de uitspraak van de Hoge Raad: Wachter (hof Leeuwarden) over de uitspraak van de Hoge Raad:

'De Hoge Raad formuleert het negatief, met telkens het woordje 'niet' er in; dat niet zomaar prioriteit kan worden gegeven aan de kinderen. Maar wat het dan wel moet zijn en hoe je de prioriteiten wel moet leggen, dat wordt niet verteld. De Hoge Raad geeft geen alternatief.'

Deze casus laat goed het verschil zien tussen de pragmatische Werkgroep Alimentatienormen (en de lagere rechtspraak) en de meer principiële Hoge Raad.

⁶⁵ Van Teeffelen 2003, p. 145.

⁶⁶ Van Teeffelen 2003, p. 145.

De tweede casus betreft de vraag of een nieuwe partner van de alimentatieplichtige man van invloed was op de hoogte van de kinderalimentatie. Het ging dus om een rechtspolitieke keuze tussen het oude en het nieuwe gezin. In de vergadering van 25 november 1994 besloot de Werkgroep Alimentatienormen onderscheid te maken tussen de situatie van een voorlopige voorziening⁶⁷ en een definitieve echtscheiding. Een nieuwe partner moest bij voorlopige voorzieningen buiten beschouwing worden gelaten. De ratio hierachter was dat rechters het sinds korte tijd achtergebleven gezin wilde beschermen, aldus Mens (interview). Bij definitieve alimentatie moest met de nieuwe partner indien deze niet in eigen onderhoud kon voorzien wél rekening worden gehouden. Ten aanzien van dit laatste paste echter volgens de werkgroep een kritische opstelling. Er mochten ten aanzien van het verwerven van eigen inkomsten best eisen aan de nieuwe partner worden gesteld.⁶⁸ De werkgroep gaf dus in beginsel voorrang aan het oude gezin. De Hoge Raad kwam echter korte tijd daarna met een uitspraak,⁶⁹ waarin werd bepaald dat alle redelijke uitgaven, die ten laste van de alimentatieplichtige man komen, in beginsel meewogen bij de alimentatiebepaling. Daaronder vielen ook de uitgaven die verband hielden met een nieuw door de vader gevormd gezin. Er was, zo stelde de Hoge Raad, geen algemene (wettelijke) regel die bepaalde dat de kinderen zonder meer vóórgingen boven de nieuwe partner bij de onderhoudsplicht. Er zou volgens de Hoge Raad bij elke individuele zaak een belangenafweging moeten plaatsvinden tussen de belangen van het kind en die van de nieuwe partner.⁷⁰ Hoe reageerde de Werkgroep Alimentatienormen op de uitspraak van de Hoge Raad? In de vergadering van 21 april 1995 werd dit onderwerp besproken. De meeste leden meenden dat het standpunt van de werkgroep niet meer houdbaar was vanwege de uitspraak van de Hoge Raad. Zij stelden dat de consequentie was dat rechters in de toekomst in elk afzonderlijk geval moesten afwegen wat redelijk was jegens de alimentatiegerechtigde.⁷¹ Desondanks kozen de leden van de Werkgroep Alimentatienormen ervoor om het landelijke beleid, dat inhield dat in de voorlopige-voorzieningsfase de verplichtingen jegens het oude gezin in beginsel zwaarder wogen

67 Echtscheidingszaken zijn vaak spoedeisend. Een echtscheiding heeft voor de man, vrouw en kinderen direct grote gevolgen voor de inrichting van hun leven en de gezinssituatie. Voordat de rechter een definitieve beslissing neemt ten aanzien van essentiële zaken zoals alimentatie en de omgangsregeling, gaat er echter vaak enige tijd overheen. Het instituut 'voorlopige voorziening' is in het leven geroepen om in de tussentijd regelingen te treffen.

68 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 15 november 1994 (intern).

69 HR 2 december 1994, NJ 1995, 287, m.nt. JdB.

70 De Hoge Raad noemde ook een aantal factoren dat van belang kon zijn bij het bepalen of kinderalimentatie moest worden verlaagd in verband met een nieuw gezin, te weten de mate waarin de kinderalimentatie een redelijk bestaansniveau van het nieuwe gezin zou aantasten; de aanwezigheid van kinderen in het nieuwe gezin; de mogelijkheden voor de vader en zijn nieuwe partner om zich door werkzaamheden verdere inkomsten te verwerven.

71 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 21 april 1995 (intern).

dan verplichtingen jegens (het gezin van) een nieuwe partner, niet aan te passen. Wél waren de leden het eens dat zij en hun collega's hun keuzes in de uitspraken beter moesten motiveren. Volgens leden van de werkgroep alimentatienormen was er geen strijd met het beleid van de Hoge Raad. De Werkgroep Alimentatienormen vond het echter onwenselijk dat alle afwegingen door de individuele rechter per zaak moesten worden gemaakt. Dat kon ook in een eerder stadium collectief gebeuren. Mens:

'De Hoge Raad zegt dat de rechter een afweging moet maken. De werkgroep deed dit door af te wegen dat in de voorlopige voorzieningsfase de belangen van de kinderen vóórgaan boven de nieuwe partner.'

De Hoge Raad maakte kortom geen expliciete keuze ten aanzien van de vraag of het belang van het oude gezin zwaarder woog dan dat van het nieuwe gezin of andersom. De Hoge Raad beschouwde dit als lastige rechtspolitieke keuzes waarbij de wetgever het primaat heeft. Volgens de Hoge Raad moest per individueel geval worden beargumenteerd of de belangen van de kinderen vóórgingen boven die van de alimentatieplichtige en zijn nieuwe partner. De Werkgroep Alimentatienormen was veel minder terughoudend. De praktijk vroeg om aanbevelingen, dus de werkgroep zag het als haar taak deze te geven.

De werkgroep legt uitspraken van de Hoge Raad meestal naast zich neer met het argument dat ze een uitzonderlijke situatie betreffen. Een voorbeeld is de bespreking van een uitspraak van de Hoge Raad over de behoeftebepaling van de ex-partner⁷² in de vergadering van 2 april 2004. De Werkgroep Alimentatienormen had gekozen voor een forfaitair percentage van het gezinsinkomen om de behoefte van de ex-partner te bepalen, om zo de eenheid en efficiëntie binnen de rechtspraktijk te bevorderen.⁷³ De Hoge Raad strafte een beslissing van een rechter, die slechts dat percentage als motivering van de hoogte van de behoefte van de ex-partner noemde, af. Alle relevante omstandigheden, dus zowel de inkomsten als de uitgaven, dienden te worden meegenomen bij de behoefteberekening. De meeste leden in de werkgroep waren desondanks van mening dat de Werkgroep Alimentatienormen de behoefteformule kon blijven hanteren omdat de uitspraak van de Hoge Raad een bijzonder geval betrof. Wachter (hof Leeuwarden):

'Het beleid van de Werkgroep Alimentatienormen is niet veranderd. We blijven gewoon doorgaan met die 60%. We gaan niet weer, zoals vroeger, alle posten langs. De Hoge Raad lijkt daar wat genuanceerder tegenaan te kijken, maar de beslissing

⁷² HR 19 december 2003, *NJ* 2004, 140.

⁷³ Zie over de wijze waarop deze norm rond de behoeftebepaling van de ex-partner tot stand kwam § 5.3.2, casus 2.

lijkt ingegeven door de omstandigheden van het geval. Je kunt met verve de 60% regeling overeind houden.'

3.5 CONCLUSIE

Een AMvB van rechters

Het product van de Werkgroep Alimentatienormen is een systeem van Tremanormen. In de beginfase was het een checklist met een paar vuistregels. De Tremanormen zijn meer dan dertig jaar later complexer, omvangrijker en gedetailleerder. De invoering van de bruto methode in de jaren '80 van de vorige eeuw, die mogelijk werd gemaakt door de introductie van computers in de gerechten, zorgde voor een toenemende complexiteit van de alimentatieberekening op basis van de Tremanormen. Ook de geleidelijke overheveling van het premie- en belastingvoordeel – een ontwikkeling die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt – leidde tot een rekentechnisch ingewikkelder systeem. De Tremanormen werden omvangrijker en gedetailleerder doordat de werkgroep in de loop van de tijd nieuwe Tremanormen ontwikkelde voor 'van de bulk afwijkende situaties' – waarbij het ging om de lage inkomens – en nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. In de jaren '80 van de vorige eeuw was de belangrijkste wijziging dat de Tremanormen werden uitgebreid van toepassing op de bulkzaken naar een normenstelsel voor alle alimentatiezaken. In de jaren '90 van de vorige eeuw werden de Tremanormen gedifferentieerder doordat er nieuwe normen voor diverse uiteenlopende situaties kwamen. Er werden aparte normen voor ondernemers, alimentatiegerechtigden die een eigen inkomen hebben en alimentatieplichtigen met meerdere ex-partners ontwikkeld. In de periode 2001-2006 werden de Tremanormen aangevuld met normen voor de nieuwe situatie van alimentatie en schuldsanering, voor de behoeftebepaling in het geval van hoge inkomens en voor de behoeftebepaling van ex-partners. Wat ook bijdroeg aan een uitbreiding van het systeem was dat het aantal lasten van de alimentatieplichtige, dat als mogelijk relevant wordt beschouwd, toenam. De eerste Werkgroep Alimentatienormen zette de toon door een lijst lasten van de alimentatieplichtige als relevant aan te merken. In het eerste rapport werd aanbevolen om naast de primaire kosten rekening te houden met lichamelijke handicaps van kinderen, telefoonkosten en autokosten, verwervingskosten, studiekosten, herinrichtingskosten en gezamenlijke schulden. In de jaren '80 van de vorige eeuw kwamen daar de lasten van de premie van levensverzekering (in de vorm van oudedagsvoorziening, begrafenisverzekering of risicoverzekering) en de kosten verbonden aan de omgang met kinderen bij. In de jaren '90 van de vorige eeuw werden de advocaatkosten aan de benoemde lasten toegevoegd. Wat tot slot kenmerkend is voor de Tremanormen is dat steeds meer fictieve aannames en forfaitaire bedragen erin werden opgenomen, zoals de vergoeding van de autokosten en dat er een aantal belangrijke rechtspolitieke keuzes is gemaakt, zoals het

uitgangspunt dat voorkomen moet worden dat de alimentatieplichtige een bijstandsuitkering moet aanvragen en de prioriteit van kinderalimentatie boven partneralimentatie. Dergelijke fictieve aannames zijn vergelijkbaar met normen voor huursubsidie en belastingtarieven. De Tremanormen zijn formeel geen recht in de zin van art. 79 RO. Materieel doen de Tremanormen echter niet onder voor een wet annex AMvB.

Juridisch ondernemerschap

Wie waren de drijvende krachten achter de Tremanormen? De Werkgroep Alimentatienormen had veel kenmerken van een vrijwilligersorganisatie, waarin niet de blauwdruk van een formele organisatie maar de persoonlijke invulling van bestuursfuncties de doorslag gaf. De voorzitter en secretaris waren de belangrijkste trekkers. Er waren sterke en overtuigende voorzitters, die zorgden voor meerderheden en consensus bij de besluitvorming en de secretarissen waren hun rechterhand en schreven de verslagen. Juist vanwege het feit dat de Werkgroep Alimentatienormen niet volgens een geformaliseerde procedure vergaderde en de taakomschrijving algemeen was, te weten het bevorderen van de uniformiteit, hadden de voorzitters en secretarissen veel ruimte om de activiteiten van de werkgroep naar eigen inzicht in te vullen. Er was daarnaast altijd een groep actievelingen die veel tijd en energie staken in de ontwikkeling van de Tremanormen. Dit waren geen formele leiders maar rechters die voldoening beleefden aan de werkzaamheden van de Werkgroep Alimentatienormen. Deze rechters die zich vrijwillig opwierpen als trekkers kregen de ruimte bij de invulling van de activiteiten in de werkgroep, aangezien alimentatie als een weinig prestigieus onderdeel van het civiele recht wordt beschouwd: slechts een select groepje rechters was actief betrokken bij de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen. De actievelingen in de werkgroep waren over het algemeen de rechters die het rekentechnische aspect van alimentatie interessant vonden en rechters die het menselijke gedeelte van alimentatie boeiend vonden. De nadruk lag in de werkgroep op het technische aspect en er werden keuzes gemaakt op basis van pragmatische argumenten. Dit proces wordt in de eerste paragraaf van het volgende hoofdstuk uitgediept. Op het punt van mandaat was onduidelijkheid in de Werkgroep Alimentatienormen. Of er feitelijk mandaat was hing sterk af van het betreffende gerecht en de vertegenwoordiger. Dit had tot gevolg dat de actievelingen in de werkgroep hun eigen gang konden gaan en dat er weinig zicht was op de doorwerking in de gerechten. Aan verzoeken vanuit de rechterlijke macht om nieuwe normen werd door de werkgroep voldaan. De Werkgroep Alimentatienormen slaagde er ook in wijzigingen door te voeren in de Tremanormen. Zo vond er een flinke herziening van de Tremanormen in 2001 plaats in verband met de ingrijpende wijziging van de belastingwetgeving.

Van de functioneel hiërarchische verhouding tussen rechtbanken en hoven was in de Werkgroep Alimentatienormen weinig te merken. Zowel de vertegenwoordigers van rechtbanken als van hoven konden punten aandragen voor

de agenda en mochten hun mening kenbaar maken tijdens de besluitvorming. De Werkgroep Alimentatienormen heeft zowel voorzitters gehad van rechtbanken als van de hoven.

De Hoge Raad had wel invloed op de ontwikkeling van nieuwe normen, maar weinig invloed op bestaande Tremanormen: de werkgroep opereerde tamelijk autonoom en werkte gestaag door aan haar product. De werkgroep was pragmatisch en stelde normen vast waar behoefte aan was en die draagvlak hadden in de praktijk, ook al hanteerde de Hoge Raad een ander – vaak meer principieel – standpunt. Met name uitspraken van de Hoge Raad dat per individueel geval moest worden beslist en het noemen van een Tremanorm – een percentage of een getal – dus niet voldoende was, nam de werkgroep niet klakkeloos over. Deze uitspraken zouden als consequentie hebben dat de efficiëntie, die de werkgroep met de Tremanormen juist wilde vergroten, weer ongedaan zou worden gemaakt. Deze uitspraken werden door de werkgroep als een uitzonderlijke situatie benoemd, zodat de Tremanorm in stand kon blijven.

De Werkgroep Alimentatienormen is ondanks het feit dat het bestaat uit vrijwilligers een goed voorbeeld van juridisch ondernemerschap. Een groep actieve rechters opereerde als regelgevers. Op een omvangrijk terrein zijn knopen doorgehakt en keuzes gemaakt. Dit mondde uit in pseudowetgeving. Onduidelijkheid over het mandaat weerhield de Werkgroep Alimentatienormen er niet van op eigen kracht Tremanormen te ontwikkelen en aan te bieden aan de rechtspraak. Binnen de familiesectoren hadden de Tremanormen gezag.

4 | Afwijkende opvattingen en praktijken

4.1 INLEIDING

Er mag dan wel behoefte zijn aan landelijke eenheid, maar de Werkgroep Alimentatienormen heeft formeel niet de middelen om de naleving van de Tremanormen in de gerechten af te dwingen. Het is bovendien niet vanzelfsprekend dat rechters zich gebonden achten aan richtlijnen. Deze beperking heeft invloed op de besluitvorming in de werkgroep en de inhoud van de Tremanormen. Er moet consensus en maximaal draagvlak zijn in de werkgroep voordat het zinvol is om normen vast te stellen. Pel:

‘Op een gegeven moment ontstond er in de Werkgroep Alimentatienormen een soort consensus over hoe we verder moesten gaan. Het heeft geen zin om iets wat erg controversieel is, in te voeren.’

Verder moet de Werkgroep Alimentatienormen de onderwerpen geschikt achten voor normering. De werkgroep bepaalde haar eigen agenda. De brede taakomschrijving, te weten normen ontwikkelen voor de alimentatiebepaling, liet daarvoor alle ruimte.

In paragraaf 4.2. beschrijf en analyseer ik het verloop van twee discussies in de Werkgroep Alimentatienormen over nieuwe Tremanormen. Bij beide casus wordt ingegaan op de wijze waarop de Werkgroep Alimentatienormen tot eensgezindheid kwam over onderwerpen waarover de meningen in de werkgroep aanvankelijk verschilden.

De eerste casus over de overheveling van het premie- en belastingvoordeel – in de periode 1980-1990 – is geselecteerd omdat deze kwestie gedurende tien jaar controversieel was in de Werkgroep Alimentatienormen. De discussie spitte zich toe op het dilemma ‘eenvoudige of gedetailleerde normen’, dat een terugkerend vraagstuk was in de Werkgroep Alimentatienormen. De casus is exemplarisch voor de wijze waarop de werkgroep omging met rechtspolitieke kwesties, namelijk door de nadruk te leggen op het rekentechnische aspect. Deze casus geeft ook inzicht in de wijze waarop de Tremanormen sluipenderwijs steeds complexer werden.

De tweede casus, over de kinderen van wie de ouders nooit hebben samengewoond, is een voorbeeld van een controversie waarbij het rechtspolitieke karakter wél expliciet werd in de discussie. Deze casus is exemplarisch voor

de manier waarop de werkgroep in de periode 2001-2007 omging met verzoeken vanuit de rechterlijke macht om voor specifieke maatschappelijke situaties normen te ontwikkelen.

In paragraaf 4.3 wordt een casus beschreven waarbij het gaat om openlijke verdeeldheid over de uitgangspunten van de Tremanormen. Hier wordt nagegaan in hoeverre de Werkgroep Alimentatienormen artikelen in openbare tijdschriften met fundamentele kritiek op de Tremanormen uit eigen gelederen, meer specifiek van een (ex)secretaris, toestond.

In paragraaf 4.4. komen twee casus over afwijkingen in de praktijk van de Tremanormen aan de orde. Bij beide gaat het om afwijkingen door individuele gerechten of zelfs door hele ressorten. Dit laatste is de grootste uitdaging voor de werkgroep. Wat te doen als gerechten hun eigen standpunt belangrijker vinden dan landelijke uniformiteit?

De eerste casus gaat over een hofressort dat jarenlang afweek van de fundamentele beleidskeuze van de Werkgroep Alimentatienormen voor het percentagesysteem als berekeningssysteem. De werkgroep kreeg te maken met één rechter buiten de werkgroep die tegenstribbelde.

De tweede casus betreft gerechten in het oosten en noorden van het land die er de voorkeur aan gaven vast te houden aan hun beleid van een verwerfingskostenforfait. Deze casus illustreert wat de redenen waren voor gerechten om zich al dan niet aan de landelijke beleidslijn aan te passen, terwijl ze het er inhoudelijk niet mee eens waren.

4.2 TWEE INTERNE DISCUSSIES

De belangrijkste taak van de Werkgroep Alimentatienormen is om nieuwe normen te ontwikkelen voor onderwerpen waar gebrek aan eenheid in rechtspraak is. De casus 'globalen versus de rekenmeesters' gaat over de mate waarin bij de alimentatiebepaling met het premie- en belastingvoordeel rekening moet worden gehouden. In de jaren '70 van de vorige eeuw kreeg een pragmatische opstelling de overhand, omdat de Werkgroep Alimentatienormen binnen afzienbare tijd met Tremanormen wilde komen. Vanwege de dreiging van wetgeving stond het belang van interne eenheid voorop en werden inhoudelijke meningsverschillen niet breed uitgemeten. De discussie over het premie- en belastingvoordeel in de jaren '80 stelde het vermogen van de werkgroep om ten aanzien van controversiële kwesties te beslissen voor het eerst op de proef.

CASUS 1: Premie- en belastingvoordeel: 'globalen' tegenover de 'rekenmeesters' (1980-1990)

Het betalen van alimentatie geeft de alimentatieplichtige recht op belastingaftrek. Alimentatie bespaart zowel inkomstenbelasting (belastingvoordeel) als premies volksverzekeringen (premievoordeel), wat gezamenlijk 'het fiscale

voordeel' wordt genoemd. Met andere woorden, de alimentatieplichtige houdt een hoger netto inkomen over, waardoor er meer ruimte is voor alimentatie. De vraag is dus wie van de belastingaftrek mogen profiteren: de alimentatieplichtigen of de alimentatiegerechtigden?¹

De Werkgroep Alimentatienormen had in de jaren '70 van de vorige eeuw geen keuze gemaakt. Een aantal onderwerpen – waaronder dit – was 'blijven liggen'. De werkgroep beperkte zich in de eerste twee Tremarapporten zonder veel motivering tot de mededeling dat bij keuzes voor de draagkrachtpercentages rekening was gehouden met het premie- en belastingvoordeel. De werkgroep bespaarde rechters daarmee ingewikkelde berekeningen, wat aansloot bij de filosofie van de werkgroep dat een globaal systeem de voorkeur had.² De werkgroep zette zich daarmee af tegen het ingewikkelder systeem van de Commissie De Ruiter, die voor een meer expliciete berekening van het premie- en belastingvoordeel had gekozen: het voordeel moest in beperkte mate worden meegenomen bij de alimentatieberekening. De aanleiding voor de discussie in de Werkgroep Alimentatie over overheveling van het premie- en belastingvoordeel was een uitspraak van de Hoge Raad in 1980.³ De Hoge Raad bepaalde dat het fiscale belastingvoordeel moest worden meegenomen bij de alimentatieberekening. Bovendien bleek volgens secretaris Maan het standpunt dat de overheveling van het premie- en belastingvoordeel in de draagkrachtpercentages verdisconteerd was, in de rechtspraktijk niet meer houdbaar te zijn.

Deze discussie werd ook buiten de Werkgroep Alimentatienormen in het tijdschrift *Trema* gevoerd door zowel leden van de werkgroep als buitenstaanders.⁴ Hoewel de kwestie van technische aard leek te zijn, zat er een rechtspolitieke discussie achter verscholen. Het overhevelen van premie- en belastingvoordeel had namelijk tot gevolg dat de alimentatiegerechtigden meer alimentatie kregen; het ging met andere woorden om de verdeling van het voordeel tussen ex-partners. De vraag *hoe* dit voordeel vervolgens moest worden berekend en overgeheveld, was wel een technische kwestie.

Er waren twee kampen binnen de Werkgroep Alimentatienormen. Het ene kamp bestond uit de 'globalen', die grote waarde toekenden aan het traditionele timmermansoog van de rechter. Zij vonden een gedetailleerd technisch

1 Fernhout 1990, p. 9.

2 In de eerste twee versies van het Tremarapport uit 1976 en 1978 schreef de Werkgroep Alimentatienormen dat door de keuze van de percentages 50 en 70 als draagkrachtrichtsnoer 'met het fiscale aspect, bestaande in de fiscale aftrekmogelijkheden van de man, rekening is gehouden.' De keuze voor genoemde percentages van 70 en 50 vloeide voort uit de vroegere Divosanormen en de verhaalspraktijk ten tijde van de eerste verschijning van de Tremanormen, waarnaar de werkgroep onderzoek had gedaan. Gisolf 1988, p. 38.

3 HR 8 augustus 1980, NJ 1980, 647.

4 Buijs 1983; Maan 1984a, p. 16-17; Maan 1984b, p. 62-63, Sassen 1985, Verhaaren 1983; Sniijders-Borst 1984, 1985, 1990. Van der Pol beschreef ze in het interview als 'vinnige' artikelen.

normenstelsel, waarbij de nadruk lag op de rekenmethode, niet wenselijk. De globalen hechtten er belang aan de Tremanormen zo eenvoudig mogelijk te houden. Dat rekende immers gemakkelijker. Daarbij speelde mee dat dit hun de mogelijkheid gaf 'met de hand te rekenen'. Zij waren niet erg betrokken bij de technische discussies in de Werkgroep Alimentatienormen. Deze houding van de 'globalen' is typerend voor juristen: 'iudex non calculat' (de rechter rekent niet). De overheveling van het premie- en belastingvoordeel maakte de Tremanormen rekentechnisch ingewikkelder in plaats van globaal.

Het andere kamp bestond uit de 'rekenmeesters' die zich op de fiscaliteit oriënteerden. Zij waren wel geïnteresseerd in het alimentatierekenen. De rekenmeesters waren dominant binnen de werkgroep in de jaren '80. Zij vonden het belangrijk dat de Tremanormen rekentechnisch goed in elkaar staken en namen daarbij voor lief dat alimentatieberekeningen daardoor complexer werden. Naar hun idee kon daardoor ook kritiek op de Tremanormen het beste worden tegengegaan, aldus Maan. De voorzitter De Koning-Beij vervulde in de discussie een centrale rol. Zij 'rekende het liefst met de hand' en behoorde tot het kamp van de 'globalen'. De secretarissen Maan en Van der Pol waren goede rekenaars met interesse in computersystemen. Zij behoorden tot het kamp van de rekenmeesters. Beiden ontwikkelden computerprogramma's voor de berekening van alimentatie.

In eerste instantie koos de werkgroep na de uitspraak van de Hoge Raad voor een systeem waar in beperkte mate rekening werd gehouden met het belastingvoordeel.⁵ Dit was een compromis tussen de globalen en de rekenmeesters. De methode kwam overeen met de methode van de commissie De Ruiter, met dit verschil dat het premievoordeel naar de mening van de werkgroep buiten beschouwing moest worden gelaten. Deze methode werd vervolgens de 'methode werkgroep' genoemd. Dus één van de aspecten van het systeem van de commissie De Ruiter waar de werkgroep zich in het verleden tegen had verzet, werd grotendeels overgenomen! Hiermee was de discussie niet beëindigd. Er kwam zowel vanuit de rechterlijke macht als vanuit de advocatuur kritiek. De belangrijkste critici uit de advocatuur waren Fernhout⁶ en Sassen, die zich beiden ook bezighielden met de ontwikkeling van computerprogramma's. Daarnaast mengde Buijs, kantonrechter te Zutphen, geen lid van de werkgroep, maar wel lid van de redactie van Trema, zich in de discussie.⁷ Buijs wees er in een artikel in Trema op dat de werkgroep naar zijn idee niet goed had gerekend:

5 Tremarapport 1982, p. 16 en p. 24. Zie ook Fernhout 1990, p. 87.

6 Fernhout ging vanaf 1991 vanuit rechtbank Maastricht deelnemen aan de werkgroep en werd dus een insider.

7 Buijs was ook in de jaren '90 van de vorige eeuw betrokken bij de discussie rond een andere rechterlijke richtlijn, namelijk de kantonrechtersformule. Dit was dus een rechter die zich op verschillende terreinen met landelijk rechterlijk beleid bezighield.

‘Cijferen is veelal niet de sterkste kant van juristen. Deze uitspraak van Nivard wordt bevestigd in het rapport alimentatienormen. De Werkgroep Alimentatienormen geeft namelijk een rekenvoorbeeld met betrekking tot de toerekening van het belastingvoordeel van de man bij de vaststelling van de alimentatie aan de vrouw. Dit rekenvoorbeeld klopt niet.’⁸

Rekenmeester Buijs stelde zich op het standpunt dat de werkgroep behalve het belastingvoordeel ook het premievoordeel moest meenemen bij de alimentatieberekening en dat het premie- en het belastingvoordeel volledig moesten worden overgeheveld: de ‘methode Buijs’.⁹ Ook het voordeel, dat bij de te betalen alimentatie werd opgeteld, was immers weer aftrekbaar (de alimentatie was immers hoger door het voordeel) en leverde opnieuw voordeel op. Boogaard-Derix (Roermond), voorstander van een globaal systeem, vergelijkt dit proces in het interview met het ‘drosteblikje’: je kunt eeuwig doorgaan met rekenen, want elk belastingvoordeel levert opnieuw belastingvoordeel op. Maan leverde zijn aandeel aan de discussie à titre personnel in Trema:

‘Daarbij dient vooropgesteld te worden dat deze reactie niet kan worden geacht de reactie van de Werkgroep Alimentatienormen te zijn omdat de tijd te kort was om de werkgroep te raadplegen. Het onderstaande behelst dan ook mijn persoonlijke mening.’¹⁰

Maan schreef dat Buijs gelijk had dat de wijze waarop de werkgroep het belastingvoordeel toerekende aan de vrouw niet helemaal klopte. Maan was er daarom voorstander van de door de werkgroep aanbevolen methode van toerekening van belastingvoordeel te blijven hanteren tot en met de middeninkomens (de schijf van 50%). Daarboven werden de verschillen tussen de uitkomsten volgens de methode Buijs en het systeem van de werkgroep volgens Maan dermate groot dat het gebruik van de methode Buijs daar aanbeveling verdiende. Verhaaren, voorzitter van de belangenvereniging van gescheiden mannen en hun nieuwe partners, SOGM, noemde de reactie van Maan op het artikel van Buijs in Trema¹¹ uiterst ongelukkig, aangezien deze blijk gaf van uiteenlopende standpunten in de Werkgroep Alimentatienormen.

‘Als de werkgroep de mening van E.A. Maan niet deelt, is er sprake van verschil van mening binnen de werkgroep met wellicht binnen de groep van de alimentatierechters eveneens een scheiding der geesten. Weg is de zo moeizaam tot stand gekomen en nog niet geconsolideerde rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid der alimentatiehoogten.’¹²

8 Buijs 1983, p. 101.

9 Fernhout 1990, p. 85-87.

10 Maan 1983, p. 45.

11 Maan 1984b, p. 62.

12 Verhaaren 1983, p. 245-248.

Hij beschouwde het schrijven van Maan als een uitglijder. In een volgend artikel in *Trema*, probeerde Maan duidelijkheid te scheppen over zijn dubbelrol:

‘Ditmaal behelsde hetgeen onder voormelde titel verschijnt enerzijds de mening van de werkgroep alimentatienormen (dit geldt voor de punten 1 en 2 waaromtrent ik u bericht in mijn hoedanigheid van secretaris van de werkgroep) en anderzijds een attenderen door mij als privé-persoon op inmiddels gewijzigde gegevens.’¹³

Na een stevige discussie besloot de Werkgroep Alimentatienormen gedeeltelijk mee te gaan met Buijs, maar alleen voor de hogere inkomens, omdat de alimentatieberekening in die situaties toch al atypisch was en omdat het om minder uitspraken ging. De werkgroep ging dus mee met het voorstel van Maan. Voor de lage inkomens bleef het systeem onveranderd. De reden waarom de werkgroep niet geheel overging op het systeem van Buijs was de behoefte aan eenvoud. Het systeem van Buijs vereiste meer rekenwerk en de globalen in de werkgroep waren daartegen. Maan:

‘Je moet bedenken dat het een vergadering is van familierechters die geen notoire rekenaars zijn. De meeste rechters in de werkgroep wilden een handzaam systeem. Daarin zie je ook de invloed van Gisolf terug.’

Maan was persoonlijk voorstander van het systeem Buijs. Hij ging desondanks akkoord met het compromis:

‘Anders blijft de discussie hangen op de vraag welk systeem moet worden gekozen en gebeurt er misschien niets. Dan wordt er net gedaan alsof er helemaal geen belastingeffect in zit. Dat is ook verkeerd.’

Dorn (hof Den Bosch) wijst op de computer als invloedrijke factor bij de besluitvorming:

‘De reden was dat de methode Buijs te ingewikkeld was om met de hand te berekenen. Dat kon met het simpele systeem wel. De methode Buijs was op zich interessant maar rechtbanken die geen computer hadden, konden er niet mee overweg. De meer fiscaal ingestelde mensen zoals ik vonden dat als je het echt goed wilde doen, je een andere methodiek in moest voeren. Wij wilden een systeem waarbij je alle belastingvoordelen berekende.’

Volgens Fernhout volgde een aantal rechters echter niet de lijn van de Werkgroep Alimentatienormen maar van Buijs:

13 Maan 1984, p. 62.

‘De praktijk was iets ontvankelijker voor het gezonde verstand, zodat een groot aantal rechterlijke colleges óf onverkort de methode Buijs toepasten of wel rekening hielden met het premieoordeel.’¹⁴

Hoewel deze uitspraak van Fernhout misschien gekleurd is (Fernhout was voorstander van het systeem Buijs) blijkt wel dat de werkgroep er nog niet in was geslaagd eenheid van rechtspraak te realiseren.

Op 1 januari 1990 behaalden de rekenmeesters in de Werkgroep Alimentatienormen echter een flinke overwinning: voortaan moest ook rekening worden gehouden met het premieoordeel en er moest worden gerekend volgens de methode Buijs.¹⁵ De reden was dat premie- en belastingheffing werden geïntegreerd vanwege de invoering van de Oort-wetgeving. Het onderscheid tussen beide was toen niet meer vol te houden,¹⁶ net zo min als het onderscheid tussen lage en hoge inkomens. De globalen zagen de ontwikkeling met lede ogen aan, maar konden het tij niet keren. Secretaris de Groot: ‘Overheveling van het belastingoordeel en verhaal maakte het systeem alleen maar verfijnder.’

Analyse

De discussie over het premie- en belastingoordeel was een rechterlijke discussie, die zich zowel binnen als buiten de werkgroep afspeelde. Kritiek van andere rechters, zoals Buijs, had invloed op het beleid van de Werkgroep Alimentatienormen. Advocaten en belangenbehartigers, zoals Verhaaren en Snijders-Borst, probeerden tevergeefs met hun tijdschriftartikelen invloed uit te oefenen.

Wat zegt deze casus over hoe de Werkgroep Alimentatienormen haar coördinerende taak vervulde? Hoewel dit een kwestie was waar veel verschil van mening over was in de werkgroep, werden er toch keer op keer knopen doorgehakt en nieuwe beleidslijnen in *Trema* gepubliceerd. Dit kwam onder andere doordat de nadruk sterk werd gelegd op het technische aspect van deze alimentatiekwestie en nauwelijks op de rechtspolitieke aspecten. Er werd niet gesproken over welk systeem het meest rechtvaardig was voor alimentatieplichtigen dan wel alimentatiegerechtigden. De discussie werd door betrokkenen beschouwd als een technische discussie. Volgens de rekenaars hing de keuze voor overheveling van het fiscale voordeel samen met de keuze voor het draagkrachtbeginsel. Zij beschouwden het belastingoordeel als een stuk extra draagkracht en niet als een te verdelen extraatje, aldus Ten Hoeve. Bij elke wijziging van de Tremanormen kreeg de vrouw (en kinderen) een deel extra van het fiscale voordeel van alimentatie toebedeeld. Verhaaren, voorzitter van SOGM, de belangenvereniging voor alimentatieplichtigen en hun nieuwe

¹⁴ Fernhout 1990, p. 88.

¹⁵ De Groot 1990, p. 22. Zie ook Fernhout 1990, p. 88.

¹⁶ Fernhout 1990, p. 85-88.

partners, stelde in Trema¹⁷ dat ten onrechte alle aandacht was gericht op de rekenkunde en niet op het 'wezenlijke van de zaak', namelijk dat het belastingvoordeel tussen de man en de vrouw moet worden verdeeld. Het overnemen van het systeem Buijs in de Tremanormen betekende volgens hem een drastische wijziging in het denken van de Werkgroep Alimentatienormen, omdat ervoor werd gekozen het fiscale voordeel van alimentatie naar de ex-vrouw over te hevelen. Verhaaren probeerde de discussie nog te beïnvloeden in de door hem gewenste manvriendelijke richting. Deze inbreng van Verhaaren had echter geen effect op de keuze van de werkgroep voor het systeem Buijs, noch op het karakter van de discussie in de Werkgroep Alimentatienormen: deze bleef technisch en niet rechtspolitiek van aard. Deze casus is een voorbeeld van depolitisering van het alimentatievraagstuk. Door een rechtspolitieke kwestie als technisch te behandelen kreeg de interne discussie een minder beladen karakter, wat de besluitvorming vergemakkelijkte. Hierdoor werd de angel uit rechtspolitieke tegenstellingen gehaald. De werkgroep kon zich op die manier afsluiten van commentaar van belangenverenigingen en feministische kritiek.

Een andere belangrijke verklaring voor de wijzigingen is dat daar vanuit de rechterlijke macht om werd 'gevraagd'. De Hoge Raad zorgde ervoor dat de kwestie op de agenda van de Werkgroep Alimentatienormen terechtkwam en kantonrechter Buijs drong aan op een belangrijke koerswijziging. Deze verzoeken om wijziging van de Tremanormen vielen in goede aarde bij krachtige trekkers in de Werkgroep, zoals Maan en Dorn. Het toenemende gebruik van de computer in gerechten, wat de berekening van het premie- en belastingvoordeel vergemakkelijkte, werkte in hun voordeel. De discussie rond het premie- en belastingvoordeel laat zien hoe de Werkgroep Alimentatienormen worstelde met het dilemma tussen eenvoud en verfijning, waarbij uiteindelijk de rekenmeesters aan het langste eind trokken, mede doordat ze van buitenaf – integratie van premie- en belastingheffing – de wind in de zeilen kregen.

CASUS 2: Kinderen van wie de ouders niet hebben samengewoond: te specifiek voor de werkgroep

Bij de kwestie van de kinderen van wie de ouders niet hebben samengewoond ging het om de vraag of er beleid moest komen voor bijzondere leefsituaties die afweken van de standaardgevallen, in casu het bepalen van kinderalimentatie in het geval dat de ouders van het kind nooit hebben samengewoond.

De vraag wat een kind kost wordt in de tabel 'Kosten van kinderen', die deel uitmaakt van de Tremanormen, berekend op basis van CBS onderzoek naar wat ouders feitelijk aan kinderen uitgeven. In dit systeem is het beschikbare inkomen bepalend voor de omvang van de uitgaven die feitelijk ten behoeve van de kinderen worden gedaan. Ouders blijken een bepaald percentage van hun inkomen ten behoeve van hun kinderen uit te geven, onafhankelijk

17 Verhaaren 1983.

van de hoogte van het inkomen – dit gold tenminste voor de lagere en midden-inkomens; naar inkomens boven € 3500 netto was geen onderzoek gedaan - . Dit diende volgens de Tremanormen ook na de echtscheiding maatstaf te zijn voor de behoefte van het kind. Uitgangspunt is dat kinderen in beginsel niet slechter af moeten zijn door en na scheiding van hun ouders, met andere woorden (een) kind(eren) moet(en) na de scheiding op hetzelfde welstandsniveau blijven als tijdens het huwelijk. Een vast percentage van het gezinsinkomen van de ouders ten tijde van de scheiding wordt daarom als uitgangspunt genomen voor de berekening van de behoefte van kinderen. Op basis hiervan en de draagkracht van de alimentatieplichtige wordt vervolgens de hoogte van kinderalimentatie bepaald.¹⁸ De vraag waarmee de werkgroep werd geconfronteerd was: hoe moet de alimentatie worden bepaald voor kinderen van wie de ouders nooit hebben samengewoond? Moet in dat geval het inkomen van de moeder of het inkomen van de vader als uitgangspunt worden genomen in de berekening? Met name in de gevallen dat de vader veel meer verdient dan de moeder is het antwoord op deze vraag sterk van invloed op de hoogte van kinderalimentatie.

De kwestie ‘kinderen van wie de ouders nooit hebben samengewoond’ werd op 8 november 2002 door Draijer (hof Den Bosch) op de agenda gezet. Zij had een notitie geschreven, waarin ze stelde dat er gebrek was aan eenheid in rechterlijk beleid. Uit de jurisprudentie bleek dat drie hoven, namelijk Den Bosch, Arnhem en Amsterdam het probleem zeer verschillend benaderden. Draijer gaf de volgende samenvatting van het uiteenlopende beleid:

Hof Amsterdam:

‘De reële kosten die de vrouw maakt ten behoeve van het kind dienen de basis te vormen bij het vaststellen van de door de man te betalen verhaalsbijdrage. Bij de begroting van de omvang van die kosten dient eveneens zoveel mogelijk aansluiting bij de realiteit te worden gezocht. Die realiteit wordt het best benaderd door het gezinsinkomen van de vrouw voor de geboorte van het kind tot uitgangspunt te kiezen.’

Hof Arnhem:

‘De wettelijke onderhoudsplicht brengt mee dat een kind, ook als zijn ouders nooit hebben samengewoond, opgroeit in een welstand die gerelateerd is aan het inkomen van beide ouders, hetgeen impliceert dat, nu de vrouw een bijstanduitkering ontvangt, de man moet bijdragen met het bedrag dat hij aan de dochter zou besteden als zij in zijn eigen gezin zou opgroeien.’

18 Notitie Pannekoek in: Vergaderstukken Werkgroep Alimentatienormen d.d. 8 november 2002 (intern).

Hof Den Bosch:

‘Indien partijen niet hebben samengewoond, is er sprake van een zodanige afwijking van de aan de tabel ‘eigen aandeel kosten kinderen’ ten grondslag liggende gedachten (zolang ouders niet gescheiden zijn is het gezinsinkomen bepalend voor de uitgaven die ten behoeve van het kind worden gedaan en dit gezinsinkomen moet ook na de echtscheiding de maatstaf zijn), dat deze tabel niet zonder meer toepasbaar is.’

De Amsterdamse lijn was dus dat het inkomen van de alimentatiegerechtigde als uitgangspunt moest worden genomen bij het bepalen van kinderalimentatie. Amsterdam koos daarmee voor een beleidslijn die afweek van de hoofdregel in de Tremanormen. De aanhangers van de Arnhemse lijn waren voorstander van het uitgangspunt om het inkomen van de vader als uitgangspunt te nemen. Het hof Den Bosch hanteerde het standpunt dat de Tremanormen voor deze afwijkende situaties in beginsel niet van toepassing waren. Voor Pannekoek (hof Den Haag) was het niet mogelijk als vertegenwoordiger van haar hof op te treden in de discussie. Zijzelf was aanhanger van de Arnhemse lijn:

‘Het kind moet niet de dupe worden van foutjes van de ouders en van de keuze van ouders om niet samen te wonen, ook al is het zo dat de vrouw twee keer expres de pil is vergeten. Vader moet een redelijke bijdrage betalen.’

Een deel van de raadsheren deelde die mening echter niet. Van den Wildenberg (sectorvoorzitter hof Den Haag) over de discussie binnen het hof Den Haag:

‘De meningen waren volstrekt verdeeld. Het was fiftyfifty. En dat is het probleem. Er zijn voor beide standpunten argumenten aan te voeren. Omdat we het binnen de sector niet eens konden worden, heeft de combinatie die op de zaak zat de knoop moeten doorhakken. Dus niet de hele sector staat achter deze uitspraak.’

Het werd daarom als belangrijk ervaren dat in de Werkgroep Alimentatienormen een landelijke beleidslijn werd afgesproken.

In de werkgroepvergadering mondde dit uit in een discussie in de werkgroep tussen de twee kampen, die respectievelijk de Amsterdamse lijn en de Arnhemse lijn aanhingen. Doorn (rechtbank Arnhem) en Miltenburg (Rechtbank Zwolle) meldden dat hun rechtbanken de Amsterdamse lijn volgden. De rechtbank Zutphen volgde volgens Luiten het hof Arnhem. Binnen het hof ressort Arnhem was er dus verdeeldheid. Datzelfde gold voor de meeste andere ressorten. Wachter (hof Leeuwarden) wist niet in hoeverre zijn hof één beleidslijn volgde ten aanzien van deze kwestie. Vanwege ziekte van de vertegenwoordiger (Kwantes) was het hof Amsterdam trouwens de grote afwezige tijdens de discussie. Er was geen vervanger.

Het argument voor de Amsterdamse lijn was dat de vader nooit een rol had gespeeld in het leven van het kind en het kind nooit had mogen genieten van het inkomen van de vader. Het kind was de levensstandaard van de vader dus niet gewend. Als je dan het inkomen van de vader als uitgangspunt zou nemen, dan stond dat soms niet in verhouding tot de werkelijke kosten, zo stelden de voorstanders van deze benadering. Dan werd de kinderalimentatie verkapte partneralimentatie. Daar werd door tegenstanders, aanhangers van de Arnhemse lijn, tegenin gebracht dat het helemaal niet zo erg was dat de man een groter bedrag aan het gezin moest afstaan dan de moeder feitelijk aan het kind uitgaf. Het kind profiteerde namelijk ook van verkapte partneralimentatie. Het belangrijkste argument hiervoor was dat het kind niet de dupe hoefde te worden van het handelen van de ouders en daarom best mocht meegenieten van een hoog inkomen van de vader.

De verschillende meningen in de werkgroep maakten het moeilijk om tot consensus te komen. Daarbij speelde mee dat bij deze kwestie de concrete omstandigheden van het geval van zo groot belang waren. Het ene uiterste was de hoogleraar, die eenmalig op een congres het bed had gedeeld met een andere congresdeelnemer en negen maanden later een geboortekaartje ontving. Het andere uiterste was het bewuste vaderschap waarin ouders bewust hadden gekozen voor een kind maar al snel uit elkaar gingen. Daartussen was er een grijs gebied. Lag de grens bij één maand of bij drie maanden samenwonen? Is het rechtvaardig wanneer een kind van wie de ouders nooit hebben samengewoond anders wordt behandeld dan een ander kind bij wie dat wel het geval is? Is het wel rechtvaardig dat de vader een flinke bijdrage moet betalen in het geval dat de moeder ten onrechte had beweerd dat ze de anticonceptiepil slikte? Deze verschillende situaties zorgden voor een zwakke basis voor het maken van een landelijke afspraak. Omdat de leden van de werkgroep niet tot consensus konden komen, stelde de voorzitter voor dat de hoven in een subwerkgroep met elkaar zouden overleggen over deze kwestie. Draijer (hof Den Bosch) en Pannekoek (hof Den Haag) stelden zich beschikbaar. Amsterdam kon zich vanwege de afwezigheid van Kwantes niet beschikbaar stellen.

Tijdens de werkgroepvergadering van 11 april 2003 werd deze kwestie opnieuw besproken. Pannekoek (hof Den Haag) en Draijer (hof Den Bosch) deelden mee dat ze het in overleg niet eens waren geworden. Pannekoek had een notitie geschreven. Ze was van mening dat het bij de alimentatiebepaling in beginsel geen verschil moest maken of een kind buiten of binnen een (huwelijkse) relatie was geboren. De (financiële) verantwoordelijkheid van de ouders ten opzichte van het door hen verwekte kind was niet anders. Draijer zei dat het uitgangspunt van het hof Den Bosch eigenlijk niet veel verschilde van dat van Den Haag. Alleen voor de situatie van de onenightstand maakte het hof Den Bosch een uitzondering op de beleidslijn dat het inkomen van de vader als uitgangspunt werd gekozen. Dit keer werd er kort gediscussieerd. Er was niemand die het standpunt van het hof Amsterdam met verve

verdedigde, wat mede kwam doordat er van het hof Amsterdam nog steeds niemand aanwezig was.

Secretaris De Groot probeerde de impasse te doorbreken door de principiële vraag te stellen of voor deze bijzondere situaties eigenlijk wel een aparte Tremanorm moest worden gemaakt: het dilemma tussen gedetailleerde normen en algemene regels. Hij was van mening dat de Werkgroep Alimentatienormen hiervoor eigenlijk geen beleid zou moeten maken. Hij merkte op dat de werkgroep door middel van de tabel 'Kosten van kinderen' had geprobeerd het bepalen van kinderalimentatie *eenvoudig* te maken. Die eenvoud deed je volgens hem teniet door voor de 10% uitzonderingsgevallen, waartoe de kinderen van wie de ouders nooit hadden samengewoond behoorden, regels te maken. Hij opperde dat iedere individuele rechter moest vragen om een verzwaarde stelplicht van de vrouw. Zij moest bewijzen wat ze ging doen met het geld. Dan pas kon de algemene regel worden toegepast en daarna pas de tabel 'Kosten van kinderen'.

Luiten stelde vervolgens voor om de hoofdregel, te weten het (in casu fictief) gezinsinkomen alsof samengeleefd is, als uitgangspunt te nemen. Niemand maakte bezwaar. De uiteindelijke conclusie was dat voor deze gevallen in beginsel de Tremanormen zouden worden gevolgd. De kinderalimentatie zou op dezelfde wijze worden bepaald als in het geval dat partijen samengeleefd hadden. Het was indirect een rechtspolitieke beslissing van de werkgroep: deze keuze kwam ten goede aan de alimentatiegerechtigden, omdat het hierbij ging om situaties waarbij de alimentatieplichtige veel meer verdiende dan de alimentatiegerechtigde. Door het optellen van de inkomens van de ouders was de uitkomst meestal een hoge behoefte. Dit uitgangspunt sloot aan bij de Arnhemse lijn die ook Zutphen – Luitens thuisbasis – volgde. De beslissing werd onder voorbehoud genomen, omdat de notitie niet zes weken van tevoren was rondgestuurd. Van Ginhoven (hof Arnhem) stelde namens Mens, die niet aanwezig was, dat het idee achter het uitgangspunt dat de agenda zes weken van tevoren moet worden rondgestuurd, is dat punten konden 'worden voorbesproken' in het gerecht. Het hof Arnhem had nog niet de mogelijkheid gehad dit onderwerp intern te bespreken. Sommige leden vonden het niet nodig dat de beslissing onder voorbehoud moest worden genomen. Het verschil in benadering tussen de 'procedurelen' en de 'rekkelijken' kwam hier naar voren. In de vergadering daarna van de werkgroep, op 7 november 2003, werd de kwestie echter niet meer aan de orde gesteld.

De kwestie werd opnieuw door Mens (Arnhem) ter sprake werd gebracht in de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 2 april 2004. De aanleiding was een uitspraak van de Hoge Raad.¹⁹ Deze uitspraak sloot aan bij het uitgangspunt van de werkgroep dat het inkomen van de vader moest worden meegenomen bij het bepalen van de kosten van de kinderen

19 HR 27-2-2004, NJ 2004, 283, m.nt. SW.

van wie de ouders nooit hadden samengewoond, maar bood verder weinig duidelijkheid over de vraag in welke mate het inkomen van vader moest meetellen.

In het rapport *Alimentatienormen 2006* werd over deze kwestie het volgende opgenomen:

‘De behoefte van een kind dat nooit in gezinsverband met beide ouders heeft geleefd, wordt medebepaald door het inkomen van de ouder bij wie het kind niet woont aldus, dat die ouder in beginsel moet bijdragen in de kosten van dit kind met het bedrag dat hij aan het kind zou besteden als het wel in zijn gezin zou opgroeien. Kosten die in de fictieve situatie wel zouden worden gemaakt maar in de feitelijke situatie van het kind niet, dienen niet meegeteld te worden. Als het om een eerste vaststelling gaat en de ouder bij wie het kind woont nog niet de beschikking heeft over een bijdrage van de andere ouder, kan volstaan worden met een globale schatting van de kosten van het kind.’

Hierbij werd verwezen naar de uitspraak van de Hoge Raad uit 2004 over deze kwestie. In het *Tremarapport* werd dus de lijn van het hof Arnhem opgenomen, met de kanttekening dat kosten van het kind die niet werden gemaakt, niet meetelden. Het andersluidende besluit over deze kwestie, dat was genomen in de vergadering van 11 april 2003, was destijds met een voorbehoud gemaakt en dus nooit definitief vastgesteld. Waarschijnlijk was dat de reden, aldus ook Luiten in het interview, dat het niet werd opgenomen in de *Tremanormen*.

De kwestie werd in de vergadering van 13 april 2007 opnieuw aan de orde gesteld. Mens (Hof Arnhem) had een notitie geschreven. De aanleiding was dat binnen de hoven nog steeds verschillend werd omgegaan met de behoeftebepaling van kinderen wanneer ouders niet hadden samengewoond. Soms werden de inkomens van beide ouders opgeteld om de behoefte te bepalen – in dit geval werd dus uitgegaan van een fictief gezinsinkomen – en soms werd de behoefte bepaald aan de hand van respectievelijk het inkomen van de vader en de moeder en soms werd de uitkomst ‘gemiddeld’. Het hof Arnhem zat nog steeds op dezelfde lijn dat het inkomen van de vader als uitgangspunt genomen moest worden. Mens verwees ook naar een noot van Pieters naar aanleiding van een beslissing van het hof Den Bosch.²⁰ Mens: ‘Willen we casuïstiek-jurisprudentie of willen we het laten bij een duidelijke aanbeveling die voor het gros van de gevallen de oplossing moet bieden?’²¹ De werkgroep besloot dat bij de berekening van de behoefte van een kind dat nooit in gezinsverband had samengeleefd de inkomens van de ouders niet

20 Hof Den Bosch, 16 maart 2006, R20050090, m.nt. IP, *FJR* 2006, p. 204-205.

21 Notitie Mens, bijlage 7, vergaderstukken Werkgroep *Alimentatienormen* d.d. 13 april 2007.

bij elkaar moesten worden opgeteld.²² Hierbij werd dus afstand gedaan van de beslissing van de werkgroep in de vergadering van 11 april 2003 om het fictief gezinsinkomen als uitgangspunt te nemen. Wat de werkgroep dus feitelijk besliste was dat de Tremanormen in deze gevallen niet van toepassing waren. Er werd in deze vergadering echter geen beslissing genomen over de vraag hoe dan wel met deze kwesties moest worden omgegaan.

Mens schreef vervolgens op 10 oktober 2007 opnieuw een notitie aan de Werkgroep Alimentatienormen over deze kwestie. De aanleiding was de noot van Wortmann bij bovengenoemde uitspraak van de Hoge Raad van 13 april 2007, waarin deze stelde dat het de taak van de Werkgroep Alimentatienormen was om een einde te maken aan de verschillende wijzen waarop rechtbanken en hoven de behoefte bepaalden van kinderen van wie de ouders niet hebben samengewoond.²³ Daarnaast kreeg het hof Arnhem in appèl uitspraken onder ogen van rechtbank Utrecht, waarin een andere lijn, namelijk de lijn van het hof Amsterdam werd toegepast. Mens stelde voor om de lijn van het hof Amsterdam voortaan als uitgangspunt te nemen. Deze beleidslijn was anders dan in 2002 – het hof Amsterdam stelde destijds voor om de behoefte van het kind te bepalen aan de hand van het inkomen van de moeder. Mens noemde het nieuwe beleid van het hof Amsterdam een tussenoplossing: bereken de behoefte van het kind op basis van het inkomen van de moeder, bereken de behoefte op basis van het inkomen van de vader, tel deze uitkomsten op en neem dan het gemiddelde van die twee. Deze behoefte kan vermeerderd worden met de netto kosten van de kinderopvang, dus na aftrek van de kinderopvangtoeslag van de belastingdienst. De reden waarom Mens namens het hof Arnhem de beleidslijn van een ander hof in plaats van die van het hof Arnhem voorstelde, was, aldus Mens in het interview, dat er te weinig draagkracht voor was bij andere gerechten en niet goed werd begrepen; en dat de alimentatieplichtigen de beleidslijn niet acceptabel vonden.²⁴ De Werkgroep Alimentatienormen besteedde de vergadering van 16 november 2007

22 Notulen vergadering Werkgroep Alimentatienormen d.d. 13 april 2007. Op de dag van de werkgroepvergadering deed de Hoge Raad nog een uitspraak over deze kwestie (HR 13 april 2007, *NJ* 2007, 394, m.nt. SW) en bepaalde daarin het volgende: 'In een geval waarin een kind niet in gezinsverband met beide ouders heeft geleefd bestaat er in het algemeen geen goede grond om voor de bepaling van de behoefte van dat kind zonder meer aansluiting te zoeken bij de welstand die past bij de financiële armslag van een fictief gezin waarvan het gezinsinkomen bestaat uit de som van de netto-inkomens van de ouders.' De Hoge Raad bepaalde dus dat de rechter in deze zaken in beginsel de inkomens van de ouders niet moest 'optellen' om de behoefte van kinderen te bepalen.

23 Wortmann gaf in de noot ook een overzicht van de berekeningen die in de praktijk voorkwamen: (1) het beleid dat overeenkwam met het besluit van de werkgroep in 11 april 2003 en van een deel van hof Leeuwarden; (2) het beleid van hof Arnhem; (3) het nieuwe beleid van hof Amsterdam; (4) een andere beleidslijn van hof Leeuwarden, namelijk een tussenoplossing tussen beleidslijn (1) en (2).

24 Interview Mens.

echter aan de positie van de werkgroep,²⁵ dus dit agendapunt – evenals de andere – werd opgeschoven naar de vergadering van 1 februari 2008.²⁶

Analyse

In deze kwestie was sprake van ‘overreaching’ van de Werkgroep Alimentatienormen: de werkgroep probeerde een norm te ontwikkelen voor kwesties die afweken van de bulk alimentatiezaken waarvoor de Tremanormen waren ontwikkeld en waarover veel verschil van mening in de rechtspraak was.

Hier speelde een belangentegenstelling tussen de alimentatieplichtige vader enerzijds en de moeder en het kind anderzijds. De discussie had een rechtspolitiek karakter, dat expliciet werd gemaakt in de discussie in de Werkgroep Alimentatienormen: de verschillen van mening spitsten zich toe op de situatie dat de inkomens van vader en moeder sterk uiteenliepen – de vader had een veel hoger inkomen, terwijl het kind nooit in gezinsverband met de vader had samengeleefd. De vraag die centraal stond was of een kind voordeel mocht hebben van een hoog inkomen van de vader, terwijl het in een gezinssituatie samenleefde met een moeder met een laag inkomen. De verschillen van mening waren groot. Tot 2007 slaagde de werkgroep er niet in om tot een eenduidige richtlijn te komen. Een eerste belangrijke reden waarom het lastig was om tot overeenstemming te komen, was dat deze kwesties afweken van de situaties waarvoor de Tremanormen waren ontwikkeld. Ten tweede was het lastig om deze kwestie te depolitiseren: de discussie of een kind wel of niet mocht profiteren van een hoog inkomen van de vader kon niet worden teruggebracht tot een rekensom. Ten derde verschilden de situaties, binnen de categorie van de zaken met kinderen van wie de ouders niet hebben samengewoond, zodanig dat het vaststellen van één norm voor die afwijkende situaties ook niet rechtvaardig leek. De situatie van de onenightstand was van een andere orde dan de situatie waarin partijen hadden samengeleefd voordat het kind werd geboren. Zoals Wortmann in haar noot bij de uitspraak van de Hoge Raad van 27 februari 2004 stelt, luidde de vraag in het eerste geval

‘of een kind in zijn verzorging en opvoeding ervan mag profiteren dat zijn vader of verwekker over goede financiële mogelijkheden beschikt, ook als de vader geen contact met het kind wenst en zelfs (..) bij de rechtbank heeft gesteld dat hij op

25 Zie § 5.3.3.

26 Hoewel dit proefschrift tot december 2007 loopt, is de vergadering van 1 februari 2008 ter aanvulling van deze kwestie relevant. Luiten vroeg na een toelichting van Mens op haar notitie en een korte discussie of er gerechten waren met overwegende bezwaren tegen het voorstel. Alleen het Hof Den Haag had bedenkingen. Er vond geen rechtspolitieke discussie plaats. De voornaamste argumenten die de doorslag gaven waren pragmatisch: met de voorgestelde norm was te werken, hij sprak de justitiabelen aan en bood duidelijkheid. De Werkgroep Alimentatienormen ging vervolgens akkoord met dit voorstel. Daarmee werd dus alsnog een specifieke Tremanorm voor deze situatie vastgesteld.

slinkse wijze door de vrouw tot vader is gemaakt, zodat hij gelijk gesteld zou moeten worden met een spermadonor.²⁷

In het tweede geval hadden vader en moeder over het algemeen wel voor ogen gehad dat ze in een gezinssituatie, en dus met een gezinsinkomen dat zou bestaan uit de inkomens van beiden, het kind zouden gaan opvoeden. In het eerste geval was dus voor een alimentatieplichtige vader veel moeilijker te accepteren dat hij een groot deel van zijn inkomen aan zijn kind moest besteden, dan in het tweede geval.

In de werkgroep kwam niet alleen de vraag aan de orde wélke norm voor deze afwijkende situaties moest worden ontwikkeld, maar ook óf er een specifieke norm voor moest komen. In het verlengde daarvan werd ook de vraag gesteld of de hoofdregel uit de Tremanormen wél of niet van toepassing was op deze afwijkende situatie, als ervoor gekozen zou worden om geen specifieke norm te ontwikkelen.²⁸ In 2003 koos de werkgroep ervoor om de hoofdregel van de Tremanormen als uitgangspunt te nemen. Het belangrijkste argument was de gedachte achter de Tremanormen, te weten dat er alleen een oplossing voor de bulkzaken moest worden geboden. Er moesten geen aparte Tremanormen worden ontwikkeld voor deze uitzonderingssituaties. De belangrijkste reden voor deze keuze van de werkgroep was echter niet zozeer principieel maar pragmatisch, namelijk dat de werkgroep niet tot overeenstemming kon komen over deze kwestie. Dit besluit bleef een 'dode letter':²⁹ – alle gerechten bleven hun eigen beleid volgen – en zelfs de werkgroep stapte ervan af: de Werkgroep Alimentatienormen nam in het Trema-rapport van 2006 een specifieke norm op, die aansloot bij de lijn van het hof Arnhem. Hier was echter geen duidelijk besluit in de werkgroep aan voorafgegaan en deze passage in de Tremanormen leidde niet tot landelijke uniformiteit. Ook in de vergaderingen daarna kwam het punt telkens terug op de agenda. De werkgroep wilde dus graag een richtlijn vaststellen voor deze afwijkende zaken. De rechtspraak en de rechtswetenschap – Wortmann-drongen bij de werkgroep erop aan om normen voor deze situaties te ontwikkelen en de werkgroep gaf daaraan gehoor. De werkgroep koos kortom ervoor om ook bij kwesties, die afweken van de bulk, met een oplossing te komen voor gebrek aan landelijke uniformiteit.

27 HR 27-2-2004, NJ 2004, 283, m.nt. SW.

28 In de Tremanormen was het uitgangspunt dat een kind niet slechter af mocht zijn na de (echt)scheiding van de ouders. Aan de hand van de tabel 'Kosten van kinderen' kon worden uitgerekend welk deel van hun inkomen de ouders waarschijnlijk aan hun kind hadden besteed voordat ze uit elkaar gingen. Volgens gegevens van het CBS besteedden ouders namelijk een standaardpercentage van hun inkomen aan hun kinderen. Volgens de Tremanormen was dat de behoefte van het kind, ook na de (echt)scheiding. De hoofdregel uit de Tremanormen was dus dat het gezinsinkomen bepalend was voor de berekening van de behoefte van het kind. Zie Tremarapport 2006 en § 5.3.2, casus 3 over de tabel 'Kosten van kinderen'.

29 Aldus Mens in het interview.

4.3 INTERNE VERDEELDHEID NAAR BUITEN

CASUS 3: (Ex)secretaris stelt uitgangspunt Tremanormen ter discussie

In de discussie over de overheveling van het premie- en belastingvoordeel had Maan zijn persoonlijke mening in Trema verkondigd.³⁰ Hij werd er door een buitenstaander, namelijk Verhaaren, op gewezen dat de Werkgroep Alimentatienormen kennelijk verdeeld was. Dat was uiteraard een bittere pil voor de werkgroep aangezien de werkgroep er juist is voor het bewaken van eenheid. Maans opvatting werd echter die van de werkgroep, waardoor de gelederen zich binnen een jaar weer sloten. Daarbij kwam dat het artikel van Maan slechts betrekking had op één onderdeel van de Tremanormen.

Ten Hoeve (rechtbank Leeuwarden) bepleitte in een artikel in het Nederlands Juristenblad een drastische wijziging van de Tremanormen.³¹ Ten tijde van het schrijven van het artikel was Ten Hoeve secretaris van de Werkgroep Alimentatienormen. Het artikel was echter op persoonlijke titel geschreven. De aanleiding was de totstandkoming van het Tremarapport van 1994 waaraan Ten Hoeve had meegewerkt. Hij was tot de conclusie gekomen dat de Tremanormen te ingewikkeld waren en onrechtvaardig uitpaktten ten aanzien van de vrouw en eventuele kinderen. Het systeem dat Ten Hoeve voorstelde legde meer de nadruk op de belangen van vrouw en kinderen en minder op de belangen van de alimentatieplichtige. Ten Hoeve stelde daarmee één van de uitgangspunten van het systeem van de Werkgroep Alimentatienormen ter discussie, namelijk de suprematie van de draagkracht.

Vóór de publicatie had hij een notitie met het door hem voorgestelde systeem als agendapunt ingebracht voor de vergadering van de werkgroep van 17 november 1995.³² Tijdens die vergadering zei hij dat hij een fundamentele discussie over de innerlijke waarde van de Tremanormen op gang wilde brengen. De vergadering reageerde verdeeld. Velen vonden de notitie verfrissend. Een minderheid gaf blijk de in de notitie gesignaleerde problemen min of meer te herkennen. Ten Hoeve kreeg uiteindelijk echter weinig medestanders. De meeste leden zagen de noodzaak van een fundamentele wijziging van de Tremanormen niet in. Ze stelden zelden of nooit gemerkt te hebben dat justitiabelen problemen hadden met de Tremanormen omdat deze te ingewikkeld zouden zijn of te onrechtvaardig. Zij dachten niet dat de kritiek zoals die in de notitie was verwoord breed gedragen werd. Ten Hoeve in een terugblik op de ontvangst van zijn kritiek:

‘De Tremanormen waren net een trein die niet meer te stoppen viel. Er hadden ook al zoveel mensen van ons energie in gestopt. Het was het bezit van een behoorlijk grote groep uit de rechterlijke macht die bovendien doorgroeide was naar

30 Zie casus 1 van dit hoofdstuk.

31 Ten Hoeve 1996.

32 Vergaderstukken Werkgroep Alimentatienormen d.d. 17 november 1995 (intern).

president- en vice-presidentplaatsen. Daar viel nauwelijks aan te tornen. Gisolf had de grondslag gelegd. Dat soort mensen heeft zoveel gezag. Het was bijna ondenkbaar dat er afgestapt werd van dat systeem.'

Miltenburg (Zwolle) bevestigt dit: 'Die verdeling was al zo vast beleid geworden dat het daardoor niet meer ter discussie stond.'

Vanuit de werkgroepvergadering kwam het idee om de discussie binnen bredere kring te voeren. Een aantal aanwezigen suggereerde dat publicatie in een algemeen toegankelijk tijdschrift wellicht helderheid kon verschaffen over hoe door andere rechters tegen de Tremanormen en het door Ten Hoeve voorgestelde systeem werd aangekeken. Sommigen, onder wie Mens, vreesden echter dat een dergelijke publicatie onrust kon veroorzaken.³³ Mens in een reactie: 'Ook als je het artikel op persoonlijke titel schrijft, zien mensen je als secretaris. Als een gewoon lid met een afwijkende mening naar buiten treedt, is dat minder bezwaarlijk.' Ten Hoeve in een terugblik:

'Sommigen zagen het als een daad van vijandschap; als verraad uit eigen kring. Ik vond dat kleingeestig. Ze waren van mening dat het belangrijk was dat de leden van de werkgroep naar buiten toe lieten zien dat ze achter het product stonden. Volgens hen zaai je twijfel over de geloofwaardigheid van de Tremanormen, als je als lid van de werkgroep naar buiten toe met een afwijkende mening komt. Ik was het daar niet mee eens. Ik vind dat je open moet staan voor nieuwe ideeën.'

Analyse

Deze casus laat zien dat de Werkgroep Alimentatienormen niet noodzakelijkerwijs een geschikt forum is om drastische maar mogelijk noodzakelijke wijzigingen door te voeren in de Tremanormen. Ten Hoeve was voorstander van een radicaal ander systeem. Het bleek lastig een open discussie hierover op gang te brengen en onmogelijk om voldoende medestanders te vinden. Deze kwestie is verder interessant omdat een secretaris die eerst het collectief gedachtegoed onderschreef vervolgens openlijk daartegen stelling neemt. Daar trad hij pas mee naar buiten aan het einde van zijn secretarisschap.

Hoe ging de Werkgroep Alimentatienormen daarmee om? Uit de gang van zaken blijkt dat niet alle leden van de werkgroep het wenselijk achtten dat de secretaris van de werkgroep een artikel publiceerde waarin fundamentele kritiek werd geuit op de Tremanormen. Niemand in de Werkgroep probeerde Ten Hoeve echter tegen te houden, ondanks het feit dat dergelijke artikelen afbreuk kunnen doen aan het beeld van landelijke eenheid. De werkgroep deed niet haar uiterste best om verschillen van mening binnenskamers te houden. De meerderheid in de werkgroep vreesde kennelijk niet teveel schade van de publicatie, waarschijnlijk omdat de kans dat Ten Hoeve bij de rechters buiten de werkgroep voldoende medestanders zou krijgen klein

33 Notulen vergadering Werkgroep Alimentatienormen d.d. 17 november 1995 (intern).

was. De Tremanormen waren immers ingeburgerd en slechts een kleine groep rechters hield zich actief bezig met de ontwikkeling van de Tremanormen. Bovendien kon de werkgroep overgaan tot de orde van de dag door de discussie naar elders te verplaatsen. Ten Hoeve was geen secretaris meer en de gelederen sloten zich weer.

4.4 AFWIJKENDE PRAKTIJKEN

Wat gebeurt er als individuele rechters of zelfs hele gerechten afwijken van de Tremanormen? De volgende uitspraak van Nieuwenhuis (Groningen) geeft een indicatie:

‘De richtlijnen zijn geen wet. Het is wel de bedoeling dat ze grosso modo worden gevolgd, want anders is het zinloos. Maar het zijn richtlijnen waarmee je een beetje creatief om moet kunnen gaan. Het is niet goed als bij een acceptabele uitkomst van de richtlijnen, met een enkel beroep op Trema, afwijking meteen wordt afgestraft.’

Hieronder beschrijf ik twee situaties waarin werd afgeweken van de Tremanormen en de Werkgroep Alimentatienormen daarvan op de hoogte was.

CASUS 4: punten in plaats van percentages

Een essentiële rechtspolitieke keuze is de vraag welk deel van zijn inkomen de alimentatieplichtige man moet afstaan aan zijn ex-partner. In het eerste Tremarapport van de Werkgroep Alimentatienormen werd aan rechters een berekeningssysteem aanbevolen waarbij de alimentatieplichtige man grofweg gezegd een bepaald percentage van zijn inkomen moest afstaan aan de alimentatiegerechtigde: het percentagesysteem.³⁴ Het hof Leeuwarden en de rechtbanken in datzelfde ressort pasten een enigszins afwijkend systeem toe dat al vóór de totstandkoming van het eerste Tremarapport was ontwikkeld: het puntensysteem. De rechters, die zich dit voorval nog levendig konden herinneren waren Streppel (rechtbank Leeuwarden) en de secretarissen Maan (rechtbank Zwolle) en Van der Pol (rechtbank Arnhem). De afwijkende praktijk bracht opnieuw een discussie op gang in de werkgroep. Net als bij de strijd rond de overheveling van het belasting- en premievoordeel was dit een discussie tussen de ‘globalen’ en de ‘rekenmeesters’. De ‘globalen’ waren voorstander van het percentagesysteem en de ‘rekenmeesters’ van het puntensysteem. De volgende twee citaten van werkgroepleden, tevens voorstanders van het

34 De werkgroep onderscheidde zich daarmee van de Commissie De Ruiter, die had gekozen voor een puntensysteem. Behalve een verschil in inhoud was er een verschil in achtergrond. Het percentagesysteem was ontleend aan de sociale diensten en het puntensysteem aan de Raden voor de Kinderbescherming. Zie het schema met verschillen tussen het systeem van de Werkgroep Alimentatienormen en dat van de Commissie De Ruiter in § 2.5.

puntensysteem laten duidelijk zien dat deze kwestie controversieel was. Streppel:

‘Bij de Leeuwarder methode werd het aantal kinderen meegeteld. In de Werkgroep Alimentatienormen werden gezinnen met of zonder kinderen allemaal gelijkgesteld of bijna gelijkgesteld. Er was geen of nauwelijks differentiatie.’

Maan: ‘Er waren zagezegd twee scholen binnen de werkgroep. De ‘bijstandsschool’ was vóór het percentagesysteem omdat dat makkelijker rekende.’ Het hofressort Leeuwarden ging na 1976 niet conform het eerste Tremarapport over op het gebruik van het percentagesysteem. Dit kwam doordat mevrouw De Goede-Lodder, een rechter met veel gezag in de rechtbank Leeuwarden en daarbuiten,³⁵ zelf een berekeningssysteem had ontwikkeld, te weten het puntensysteem, en dus nog vóór het eerste Tremarapport van 1976 met alimentatierichtlijnen kwam. De Goede vond het onwenselijk als alle gerechten in het ressort wat anders deden als het ging om alimentatierekenen. Streppel:

‘Ik wist van tevoren helemaal niets af van alimentatierekenen en toen werd ik natuurlijk meteen opgevoed in de methode De Goede, dat moge duidelijk zijn. (..) In het ressortoverleg was dus afgesproken dat de gerechten het puntensysteem zouden gaan hanteren. De Goede had behoorlijk nagedacht over het systeem. Dan zet je de trend.’

Toen de Werkgroep Alimentatienormen in 1976 met een ander systeem kwam verzette het hofressort Leeuwarden, onder leiding van De Goede, zich hier tegen. Streppel:

‘De Goede kon wel eens wat fel zijn. Als je overtuigd bent van je eigen gelijk en je hebt het allemaal zelf ontwikkeld en bedacht en anderen nemen dan wel het idee van richtlijnen over, maar niet je methode, dan kan dat vervelend zijn. Het was haar geesteskind.’

De Goede had bovendien medestanders buiten het hofressort. Zelfs de toenmalige secretaris van de Werkgroep Alimentatienormen, Maan, was gecharmeerd van het afwijkende puntensysteem, omdat hij het rechtvaardiger vond. Hij gebruikte het ook af en toe in de praktijk.

‘Ik was voorstander van het puntensysteem omdat dat naar mijn mening specifiek was. Het verschil tussen de systemen was marginaal. Ik merkte wel ter zitting dat de mensen het puntensysteem beter accepteerden.’

35 De Goede was in die tijd voorzitter van de afdeling kinderrechtspraak van de NVvR. Zij was geen lid van de Werkgroep Alimentatienormen.

De afwijkende praktijk van het hofressort Leeuwarden zorgde ervoor dat de vraag of het percentage- dan wel het puntensysteem het beste rekensysteem was opnieuw op de agenda van de werkgroep kwam. In de vergadering van 16 maart 1981 vond de discussie plaats.³⁶ Maan koos de kant van het hofressort Leeuwarden met een nota over de verschillen tussen het puntensysteem en het percentagesysteem. In deze nota somde hij de voordelen van het puntensysteem op. Het eerste voordeel was dat in dit systeem zichtbaar werd gemaakt dat er verschil was tussen de situatie dat iemand na echtscheiding alleen een echtgenote achterliet of ook nog één of meer kinderen. Naarmate er meer kinderen waren, nam de omvang van de onderhoudsplicht toe. Ten tweede zag Maan het als een voordeel dat beter dan met een percentagesysteem de financiële gevolgen van wijziging in samenstelling van het 'nieuwe' en het 'oude' gezin verwerkt konden worden. Streppel pleitte namens de rechtbank Leeuwarden in de werkgroep voor het puntensysteem:

'Als discipel van De Goede propageerde ik uiteraard haar systeem. Ik had een voorbespreking gehad met De Goede die kamervoorzitter was. De werkgroepvergadering wilde er in meerderheid niet aan, misschien uit conservatisme, misschien omdat ze ons systeem te ingewikkeld vonden. Het idee van de werkgroep was om het systeem niet te fijnmazig te maken, omdat het anders niet werkte. De werkgroep wilde het globaal houden.'

Ook de tegenstanders kwamen aan het woord in de vergadering. Drie leden van de werkgroep, Wind (Roermond), Michels (rechtbank Amsterdam) en Huber (hof Arnhem), noemden een aantal voordelen van het percentagesysteem boven het puntensysteem. Het percentagesysteem maakte mensen duidelijk dat wanneer ze scheidde, zij wisten dat nooit meer dan 50% van de draagkracht voor hen en hun gezin beschikbaar zou zijn. De alimentatieplichtige moest weten dat hij nu eenmaal bepaalde verplichtingen had, die niet beïnvloed behoorden te worden door de samenstelling van het nieuwe gezin. Een tweede voordeel was dat de rechtspraak gewend was aan het systeem van vaste percentages en dat de balie vaak met berekeningen op basis van 50% c.q. 70% op de zitting kwam. Een derde voordeel van het hanteren van vaste percentages was de eenvoudige toepasbaarheid daarvan. Na een hevige discussie koos de werkgroep ervoor het systeem met vaste percentages te handhaven, omdat een ruime meerderheid daarvan voorstander was. De globalen trokken dus aan het langste eind.

Ook na 1982 bleef het hofressort Leeuwarden nog een aantal jaren consequent het puntensysteem toepassen. Maan:

36 Notulen en vergaderstukken Werkgroep Alimentatienormen d.d. 16 maart 1981 (intern).

‘Het hofressort Leeuwarden heeft natuurlijk geprobeerd zijn werkwijze ingang te doen vinden bij anderen in de werkgroep, want zij vonden dat ze het beste systeem hadden. Dat lukte niet. Toen heeft dat ressort gezegd: wij blijven het toch doen.’

Wat waren de mogelijkheden voor de Werkgroep Alimentatienormen om ervoor te zorgen dat het hofressort Leeuwarden zich ging aanpassen? Volgens Maan werd Leeuwarden niet aangesproken op de afwijking:

‘Niet in de sfeer van: het moet zus of het moet zo. In zo’n vergadering zeggen de vertegenwoordigers van het ressort dat zij hun eigen systematiek hebben. Dan neemt iedereen daar kennis van. Hooguit zegt iemand eens een keer dat het handig zou zijn als rechters dezelfde systematiek aanhouden.’

Uiteindelijk heeft het ressort Leeuwarden, na het vertrek van De Goede uit de sector, het verzet opgegeven en zich aangepast aan de rest van het land. Streppel:

‘We kregen voor het puntensysteem de handen niet op elkaar. Dan kan je wel blijven trekken aan een dood paard, maar dat heeft geen zin. Uit pragmatische overwegingen hebben wij ons bij het systeem van de werkgroep neergelegd.’

De stok achter de deur is dat afwijkend beleid niet goed valt uit te leggen aan het publiek. Maan:

‘Het risico als je blijft afwijken is dat dan op gegeven moment de vraag gesteld wordt, bijvoorbeeld vanuit de advocatuur, waarom het noordelijke ressort het anders doet dan alle andere ressorten. Het was bovendien een periode waarin nogal wat werd geschreven over het familierecht en alimentatierecht. Niemand wilde bekend staan als een notoire dissident.’

Ten Hoeve, afkomstig uit rechtbank Leeuwarden en daarvoor als gerechtssecretaris bij het hof Leeuwarden werkzaam, bevestigt dit beeld.

‘Terwille van de landelijke gelijkheid is ressort Leeuwarden zich gaan aanpassen. Wanneer advocaten uit Den Bosch in Leeuwarden kwamen pleiten, kwamen ze erachter dat het systeem anders was.’

Analyse

De reden waarom aanpassing van het hofressort Leeuwarden aan de landelijke lijn zo lang op zich liet wachten, is dat de bedenker van het systeem veel gezag had en de thuisbasis vasthield aan het puntensysteem. Een verklaring daarvoor, naast haar markante persoonlijkheid, is dat de Commissie De Ruiter/Bröcker een vergelijkbaar puntensysteem had aanbevolen. Het rapport van deze commissie was via de ‘koninklijke’ weg tot stand gekomen en had dus waarschijnlijk status, ondanks het feit dat het systeem niet was opgenomen in een AMvB. Van der Pol: ‘Als mensen bij zo’n hof of rechtbank daarin geloofden, moest

je wachten tot diegenen stopten als rechter of naar een andere sector verhuisden.’ Toen De Goede uit de rechtbank verdween, stond niets meer de gerechten in het noorden in de weg om zich te gaan aanpassen aan het beleid van de Werkgroep Alimentatienormen.

CASUS 5: forfaitaire verwervingskosten in oost en noord

Forfaitaire verwervingskosten zijn kosten die moeten worden gemaakt om inkomen te verwerven, zoals reiskosten. De vraag is in hoeverre deze kosten bij de berekening van draagkracht en behoeften moeten worden betrokken. In het Tremarapport van 1991 staat:

‘Omdat draagkracht en behoefte de maatstaf voor de alimentatierechter zijn bij bepaling van de hoogte van alimentatie dient het uitgangspunt te zijn dat reële, noodzakelijke kosten gemaakt om het inkomen te verwerven volledig bij de berekening van de draagkracht c.q. de behoeften worden betrokken.’

In het Tremarapport van 2001 wordt dit herhaald: ‘Reële, noodzakelijke kosten, gemaakt om het inkomen te verwerven, worden volledig bij de berekening van het draagkrachtloos inkomen betrokken.’ In de jaren ‘90 van de vorige eeuw weken gerechten in de ressorten Leeuwarden en Arnhem hiervan af. Willard (Utrecht) vroeg in een brief aandacht voor dit punt: ‘Ons blijkt dat op dit punt elders anders wordt gedacht. Mede gelet op signalen vanuit de advocatuur lijkt het ons gewenst te pogen om landelijk één lijn te bereiken.’

In de vergadering van de werkgroep van 15 november 1994 werd geïnventariseerd wat het beleid van de gerechten was. Geconstateerd werd dat de werkende onderhoudsplichtige in het noordelijke ressort (Assen, Groningen, Leeuwarden) zijn verwervingskosten niet hoefde aan te tonen tot een bedrag van f 40,-. Bij de rechtbank Zwolle gold hetzelfde tot een bedrag van f 85.³⁷ In de vergadering werden de gerechten die afweken opgeroepen om met de meerderheid mee te gaan.

Het ressortsoverleg bleek echter het beste forum om Zwolle over te halen de Tremanormen na te leven. Mens, die een half jaar later voorzitter van de Werkgroep Alimentatienormen werd, vond de afwijkingen niet acceptabel en sprak met succes namens het hof Arnhem Miltenburg (Zwolle) in het ressortsoverleg erop aan. Mens: ‘De rechtbank die op die lijn zat is bijgedraaid’ Miltenburg (Zwolle) vertelt hoe dat bijdraaien gaat:

‘Het gaat in onderling overleg. Nou, overleg ... Gewoon erover praten of er wordt eens een signaal gegeven. En een goed verstaander heeft ook niet nodig dat er keihard gezegd wordt dat de rechtbank absoluut fout is. Uiteindelijk denk ik dat je er niet onderuit kan en dat ook niet zou moeten willen vanwege het hof. Dat

37 Verslag van de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 15 november 1994 (intern).

klinkt natuurlijk wat hiërarchisch, maar ik denk dat het niet goed is om verschillend beleid te hebben.'

De weg liep dus via het ressortoverleg en het geval wilde dat de voorzitter van de Werkgroep Alimentatienormen die landelijke eenheid hoog in het vaandel had tevens deelnam aan het ressortoverleg. Zij haalde Zwolle over zich aan te passen aan het beleid van de werkgroep door het belang van uniformiteit te benadrukken. Het ressortoverleg was duidelijk een doeltreffender overleg dan de Werkgroep Alimentatienormen om eenheid te bewerkstelligen. In hun eigen ressort kunnen hoven namelijk dreigen met vernietiging van uitspraken.

Van Etten (hof Den Bosch) ontdekte de afwijking van het hof Leeuwarden vanwege een uitwisseling van de hoven:

'Ik weet dat het hof Leeuwarden altijd een vast bedrag aan verwervingskosten hanteert; een soort forfaitair bedrag aan verwervingskosten. Het was het enige hof dat dat deed. We hebben een uitwisseling tussen de hoven. Ik heb een zitting meegedraaid in de familiekamer van het hof Leeuwarden. Dan ga je eens kijken hoe zij dat doen. En dan kom je dit soort dingen tegen. Ik heb gezegd dat ik dat toch raar vind.'

De rechtvaardiging van het hof Leeuwarden was dat het efficiënter was om uit te gaan van een forfait in plaats van de werkelijke kosten. Boon en Wachter:

'We hadden zo'n forfait om al dat gesteggel over allerlei kleine kosten uit te sluiten. Een verwijt van de werkgroep Tremanormen was: hou toch eens op met dat verwervingskostenforfait. Wij hebben het nog een poosje volgehouden. Om nou in één keer afstand te doen van een systeem dat min of meer bij ons gevestigd was, louter op grond van een herziening van de normen van de werkgroep Tremanormen.'

De belangrijkste reden voor de koerswijziging was dat advocaten zich in de rechtszaal beriepen op het beleid van de Werkgroep Alimentatienormen. Wachter:

'Advocaten lezen ook de Tremanormen, dus wij kregen op onze eigen zittingen te horen: het is nu 1 januari van dit jaar en volgens de werkgroep Tremanormen is het op dit moment niet meer toegestaan om verwervingskosten op te voeren, dus wilt u a.u.b. die post die de tegenpartij opgevoerd heeft schrappen?'

Analyse

Uit beide casus komt naar voren dat als gerechten afwijken van de Tremanormen vanwege inhoudelijke redenen, zij niet snel hun koers wijzigen. Als ze er uiteindelijk toch voor kiezen om mee te gaan met de rest van het land, dan is dat niet omdat ze inhoudelijk overtuigd zijn. Factoren van buitenaf spelen

daarbij een belangrijke rol. Advocaten klagen in de rechtszaal en soms via publicaties over uiteenlopend beleid en rechters worden aangesproken op de afwijking van de landelijke lijn.

4.5 CONCLUSIE

De casus ‘premie- en belastingvoordeel’ en de casus ‘Kinderen van wie de ouders niet hebben samengewoond’ laten zien hoe de Werkgroep Alimentatienormen omging met interne verdeeldheid over controversiële kwesties. De nadruk lag op het rekentechnische karakter, waardoor het bereiken van consensus in de werkgroep gemakkelijker werd. Het argument om de Tremanormen aan te passen was dat ze rekentechnisch niet klopten. De discussie bleef dus technocratisch en niet rechtspolitiek. Pogingen van buitenstaanders om de besluitvorming van de werkgroep met rechtspolitieke argumenten te beïnvloeden, mislukten.

Als een technocratische discussie niet mogelijk was, zoals bij de kwestie ‘kinderen van wie de ouders niet hebben samengewoond’, dan was besluitvorming over controversiële kwesties een moeizamer proces. Een rechtspolitieke discussie werd niet gevoerd. Uit de kwestie ‘kinderen van wie de ouders niet hebben samengewoond’ blijkt dat als de noodzaak voor een nieuwe norm niet groot was, de werkgroep besloot om geen nieuwe norm vast te stellen.

De werkgroep was mild ten aanzien van dissenters, te weten rechters die hun kritiek door publicaties kenbaar maakten en rechters die zich niet aan de normen hielden. Rechterlijke autonomie ging bij de werkgroep boven landelijke eenheid. De Werkgroep Alimentatienormen liet toe dat werkgroepleden en zelfs secretarissen van de werkgroep afwijkende meningen publiceerden in juridische tijdschriften. Het belang van de werkgroep om zich naar buiten toe als een eenheid te presenteren werd ondergeschikt geacht aan de vrijheid van de individuele rechters om hun mening over alimentatiekwesties openbaar te maken. De Werkgroep Alimentatienormen trof ook geen maatregelen als rechters en raadsheren of zelfs gerechten zich niet aan de Tremanormen hielden. De werkgroep deed meldingen van werkgroepleden over afwijkingen af als incidenten. De werkgroep vond de rechterlijke vrijheid om zelfstandig tot een rechterlijk oordeel te komen, belangrijker dan uniformiteit.

Uit casus 4 en 5 over afwijkende praktijken komt naar voren dat met name twee externe factoren invloed hebben op naleving van de Tremanormen in de gevallen dat rechters het er inhoudelijk niet mee eens zijn. Het plaatselijke ressortsoverleg bleek ten eerste een belangrijke rol te vervullen. Het kon zowel bijdragen aan landelijke uniformiteit – waarbij de rol van het hof heel belangrijk is – als afbreuk daaraan doen: opvallend is dat één enkele rechter met veel gezag ervoor kon zorgen dat een geheel hofressort een andere koers kon varen dan de Werkgroep Alimentatienormen. Ten tweede waren advocaten invloedrijk bij het bevorderen van de naleving van de Tremanormen. Zij hadden zicht

op de mate waarin wordt afgeweken van de Tremanormen en wezen rechters daarop, met het gewenste effect. Dit werd mogelijk gemaakt door het feit dat de Tremanormen waren gepubliceerd.

5 | De Werkgroep Alimentatienormen in breder verband

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijf en analyseer ik in hoeverre andere organisaties en overlegvormen binnen en buiten de rechterlijke organisatie invloed uitoefenen op de Werkgroep Alimentatienormen en de Tremanormen en hoe de Werkgroep Alimentatienormen met die beïnvloeding van buitenaf omgaat. In paragraaf 5.2 beschrijf ik de omgang van de Werkgroep Alimentatienormen met organisaties buiten de rechterlijke macht, de echte buitenstaanders. Eerst komen de overlegpartners aan de orde die de werkgroep uitnodigde in het Divosaoverleg,¹ te weten Divosa, het Nibud, het ministerie van Financiën, het Landelijke Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) en de Raden voor de Kinderbescherming. Daarna ga ik in op de overlegpartner die in eerste instantie was overgeslagen door de Werkgroep Alimentatienormen maar die zelf wél wilde deelnemen aan het Divosaoverleg, te weten de advocatuur. Paragraaf 5.3 gaat over overlegvormen binnen de rechterlijke organisatie die in het vaarwater van de Werkgroep Alimentatienormen zitten en invloed uitoefenen op de Tremanormen.

5.2 DIVOSAOVERLEG

Het Divosaoverleg is een jaarlijkse bijeenkomst waarvoor de Werkgroep Alimentatienormen partners van buiten de rechterlijke macht uitnodigt. Informatievoorziening in verband met de Tremanormen is het hoofddoel van het overleg. Er bestaat bij rechters behoefte aan algemene informatie over onder andere de inkomsten en uitgaven van alimentatieplichtigen en alimentatiegerechtigden, de kosten van kinderen en de fiscale aspecten van het alimentatievraagstuk. De eerste Werkgroep Alimentatienormen maakte in 1975 en 1976 gebruik van de kennis van de gemeentelijke sociale diensten en de Raden voor de Kinderbescherming.² De werkgroep bouwde voort op berekenings-systemen die door deze instanties waren ontwikkeld. Het contact hiermee was eerst incidenteel. In 1991 startte het overleg van de werkgroep met Divosa.

1 Divosa staat voor Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid; het overkoepelende orgaan van de sociale diensten.

2 Zie § 2.3.4.

In 1992 werd het overleg uitgebreid met het Nationaal Instituut voor Budget-voorlichting (Nibud). In 1994 werd het Landelijke Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) gevraagd voor het Divosaoverleg. Vanaf 1996 nam ook een beleidsmedewerker van het ministerie van Financiën, deskundig op het gebied van belastingregelgeving, deel aan het overleg. De deelnemers aan het Divosaoverleg kunnen in twee typen worden verdeeld: 'uitvoerders' (te weten de Raden voor de Kinderbescherming, de gemeentelijke sociale diensten, het LBIO en de advocatuur) en 'deskundigen' (te weten het Nibud en het ministerie van Financiën). De uitvoerders moeten in de praktijk met de Tremanormen werken. Hun taak is de Werkgroep Alimentatienormen te informeren over knelpunten. De voornaamste taak van de deskundigen is de Werkgroep Alimentatienormen van informatie te voorzien ten behoeve van de ontwikkeling van Tremanormen.

5.2.1 Uitvoerders en deskundigen

Divosa en de sociale diensten

De uitvoerders werden door de Werkgroep Alimentatienormen uitgenodigd voor overleg. Pel nam als eerste contact op met Divosa, de Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid (vanaf nu: Divosa). Zowel een medewerker van Divosa als medewerkers van een paar sociale diensten namen vervolgens deel aan het overleg. Pel over het belang van hun deelname:

'In wezen zijn zij een externe klant, dus inhoudelijk hadden ze geen inspraak in hoe wij de Tremanormen ontwikkelden. Maar het is natuurlijk goed om heel precies te weten wat daar leeft. Wij vertelden ook hoe het bij ons werkte zodat ze daar in hun uitvoering rekening mee konden houden.'

De sociale diensten vervulden een taak die hen tot rechtstreeks betrokkene bij de alimentatieproblematiek maakte, namelijk het verhalen van bijstand op de alimentatieplichtige. De sociale diensten zijn 'uitvoerders' van de Tremanormen omdat bijstand en alimentatie twee communicerende vaten zijn. Het bijstandsrecht sluit als aanvullende voorziening op het alimentatierecht aan.³ De sociale diensten hadden dus belang bij bruikbare Tremanormen en rechterlijke naleving daarvan.

Bijstandsverhaal betekent het verhalen van bijstand, die is verstrekt aan een alimentatiegerechtigde, op de onderhoudsplichtige. Verhaal is aan de orde als de alimentatieplichtige geen of te weinig alimentatie betaalt. Tot 1992 was

3 Wanneer er geen alimentatieverplichting is en de vrouw niet in eigen levensonderhoud kan voorzien, is ze namelijk meestal aangewezen op een bijstandsuitkering. Tigchelaar 1999, p. 213.

bijstandsverhaal een bevoegdheid van de sociale diensten, daarna werd het een verplichting. Bij de bepaling van de hoogte van het te verhalen bijstandbedrag gebruikten de sociale diensten de Tremanormen; ze waren dus afnemers van de Tremanormen. Volgens artikel 95 ABW golden in de verhaalsprocedure namelijk in principe dezelfde maatstaven (wetgeving, jurisprudentie en Tremanormen) als in een alimentatieprocedure.⁴ Indien iemand die een bijstandsuitkering aanvraagde recht had op alimentatie, maar hier geen aanspraak op had gedaan via een gerechtelijke procedure, dan moesten de sociale diensten zelf (een deel van) de bijstandsuitkering op de alimentatieplichtige verhalen. Uitgangspunt was dat de alimentatieplichtige door de gemeente nooit verplicht kon worden tot het betalen van een hogere verhaalsbijdrage dan in het geval hij door de onderhoudsgerechtigde zelf zou worden aangesproken. De sociale diensten moesten dus een inschatting maken van het maximum alimentatiebedrag dat een rechter zou hebben vastgesteld als hij was gevraagd een oordeel te geven. Daarbij hadden de sociale diensten de Tremanormen als handvat nodig. Daarnaast maakten de sociale diensten gebruik van de Tremanormen in het geval er wél een alimentatiebeschikking was van de rechter. De sociale diensten moesten controleren of de rechter voldoende alimentatie had vastgesteld wanneer de desbetreffende alimentatiegerechtigde een bijstandsuitkering aanvraagde. Als de gemeente van mening was dat de alimentatiebeschikking niet aan de wettelijke maatstaven voldeed of niet volgens de Tremanormen was vastgesteld, moest ze een procedure starten om een hogere alimentatiebijdrage vast te laten stellen.⁵ De Werkgroep Alimentatienormen heeft begin jaren '90 van de vorige eeuw vooral overleg gevoerd met Divosa over de praktische uitwerking van de verhaalsplicht.⁶

CASUS: de werkgroep geeft niet thuis bij bijstandsverhaal

Het overleg met Divosa richtte zich met name op de problematiek van het overgangsrecht bij het wettelijk verplichte bijstandsverhaal. Volgens de nieuwe wet eindigde het verhaal zodra de onderhoudsplicht verviel, en uiterlijk twaalf jaar na inschrijving van het echtscheidingsvonnis. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beoogde daarmee een opbrengst van 150 tot 200 miljoen gulden voor de staatskas.⁷ Ook in de gevallen waarin de echtscheiding vóór 1 augustus 1992 was ingeschreven, moesten gemeenten dus bijstand verhalen en zouden de gerechten met grote hoeveelheden oude zaken (tot twaalf jaar terug) kunnen worden geconfronteerd. In de vergadering

4 Heida 1997, p. 135.

5 De rechter die het verhaalsbedrag moest vaststellen was gebonden aan de beslissing van de alimentatierechter (HR 10 mei 1974, NJ 1975, 3). Daarom moest de gemeente eerst bij de rechtbank verzoeken om een hoger alimentatiebedrag vast te stellen, voordat aan de verhaalsbijdrage kon worden toegekomen.

6 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 21 mei 1992 en 15 oktober 1992 (intern).

7 Zie *Kamerstukken II* 1991/92, 22 379, nr. 5, p. 2.

van de werkgroep van 21 mei 1992⁸ kwam dit onderwerp voor het eerst aan de orde. Secretaris Werkhoven had contact gehad met het ministerie van Justitie over het verplichte bijstandsverhaal en had toegezegd dat de werkgroep met Divosa in contact zou treden om te zien hoe de praktische consequenties van de nieuwe wet zo goed mogelijk gestroomlijnd konden worden. De belangrijkste onderwerpen waren de werklastproblematiek, praktische uitvoering van de verhaalswetgeving en materieelrechtelijke vragen (wat te doen in oude zaken, kostenveroordeling, wettelijke rente). Werkhoven zei in de vergadering dat het in verband met de rechtsgelijkheid van belang was dat de Werkgroep Alimentatienormen een beleidslijn zou formuleren voor bepaalde typen zaken waarin geen bijstand meer zou worden verhaald, hoewel ze in beginsel wel onder het bereik van de wet vielen. Als voorbeeld noemde hij een kinderloos huwelijk of zaken waarbij de periode dat er geen verhaal was gepleegd, langer had geduurd dan de duur van het huwelijk. Op 18 mei 1993 vond een overleg plaats tussen vertegenwoordigers van de NVvR, Divosa, het ministerie van Justitie en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Naar het oordeel van de leden van de werkgroep konden rechters oude verhaalszaken zonder directe uitbreiding van de formaties van de familiesector geen prioriteit geven en konden deze zaken daarom niet binnen een redelijke termijn worden afgehandeld. De werkgroep gaf het ministerie daarmee te kennen niet warm te lopen voor de verhaalszaken. Divosa had tijdens het overleg laten weten dat het wenselijk zou zijn als de werkgroep over deze kwestie richtlijnen zou geven.

Op 11 juni 1993 werd het onderwerp verplicht bijstandsverhaal in de werkgroep besproken. Van Heuven Goedhart (Rotterdam) zei dat de gemeentelijke sociale dienst (GSD) van Schiedam de rechtbank had gevraagd om een standpunt in te nemen naar aanleiding van de beleidslijn van de rechtbank Alkmaar. Het standpunt van de rechtbank Alkmaar was dat verhaalsvorderingen werden afgewezen, indien de echtscheiding meer dan vijf jaar geleden had plaatsgevonden en de gemeente de afgelopen vijf jaar geen activiteiten had ontplooid om een onderhoudsbijdrage voor het levensonderhoud van de ex-partner te vorderen.⁹ Van Heuven Goedhart had de gemeentelijke sociale dienst in Schiedam geantwoord dat ze het punt zou inbrengen bij de Werk-

8 In diezelfde vergadering besloot de werkgroep ook om in een conflict met de wetgever samen te gaan werken met buitenstaanders. Dit wordt besproken in § 6.2.2.

9 Brief van de gemeente Alkmaar d.d. 8 december 1992 aan Divosa-kringen Noord-Holland Noord, Oostelijk West-Friesland; Waterland, Divosa-centraal Bureau Utrecht en de VNG Den Haag, in: vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (intern). Zie ook *Kamerstukken II*, 1992/93, 22 379, aanhangsel van de Handelingen, nr. 492; Zie ook 'Kamervragen: bijstandsverhaal (vragen van het lid Soutendijk-van Appeldoorn (CDA) over de verhaalsgrens van bijstandsuitkeringen en het antwoord van staatssecretaris Ter Veld (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)', *NJB* 1993, p. 773. Hierin werd ook verwezen naar een artikel in het Parool d.d. 19 maart 1993 van Gisolf, voormalig secretaris van de Werkgroep Alimentatienormen en ten tijde van deze kwestie president van rechtbank Alkmaar.

groep Alimentatienormen in de hoop dat daar een landelijk beleid kon worden afgesproken.¹⁰ Na enige discussie in de werkgroep werd besloten eerst ervaring met de oude zaken in de praktijk op te doen voordat besloten werd om richtlijnen te formuleren. Belangrijke uitspraken over deze kwestie zouden aan De Groot (Haarlem) worden gestuurd.

In de vergadering van de werkgroep van 12 november 1993 kwam dit onderwerp opnieuw aan de orde. In de Tweede Kamer waren vragen over de beleidslijn van rechtbank Alkmaar gesteld. Ook andere arrondissementen hadden uitspraken gedaan, die in de publiciteit waren gekomen. Hierdoor dreigde het beeld te ontstaan dat het verhaal op de onderhoudsplicht geen kans had bij de rechter. Dit was het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een doorn in het oog:

‘Dit beeld is fnuikend voor de uitvoering van de verhaalsplicht in de ABW door de gemeenten en zal leiden tot verder afnemende betalingsbereidheid bij de personen op wie verhaal wordt gezocht, en daarmee tot een toenemend aantal verzoekschriften bij de rechtbanken.’¹¹

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had de Tweede Kamer bij brieven van 14 maart 1994 en van 30 maart 1994 laten weten de uitvoeringspraktijk en de rechterlijke uitspraken te onderzoeken en de Kamer in mei 1994 nader te zullen informeren. De staatssecretaris merkte op dat er geen eensluidende zienswijze was binnen de rechterlijke macht over een aantal vragen: of het stilzitten van de onderhoudsplichtige of van de gemeente van overwegend belang was voor het voortbestaan van de wettelijke onderhoudsplicht, welke periode van stilzitten hiervoor bepalend is en hoe dit zich verhoudt tot de zware eisen die worden gesteld aan het definitief vervallen van de onderhoudsplicht, en tenslotte of ook wanneer de onderhoudsplicht was blijven bestaan, apart moest worden beoordeeld of verhaal toelaatbaar was.

Het probleem was dat de onduidelijkheden het de gemeenten onmogelijk maakten te anticiperen op uitspraken van de rechtbank. De staatssecretaris deed een expliciet beroep op de Werkgroep Alimentatienormen om eenheid te brengen met betrekking tot deze kwestie in de rechterlijke uitspraken. De traditionele rechtseenheidsbewakers, hoven en de Hoge Raad, konden dit probleem niet oplossen.

‘Uitspraken in hoger beroep zullen doorgaans een hoogst individueel karakter hebben. Van de appelrechtspraak is dus op korte termijn geen verbetering in de situatie te verwachten. Daarom is thans de vraag gerezen in hoeverre de rechterlijke macht zélf ertoe kan bijdragen dat de zienswijze van de rechter voldoende inzichte-

10 Brief d.d. 13 april 1993 van Van Heuven Goedhart, voorzitter van de familiekamer te Rotterdam aan de GSD te Schiedam (intern).

11 Gespreksnotitie Temmink namens SZW d.d. 31 maart 1994, p. 1, in: vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (intern).

lijk en uniform wordt, om zodoende de uitvoerder van de ABW, ongeacht het arrondissement, in staat te stellen daarop te anticiperen en de verhaalsplicht overal in Nederland op een ongeveer gelijke wijze uit te voeren. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een rapport, zoals dat voor de alimentatienormen is vastgesteld door de Werkgroep Alimentatienormen van de studiekering burgerlijke rechtspraak van de NVvR. Uit de pers en uit signalen uit de praktijk blijkt dat afdoening van verzoekschriften in een aantal arrondissementen een lage prioriteit krijgt en dat verzoekschriften voorlopig terzijde worden gelegd.¹²

In de vergadering van 15 april 1994 werd het vraagstuk van het bijstandsverhaal behandeld. Mens (Zutphen) liet in een vooraf geschreven notitie weten dat ze van mening was dat de Werkgroep Alimentatienormen dit probleem niet moest proberen op te lossen. Dit was voorbehouden aan individuele rechters. Volgens haar moest de uniformiteit via hoger beroep en cassatie tot stand komen. Het instellen van een nieuwe werkgroep voor dit doel zou volgens Mens zeker niet het door Divosa, de gemeenten en de betrokken ministeries beoogde resultaat hebben. De rest van de werkgroep sloot zich hierbij aan.

Op 19 april 1994 was er een overleg over de verhaalsplicht tussen vertegenwoordigers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Justitie en de Werkgroep Alimentatienormen. De werkgroep stelde zich op het standpunt dat de werkgroep als taak had de eenheid van de 'rekenmethode' te bewaken en dat daarvoor de Tremanormen waren ontwikkeld. De werkgroep deelde mee dat ze geen richtlijnen zou ontwikkelen voor bijstandsverhaal. Het argument was 'dat in de Tremanormen geen richtlijnen waren te vinden voor de rechtsuitleg of de wijze van beslissen in juridische geschillen met betrekking tot alimentatie.'¹³ De Werkgroep Alimentatienormen was namelijk niet bevoegd algemene richtlijnen op te stellen. De werkgroep voegde daaraan toe dat rechters, zoals uit de overgelegde beschikkingen bleek, uiteenlopende gezichtspunten hadden over deze kwestie.

Analyse

Uit het feit dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Werkgroep Alimentatienormen had verzocht om richtlijnen te ontwikkelen, bleek dat de politiek de werkgroep gezag toekende als centrale instantie om ongelijkheid in rechterlijke uitspraken op te lossen. De Werkgroep Alimentatienormen stelde zich echter op het standpunt dat dit probleem buiten haar domein lag, met als argument dat de werkgroep zich alleen bezighield met de rekenmethode. De sociale diensten en Divosa als overkoepelend orgaan drongen er eveneens tevergeefs op aan dat de Werkgroep Alimentatienormen

12 Gespreksnotitie Temmink namens SZW d.d. 31 maart 1994, p. 2 en 3, in: vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (intern).

13 Vergaderstukken Werkgroep Alimentatienormen d.d. november 1994 (intern).

dit probleem op de agenda zou zetten. De werkgroep kwam Divosa en de sociale diensten op dit punt niet tegemoet.

In hoeverre was het argument van de werkgroep, dat ze zich niet met de rechtsuitleg bezig hield, terecht? De opmerking van de werkgroep dat ze zich puur met rekenen bezighield was niet op zijn plaats. Zoals uit de vorige hoofdstukken is gebleken hield de werkgroep zich met rechtspolitieke kwesties¹⁴ bezig, maar vertaalde ze deze over het algemeen in rekentechnische discussies. De activiteiten van de werkgroep waren dus verstrekkender dan het realiseren van uniformiteit in rekenmethoden. Daar komt bij dat de werkgroep zich niet alleen met haar hoofdtaak, het invullen van de normen draagkracht en behoefte, bezighield. In bovengenoemde casus ging het om een procesrechtelijk onderwerp, namelijk in welke gevallen verhaalsvorderingen wél en niet moesten worden afgewezen. De werkgroep heeft, ook in die periode, beslissingen genomen over procedureel recht met betrekking tot alimentatie. Een voorbeeld dat het dichtst bij deze casus komt is het horen van de gemeente: in de vergadering van 15 oktober 1992 besloot de Werkgroep Alimentatienormen om art. 824b Rv, dat per 1 januari 1993 in verband met de verhaalsplicht van gemeenten in het nieuwe scheidingsprocesrecht werd opgenomen, niet strikt toe te passen. Deze bepaling hield in dat de rechter de gemeente, in het geval dat deze een alimentatievoorwaarde aan de bijstandsuitkering had verbonden, verplicht was om de sociale dienst schriftelijk of mondeling op de vordering te horen. Divosa en de sociale diensten hadden in het Divosaoverleg te kennen gegeven niet gelukkig te zijn met deze bepaling. Het argument was gebrek aan mankracht en aan voldoende informatie om de draagkracht van de man te beoordelen.¹⁵ Ook de leden van de werkgroep hadden kritiek op het wetsartikel, want ze vonden het onwenselijk als een medewerker van de sociale dienst bij een besloten familiezingting aanwezig was. Daarom besloot de werkgroep om art. 824b Rv alleen van toepassing te laten als de sociale diensten van tevoren aan de rechter schriftelijk daartoe de wens te kennen hadden gegeven en in het geval dat de rechter behoefte had aan advies.¹⁶ In dit geval ging het dus ook om een procesrechtelijke afspraak van de werkgroep. Waarom wilde de werkgroep in dit geval wél een richtlijn geven? De meest voor de hand liggende verklaring is dat de werkgroep en de gemeentelijke sociale diensten en Divosa een gemeenschappelijk belang hadden – beiden wilden art. 824b Rv in zijn toepassingsbereik beperken – terwijl in de casus over de verhaalsplicht in oude zaken de belangen tegengesteld waren. Daarnaast waren de meningen in de Werkgroep Alimentatienormen over de toepassing van art. 824b Rv niet verdeeld, wat een afspraak in de werkgroep hierover mogelijk maakte.

14 Volgens de definitie van Lasswell. Zie § 1.4.

15 Het verplichte horen zou gemeenten namelijk dwingen om alsnog van tevoren de draagkracht van de man te beoordelen.

16 Vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 15 oktober 1992 (intern).

VVS en het LBIO

Evenals Divosa werden ook de Raden voor de Kinderbescherming door de Werkgroep Alimentatienormen uitgenodigd. De Vereniging van Secretarissen van de Raden voor de Kinderbescherming (VVS), bestaande uit vertegenwoordigers uit de raden, is het overkoepelende orgaan. De raden zijn uitvoerders; zij namen lange tijd een deel van het alimentatiedomein voor hun rekening. Tot 1995 waren ze belast met de inning van kinderalimentatie.¹⁷ Daarnaast hadden de raden tot 1993 de zelfstandige bevoegdheid de rechters te verzoeken om kinderalimentatie vast te stellen¹⁸; hun requestrerende taak. Verder was het de taak van de raden om de rechter te adviseren bij de vaststelling of wijziging van kinderalimentatie.¹⁹ Bij het verzoek om kinderalimentatie en de advisering, moesten de raden de behoefte van kinderen bepalen. Daarvoor gebruikten ze normen als houvast.²⁰ Vanaf het allereerste begin namen medewerkers van de VVS deel aan het Divosaoverleg. Het overleg met dit overkoepelende orgaan spitste zich toe op het wetsvoorstel Forfaitaire Kinderalimentatie.²¹ De inningstaak werd bij wet van 23 maart 1995²² overgeheveld naar een publiekrechtelijk rechtspersoon: het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO).²³ Vanaf die tijd nemen de Raden ook niet meer deel aan het Divosaoverleg. Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, een incasso-organisatie, is gevestigd in Gouda. De taak van het LBIO is inning van alimentatie indien er betalingsproblemen zijn. Het LBIO moet dus een helpende hand bieden aan de alimentatiegerechtigden. Om betaling zonodig af te dwingen heeft het LBIO bijzondere executiemogelijkheden.²⁴ Vanaf 1994 neemt een medewerker van het LBIO deel aan het Divosaoverleg. De feitelijke bijdrage van het LBIO beperkte zich tot mededelingen over hoe de inning van kinderalimentatie verliep.

Nibud en het ministerie van Financiën

Het Nibud heeft in het Divosaoverleg de rol van deskundige. Het Nibud informeert en adviseert over geldzaken van consumenten. Luten, die werkzaam is bij het Nibud, zocht zelf contact met de Werkgroep Alimentatienormen,

17 Van Gelder 1994, p. 92.

18 De toenmalige art. 1:406 en 1:407 BW.

19 Het toenmalige art. 828 RV.

20 Van der Lubbe 1990, p. 51.

21 Bij de inwerkingtreding van de wet van 30 september 1993 vervielen de requestrerende en adviserende taak van de raden. Zie § 6.2.4.

22 *Stb.* 198, *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 938.

23 Asser/De Boer 2002, p. 787.

24 Art. 479g en art. 598i RV. Het LBIO kan bijvoorbeeld (vereenvoudigd) loonbeslag leggen. Voor beslaglegging op (on)roerende zaken wordt een deurwaarder ingeschakeld. Op het moment dat de achterstand is ingelopen en de betaling van de maandelijkse bijdrage via het LBIO ten minste een half jaar regelmatig verloopt, is het de bedoeling dat ouders de betalingen weer zelf gaan regelen. Asser/De Boer 2002, p. 787; Van Gelder 1994, p. 92-98.

omdat hij uitleg wilde geven over de door het Nibud ontwikkelde tabel 'Kosten van kinderen'. Luten:

'Wij gaven al sinds een jaar of twintig bij het Nibud een boekje uit; dat heette 'Kosten van kinderen'. We kregen veel vragen hierover van particulieren, rechters en advocaten. De tabel werd niet goed toegepast. Hij werd soms misbruikt. Rechters maakten verkeerde inschattingen en gingen de tabel extrapoleren. Wij hebben toen contact gezocht met de Werkgroep Alimentatienormen van de NVvR omdat wij aan de rechters wilden uitleggen hoe die tabel werkte.'

De Werkgroep Alimentatienormen stelde deelname van het Nibud op prijs. Pel:

'Het Nibud is niet een echte partij. Het is een onafhankelijke instantie die voor mensen bedenkt hoe ze kosten kunnen uitrekenen. Dat vonden wij bij uitstek een instantie waar je wel inhoudelijk mee kon debatteren. Ze zijn net als wij totaal onafhankelijk.'

Het Nibud is voor de Werkgroep Alimentatienormen van belang, omdat het instituut inzicht heeft in uitgavenpatronen van de Nederlandse bevolking. Het Nibud maakt daarbij gebruik van gegevens van het CBS. De werkgroep is dus afhankelijk van het Nibud voor het ontwikkelen en updaten van de Tremanormen. Bovendien geeft het Nibud een brochure met een alimentatierekenprogramma uit.

Tot slot bleek de werkgroep behoefte te hebben aan informatie over fiscale regelingen. Daarom nam een beleidsmedewerker van het ministerie van Financiën op verzoek van de Werkgroep Alimentatienormen aan het Divosa-overleg deel. De fiscaal deskundige had zelf geen direct belang bij aanwezigheid bij het overleg. Vanuit zijn positie als expert bij het ministerie op het gebied van belastingregelgeving lag het echter voor de hand dat hij toelichting gaf aan andere instanties die met de belastingregelgeving moesten werken.

Het vervolg

De Werkgroep Alimentatienormen was afhankelijk van deskundigen. In de periode Mens (1995-2002) en Luiten (2002-heden) bleven medewerkers van twee sociale diensten à titre personnel deelnemen aan het Divosa-overleg. Aan het contact met Divosa kwam een einde. Vanaf 2000 maakte Divosa geen deel meer uit van het Divosa-overleg. Mens betreurt dat omdat Divosa een belangrijke bron van informatie was.

'Degene die er altijd was (namens Divosa) heeft een andere baan gekregen en die is niet vervangen. Bij Divosa is er ook een reorganisatie gaande; hun takenpakket is veranderd. Het overleg heet nog steeds het Divosa-overleg maar Divosa zelf doet niet meer mee.'

Het contact met Luten van het Nibud bleef na de periode Pel goed verlopen.²⁵ De Werkgroep Alimentatienormen ging bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van Tremanormen voor de bepaling van de kosten van kinderen van welgestelde ouders te rade bij het Nibud.²⁶ Luten adviseerde de Werkgroep Alimentatienormen af en toe ook op eigen initiatief. Zo gaf Luten tijdens het Divosaoverleg van 14 november 2003 de werkgroep in overweging om een formule (een bepaald percentage van het netto besteedbaar inkomen verminderd met de kinderbijslag) te gaan gebruiken in plaats van de tabel 'Kosten van kinderen' om de behoefte van kinderen te bepalen. De Werkgroep Alimentatienormen heeft dit punt niet geagendeerd.

Analyse

Het netwerk van de werkgroep met andere organisaties van buiten de rechterlijke macht was niet duurzaam en sterk afhankelijk van personen. De Werkgroep Alimentatienormen hanteerde drie criteria voor een 'goede partner'. Dit blijkt vooral uit de interactie met het Nibud. Ten eerste hechtte de werkgroep belang aan onafhankelijkheid van een organisatie, vooral ten opzichte van justitiabelen. Ten tweede werden partners die deskundige voorlichting konden leveren, op prijs gesteld. Een advies op eigen initiatief van het Nibud werd echter niet serieus overwogen. Hieruit komt een derde criterium voor 'goede partner' naar voren, namelijk dat deze geen invloed probeerde uit te oefenen op de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen. Luten van het Nibud maakte er geen probleem van dat op zijn suggestie niet werd ingegaan, dus dat was geen struikelblok. Hij had een technocratische insteek en nam slechts deel aan het Divosaoverleg om op verzoek van de werkgroep advies te geven.

De uitvoerders hadden daarentegen een direct belang bij goede Tremanormen, aangezien zij ermee moesten werken. De relatie met de uitvoerders was minder duurzaam dan met de deskundigen. Divosa viel na een interne reorganisatie weg. Ook het LBIO liet het op een gegeven moment zonder reden afweten. Mogelijk speelde mee dat het overleg teveel een eenrichtingsverkeer was en de werkgroep haar partners weinig te bieden had.

5.2.2 Advocatuur

De advocatuur maakte in eerste instantie geen deel uit van het Divosaoverleg en werd pas later toegelaten. Advocaten maken veelvuldig gebruik van de Tremanormen en de computerprogramma's voor de berekening van alimenta-

25 Hetzelfde gold voor de fiscaal deskundige. In 1999 werd de beleidsmedewerker van het ministerie van Financiën vervangen door een beleidsmedewerker cluster rechtstoepassing bij de belastingdienst, Directie particulieren te Utrecht.

26 Zie casus 3 in § 5.3 van dit hoofdstuk.

tie. De advocatuur merkt het onmiddellijk als de Tremanormen niet bruikbaar zijn in de rechtspraktijk en heeft zicht op verschillen in het alimentatiebeleid van gerechten. Bruikbare Tremanormen zijn voor advocaten niet alleen van belang voor de procespraktijk, maar ook daarbuiten, bij schikkingen en mediation. Zonnenberg heeft in 1995 binnen de Vereniging voor Personen- en Familierechtadvocaten (VPFA) een Commissie Knelpunten Tremanormen opgericht, waarvan hij zelf de voorzitter werd.²⁷ Deze Commissie, bestaande uit tien advocaten, komt één keer per jaar bijeen. De taak van deze Commissie is het opsporen van knelpunten in de Tremanormen en deze via het Divosa-overleg door te geven aan de Werkgroep Alimentatienormen.

De Werkgroep Alimentatienormen moest in de jaren '80 beslissen welke mate van inbreng van de advocatuur zij gewenst vond. G. de Groot (niet te verwarren met J. de Groot, die van 2001 tot 2005 secretaris van de werkgroep was), in die tijd secretaris van de werkgroep, noemde twee redenen waarom tot dan toe niet was overlegd met de advocatuur. Ten eerste zou inbreng van advocaten de normen een officiële status geven dan gewenst werd geacht:

‘Als advocaten wel betrokken zouden worden, zouden ze er ook op rekenen dat de normen toegepast zouden worden. Dan zouden rechters terughoudender zijn met afwijking.’

Daarnaast zag hij inbreng van de advocatuur als een belemmering voor de totstandkoming van de Tremanormen. ‘In de eerste fase is het moeilijk om normen te maken. Het zou nog moeilijker worden om dat proces rond te krijgen als advocaten erbij betrokken zouden zijn.’ Volgens De Groot speelde dat laatste probleem niet zozeer meer na de totstandkoming van de Tremanormen. Sinds maart 1995 werd de advocatuur, meer specifiek de VPFA, uitgenodigd voor het Divosa-overleg. Hier ging wel een discussie in de werkgroep aan vooraf. Aanleiding voor de uitnodiging was een discussie tijdens de jaarlijkse studiedag van de Vereniging voor Familie- en Jeugdrecht die op 13 januari 1993 plaatsvond en gewijd was aan de alimentatieproblematiek. In het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht werd vervolgens verslag gedaan van de discussie.²⁸ De discussie over de rol van advocaten werd gestart door de advocaat Van Oldenborgh, voormalig lid van de Commissie De Ruiter. Hij zei het te betreuren dat er geen publieke discussie plaatsvond over de Tremanormen. Buitenstaanders hadden geen enkele invloed op de vaststelling van deze normen. Hij deed de Vereniging voor Familie- en Jeugdrecht daarom de suggestie om te beraadslagen en te stemmen op vraagpunten over de Tremanormen. Hij stelde daarnaast voor om de Werkgroep Alimentatienormen

27 Zonnenberg werd in 1999 voorzitter van de VPFA. Daarvoor was hij actief lid en betrokken bij het alimentatierecht en -rekenen.

28 Vlaardingerbroek & Willems 1994, p. 72-75. Het onderwerp alimentatie stond zeer in de publieke belangstelling. Het middagedeelte werd uitgezonden in het VPRO-programma ‘Symposium’.

uit te breiden met andere deskundigen. Van Oldenborgh vond dat rechters hun schroom moesten overwinnen. Hetgeen in de raadkamer werd besproken mocht volgens hem terecht niet openbaar worden gemaakt, maar dit ging niet op voor de vaststelling van 'abstracte' normen, zoals de Tremanormen. Advocaat Zonnenberg voegde daaraan toe dat het te betreuren was dat er geen overleg was met advocaten, omdat de rechtspraak op zoek is naar hoe problemen het beste kunnen worden opgelost. Pel reageerde. Overleg tussen rechter en advocaat was volgens haar niet wenselijk in concrete individuele rechtszaken, maar wel 'in abstracto'. Zij zei 'open te staan voor overleg en beïnvloeding.' De Belangengroepering van Gescheiden Mensen (SOGM) vroeg tijdens de studiedag ook om betrokken te worden bij de totstandkoming van de Tremanormen. Hierin stemde Pel niet toe omdat deze organisatie niet als neutraal werd beschouwd. Pel:

'Dat zou betekenen dat je met een belangengroepering gaat spreken. Wij kunnen dat absoluut niet doen. Dan wek je de suggestie dat de rechterlijke macht als geheel open staat voor belangengroeperingen bij het formuleren van richtlijnen, terwijl we natuurlijk rechtspreken in het individuele geval.'

De Werkgroep Alimentatienormen ontweek belangenbehartigers op zichzelf niet als ze technische kennis hadden. Snijders-Borst, die zich inzette voor de belangen van alimentatiegerechtigden, maar tevens fiscale expertise had, werd in 1985 uitgenodigd in de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen en ook Mens stelde tijdens haar voorzitterschap prijs op haar adviezen.

De vraag of en in welke mate van inbreng van de advocatuur wenselijk was, werd vervolgens tijdens de werkgroepvergadering van 15 april 1994 besproken. De leden van de werkgroep waren bereid tot enig vrijblijvend overleg met advocatuur. Suggesties van de advocatuur waren volgens de leden welkom, maar voor medezeggenschap moest geen plaats zijn.²⁹ De Werkgroep Alimentatienormen moest zelfstandig richtlijnen voor de rechterlijke macht kunnen vaststellen. Vervolgens moest nog worden besloten hoe het overleg met de advocatuur vorm moest worden gegeven. De werkgroep vond het het beste als de advocatuur aanschoof bij het Divosaoverleg. Mens:

'Eigenlijk wilde de VPFA deelnemen aan het overleg van de werkgroep. Daarvan hebben we gezegd: dat doen we niet, want de werkgroep is een overlegclub van rechters. Maar we willen wel contact houden met het veld. Dus hebben we gezegd: sluit je dan aan bij het jaarlijkse overleg met Divosa en anderen en breng punten in.'

De VPFA vaardigde vervolgens Zonnenberg, de voorzitter van de Commissie Trema-Knelpunten VPFA, af naar het Divosaoverleg. De gang van zaken is

29 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 15 april 1994 (intern).

sindsdien dat Zonnenberg een brief schrijft voorafgaande aan het Divosa-overleg, waarin hij kort weergeeft welke knelpunten de Commissie Knelpunten Tremanormen is tegen gekomen en waarin hij voorstellen doet. Vervolgens licht Zonnenberg de punten in het Divosa-overleg toe.

De deelname van de advocatuur zorgde voor enkele meningsverschillen met de werkgroep, onder andere over de gewenste mate van openheid. Zowel de medewerker van de GSD Assen als Zonnenberg vroegen in het Divosa-overleg van 14 november 2003 om de verslagen van de vergaderingen van de Werkgroep Alimentatienormen naar de deelnemers van het Divosa-overleg te sturen. De Groot, die als plaatsvervangend voorzitter optrad, wilde dit niet doen. Hij legde de deelnemers in het Divosa-overleg uit dat een aantal besluiten van de werkgroep voorgenomen (en dus nog niet vast) beleid was. In de praktijk moest volgens hem blijken of dit voorgenomen beleid in de praktijk zijn weerslag zou vinden. De discussie hierover moest plaatsvinden in de rechtszaal. Verder zei hij dat ook afwijkende standpunten in de notulen stonden vermeld. Hieruit kwam duidelijk naar voren dat de neuzen in de werkgroep niet altijd dezelfde kant op stonden. Daarnaast stelde hij dat er altijd in het Divosa-overleg verslag werd gedaan van het verloop van de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen, dus dat de advocatuur voldoende op de hoogte was. De werkgroep probeerde op die manier te voorkomen dat er naast een officiële versie van de Tremanormen een niet officiële versie ging rouleren waarop de werkgroep kon worden aangesproken. In het interview legde De Groot nader uit waarom hij zich op dit standpunt stelde. Hij zei dat uit de notulen bleek dat gerechten soms verschillend beleid voerden. Dan kwam er een discussie op gang en volgde vervolgens een vaag compromis of helemaal geen besluit. Een beslissing in de werkgroep werd bovendien soms door een marginale meerderheid gesteund. Dat was volgens hem slecht voor de status van de werkgroep en zou het draagvlak voor de richtlijnen verminderen. De Groot:

‘We hoeven geen gesloten bastillon te zijn, maar als we zeggen dat we proberen de voorspelbaarheid en rechtseenheid te bevorderen, dan moet je niet te zeer daar onderuit laten schijnen dat een richtlijn soms een vrucht van overleg is.’

De werkgroepvergaderingen waren volgens hem een intern gebeuren, net als het raadkameroverleg.³⁰ Kortom, de werkgroep probeerde te voorkomen dat advocaten in de rechtszaal de rechters zouden confronteren met verschillend rechterlijk beleid of dat ze zouden gaan ‘forumshoppen’.

Zonnenberg sprak de Werkgroep Alimentatienormen in diezelfde vergadering ook aan op ongewenste effecten van de Tremanormen in de praktijk. Veel rechters pasten de Tremanormen volgens hem te strikt toe, als een soort

30 Gesprek voorafgaande aan het subwerkgroepoverleg d.d. 21 april 2004 en het interview met De Groot.

'bijbel'.³¹ Dat leverde nogal eens onrechtvaardige uitkomsten op, aldus Zonnenberg. Volgens De Groot was het echter niet de taak van de werkgroep om tegen te gaan dat individuele rechters de Tremanormen als een bijbel zagen. De Groot in het interview:

'Hoe meer je zegt: het zijn richtlijnen, hoe meer de waarde afneemt. Het ligt niet op de weg van de werkgroep om rechters aan te sporen tot muiterij. Afwijking van de Tremanormen is de eigen verantwoordelijkheid van de rechters.'

Zonnenberg probeerde in het overleg tevens voor elkaar te krijgen dat de Werkgroep Alimentatienormen erop zou toezien dat de draagkrachtpercentages minder strikt zouden worden gehanteerd door rechters. Dit punt werd besproken in de Werkgroep Alimentatienormen, maar hiertegen was grote weerstand omdat dit afbreuk zou doen aan de eenvormigheid.³² De spanning tussen rechterlijke autonomie en onderlinge afstemming komt hier duidelijk naar voren en wordt opgelost doordat de werkgroep de verantwoordelijkheid voor het werken met de Tremanormen bij de individuele rechters neerlegt.

Slechts twee kwesties die door Zonnenberg waren aangedragen leidden tot nieuw beleid of een beleidswijziging van de Werkgroep Alimentatienormen. De eerste kwestie is de verhoging van de eigenaarslasten; de norm voor woonlasten van eigen woningen. De norm werd op verzoek van Zonnenberg in 1996 verhoogd van *f* 150 naar *f* 175. De tweede kwestie is de behoefte van kinderen van welgestelde ouders. Tot 2001 waren er geen normen om de kosten van kinderen van welgestelde ouders te bepalen. Sommige rechters leverden maatwerk op dit punt. Anderen kozen ervoor de tabel 'Kosten van kinderen', die niet voor deze groep van hoge inkomens was ontwikkeld, te extrapoleren. Zonnenberg stelde in het Divosaoverleg van 15 maart 2002 dat er ongelijkheid was in het beleid van gerechten ten aanzien van de bepaling van de behoefte van kinderen van welgestelde ouders (inkomens hoger dan € 3.500).³³ Hij verzocht de werkgroep zich uit te laten over de vraag of de tabel 'Kosten van kinderen' moest worden uitgebreid tot de groep van hogere inkomens. De werkgroep zette deze kwestie op de agenda van 8 november 2002.³⁴ De werkgroep heeft op de meeste andere verzoeken van Zonnenberg namens de Commissie Knelpunten Tremanormen om wijzigingen in de Tremanormen negatief beslist. Eenmaal vond ook een briefwisseling tussen Zonnenberg en de werkgroep buiten het Divosaoverleg plaats. Zonnenberg deed namens de Commissie Knelpunten Tremanormen per brief van 1 mei 2003 een aantal suggesties aan de Werkgroep Alimentatienormen, die grotendeels

31 Advocaten klaagden ook over de strikte toepassing van de Tremanormen in een bijeenkomst over alimentatie en uniformering. Dijksterhuis 2005.

32 Divosaoverleg d.d. 14 november 2003 (intern).

33 Ook stelde hij deze kwestie aan de orde in een artikel in het tijdschrift *Echtscheidings-Bulletin*: Zonnenberg 2003, p. 1-5.

34 Zie casus 3 in § 3.2 van dit hoofdstuk.

overeen kwamen met de punten die hij eerder in de Divosaoverleggen had aangestipt.³⁵ Luiten en De Groot reageerden namens de werkgroep per brief van 8 mei 2003. In deze brief werd benadrukt dat de werkgroep beoogde richtlijnen te geven en geen regels. Een al te fijnmazig netwerk van aanbevelingen kon volgens de werkgroep tot verstarring leiden. Ook werd benadrukt dat forfaitbedragen slechts waren bedoeld om ervoor te zorgen dat in het debat in de rechtszaal de aandacht ging naar de werkelijk relevante gezichtspunten, om vervolgens op te merken:

‘Met het vorenstaande is hetgeen U in uw voormelde brief naar voren brengt in het algemeen reeds beantwoord. Ten aanzien van de onderscheiden onderwerpen nog een enkel kort woord.’³⁶

Hoewel Sonnenberg waardering had voor de Tremanormen die de Werkgroep Alimentatienormen tot stand had gebracht, vond hij de rol van de advocatuur te beperkt:

‘Ik vind dat het overleg dat gevoerd wordt door de Werkgroep Alimentatienormen met de partijen in het veld, te weten advocatuur, Nibud, belastingdienst etc, meer eenzijdig is dan wederkerig. Met andere woorden: er zou flink gediscussieerd moeten worden waarbij men argumenten over en weer geeft en tracht te komen tot een gezamenlijke standpuntbepaling (...) Men laat de kans liggen om uit het veld te horen welke knelpunten die normen opleveren. Men luistert wel, maar men reageert niet.’

Individuele advocaten zochten andere wegen dan het Divosaoverleg om invloed uit te oefenen. Recker stelde in het artikel ‘Wonen is alimentatie genieten’ in het Advocatenblad dat de aanbevelingen voor de vaststelling van alimentatie in het geval van voorlopige voorzieningen moesten worden gewijzigd.³⁷ Luiten en Mens reageerden in het Advocatenblad met de stelling dat de desbetreffende Tremanormen voor voorlopige voorzieningen juist zijn en niet gewijzigd moeten worden. Ze verantwoordden dit door de gedachte achter die Tremanorm uit leggen. Ze stelden dat de aanbeveling in het belang van beide partijen was.³⁸ Het kritische artikel leidde dus niet tot aanpassingen van de Tremanormen. Bij het artikel is overigens vermeld dat Luiten en Mens respectievelijk voorzitter en lid van de werkgroep zijn, maar er wordt niet

35 Het betrof kort samengevat de volgende concrete suggesties: een andere verdeling van de woonlasten tussen de alimentatieplichtige man en zijn nieuwe partner; duidelijke richtlijnen voor de hoogte van kinderalimentatie boven inkomens van € 3.500 en voor de behoefte aan partneralimentatie; verhoging van het forfait autokosten in geval van omgangsregelingen; soepeler standpunt van de werkgroep en differentiëring van de Tremanormen met betrekking tot de draagkrachtpercentages.

36 Vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (intern).

37 Recker 2004.

38 Luiten & Mens 2004.

expliciet genoemd dat het artikel namens de Werkgroep Alimentatienormen is geschreven. De reden is dat Mens en Luiten het artikel wel hadden aangekondigd, maar het niet in de Werkgroep Alimentatienormen hadden besproken. Het artikel was op persoonlijke titel.

Analyse

De Werkgroep Alimentatienormen hecht sterk aan het belang om zelfstandig Tremanormen te ontwikkelen. Ze laat de advocatuur niet toe in de werkgroep en maakt de notulen niet openbaar. De advocatuur beschouwde zichzelf als belangrijke ketenpartner vanwege de voeling met de praktijk, maar de werkgroep zag dit anders. Overleg is geen inspraak en de advocatuur hoort volgens de werkgroep geen inspraak te hebben in de beleidsafspraken tussen rechters. De werkgroep liet zich liever omringen met deskundigen, dan met de advocatuur. Vanuit de logica van de werkgroep lag dit voor de hand: advocaten hadden vanuit het oogpunt van de rechters niet meer deskundigheid dan zijzelf en dus was de meerwaarde niet zo groot.

5.3 RECHTERLIJKE OVERLEGGEN OP HET DOMEIN VAN DE WERKGROEP ALIMENTATIENORMEN

Behalve de Werkgroep Alimentatienormen houden ook andere rechterlijke overlegvormen zich bezig met rechterlijk beleid op het gebied van alimentatie. In deze paragraaf wordt de interactie tussen de Werkgroep Alimentatienormen en drie andere rechterlijke overlegvormen, waarmee de werkgroep bij haar activiteiten mee te maken kreeg, beschreven. Ik ga eerst in op de verhouding tussen de Werkgroep Alimentatienormen en Recofa, een gelijksoortige werkgroep. Daarna laat ik aan de hand van een aantal casus zien hoe het Hovenoverleg Familie intervenueerde. Ten derde beschrijf ik hoe de werkzaamheden van de Werkgroep Alimentatienormen ter discussie kwamen te staan door de instelling van het LOV-F, een nieuw top down overleg van sectorvoorzitters familie van de rechtbanken.

5.3.1 In elkaars vaarwater: Recofa en de Werkgroep Alimentatienormen

Recofa is een werkgroep van rechters-commissarissen faillissementen en schuldsaneringen, die valt onder de afdeling Burgerlijke Rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Deze werkgroep is in 1975 opgericht.³⁹ De belangrijkste taak van Recofa is het bevorderen van eenvormig landelijk rechterlijk beleid op het gebied van faillissementen en schuldsanerin-

39 Huls & Schellekens 2001a, p. 7.

gen. De kwestie alimentatie en schuldsanering zorgde ervoor dat de wegen van deze twee werkgroepen elkaar in 2001 kruisten.

Sinds 1998 biedt de Wet schuldsanering natuurlijke personen (vanaf nu: Wsnp) aan particulieren die diep in de schulden zitten, de mogelijkheid om weer met een schone lei te beginnen. De vraag is dan of diegene daarmee gevrijwaard wordt van zijn alimentatieplicht voor de duur van de schuldsanering. Achter de overlap van het werkkerrein van de twee werkgroepen schuilt een botsing van belangen, namelijk de belangen van de onderhoudsgerechtigden versus de belangen van andere schuldeisers. De wetgever heeft geen duidelijke keuze gemaakt voor het geval de schuldsaneringsregeling en de alimentatieregeling conflicteren. Het gevolg was dat alimentatierechters een aantal keren anders oordeelden dan rechters-commissarissen, waardoor de schuldenaar te maken kreeg met twee tegenstrijdige rechterlijke uitspraken.⁴⁰

Recofa en de Werkgroep Alimentatienormen erkenden beide dat de wettelijke regeling voor de alimentatiebepaling en de Wsnp botsten en dat sanieten (mensen voor wie een wettelijke schuldsaneringsregeling was getroffen) daardoor het risico liepen 'gemangeld' te worden tussen tegenstrijdige rechterlijke beslissingen. Zij trachtten hiervoor een oplossing te vinden door te gaan samenwerken. Op initiatief van Recofa kwamen op 3 juli 2001 enkele leden van de twee werkgroepen, onder wie de voorzitters, bijeen. Een belangrijke reden was dat de situatie het vertrouwen in de rechterlijke macht en rechterlijke beslissingen schaadde.⁴¹ Recofa pleitte ervoor dat de alimentatierechter de beslissing van de rechter-commissaris zou volgen. De lopende alimentatieverplichting moest voor de duur van de schuldsanering op nihil gesteld worden zodat zoveel mogelijk inkomsten van de saniet kon worden aangewend om zijn schulden af te lossen, waaronder een eventuele alimentatieachterstand. Hiermee werd dus duidelijk het primaat gelegd bij schuldsanering. De verplichting tot het betalen van alimentatie moest daarvoor wijken. De afvaardiging van de Werkgroep Alimentatienormen ging vanwege het belang van afstemming akkoord met deze beleidslijn. In een gezamenlijke notitie werd deze beleidslijn van Recofa aan de Werkgroep Alimentatienormen voorgelegd.

Deze beleidslijn had als consequentie dat de familierechters zich dienden te houden aan de beslissing van de rechter-commissaris. De familierechters kregen wel een middel in handen om invloed uit te oefenen op de beslissing over het wel of niet verlenen van schuldsanering en dus ook op de beslissing om alimentatie op nihil te stellen. De familierechters konden namelijk een tussenbeschikking geven als zij behoefte hadden aan nadere inlichtingen van de rechter-commissaris over het vrij te laten bedrag of over de vraag of de saniet terecht tot de schuldsanering was toegelaten. Deze controlemogelijkheid werd ingebouwd omdat tijdens de alimentatieprocedure nieuwe feitelijke informatie over de saniet naar voren kon komen. De alimentatiegerechtigde,

40 Verschoof 2000.

41 Vergaderstukken Werkgroep Alimentatienormen d.d. 9 november 2001 (intern).

die wél als partij was betrokken bij de alimentatieprocedure, maar niet bij de schuldsaneringsprocedure, kon bijvoorbeeld nieuw licht werpen op het inkomen van de saniet/alimentatieplichtige. Deze informatie waarover de rechter commissaris niet beschikte ten tijde van de schuldsaneringsuitspraak zou kunnen leiden tot het oordeel dat de schuldsanering ten onrechte was toegepast. De beslissing van de schuldsaneringsrechter zou dan alsnog beëindigd kunnen worden of het vrijgelaten bedrag zou kunnen worden verhoogd zodat daar alsnog alimentatie uit kon worden betaald. Familierechters werden dus geacht kritisch te blijven over de beslissing van hun civiele collega's, maar het primaat bleef bij de schuldsaneringsrechters. Op 9 november 2001 werd de kwestie alimentatie en schuldsanering besproken in de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen. De meerderheid van de werkgroep stemde in met het uitgangspunt van Recofa dat schuldsanering in principe voorrang had boven alimentatie.⁴²

Er was wel discussie in de werkgroep over de gevolgen van deze beleidslijn voor kinderalimentatie. Voorzitter Luiten:

‘Er waren in de werkgroep mensen die het vervelend vonden dat de onderhoudsbijdragen voor kinderen daar ook onder werden begrepen. De vader maakt schulden. Hij koopt dure auto's. En vervolgens krijgt het kind geen alimentatie meer.’

Rijnbout (rechtbank Den Bosch) had vóór de vergadering in een e-mail aan de leden van de werkgroep laten weten dat ze van mening was dat kinderalimentatie door de werkgroep als een preferente vordering zou moeten worden beschouwd in de situatie waarin de alimentatieplichtige man in de schuldsanering was beland. De aanleiding voor haar e-mail was een concrete zaak over alimentatie en schuldsanering die zij had afgehandeld. In die zaak werd door de alimentatieplichtige verzocht om nihilstelling van kinderalimentatie, die in een eerdere procedure was vastgesteld. Bij de berekening van de draagkracht was destijds met bepaalde schulden geen rekening gehouden, omdat deze niet als noodzakelijk werden beschouwd. Een jaar na die uitspraak besloot de rechter-commissaris om deze alimentatieplichtige man toe te laten tot de schuldsanering en er werd toen wél rekening gehouden met diezelfde schulden. Rijnbout vond het onrechtvaardig om in een dergelijk geval alimentatie op nihil te stellen. ‘Waarom gaan op het moment dat die man gescheiden is de schuldeisers voor en op het moment dat hij nog getrouwd is, de kinderen? Dat klopt gewoon niet.’ De werkgroep besloot desondanks geen uitzondering te maken voor kinderalimentatie. Luiten: ‘Voor de duur van de schuldsanering stellen we de alimentatie toch op nihil. Dan hopen we dat later weer geld beschikbaar komt voor de kinderen en de ex-partner.’

Hierover werd in de werkgroep niet lang gediscussieerd. Welke argumenten waren voor de werkgroep doorslaggevend om te beslissen schuldsanering

42 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 9 november 2001 (intern).

voorrang te geven boven alimentatie en niet andersom? Eén argument was dat de meeste gerechten die beleidslijn reeds volgden en alimentatie op nihil stelden in geval van schuldsanering. Bestaand beleid werd dus bevestigd. Daarnaast was een belangrijk argument dat de wetgever kinderalimentatie niet als een preferente vordering had aangemerkt en daarmee indirect voorrang gaf aan schuldsanering boven alimentatie, met andere woorden een *a contrario* redenering. Luiten vond dat het niet de taak van de Werkgroep Alimentatienormen was om te besluiten dat kinderalimentatie een preferente vordering is. Luiten:

‘Voor de kinderalimentatie hebben we al een sociaal vangnet in de vorm van de algemene bijstandswet. Maar waarom zou een vordering voor kinderen gaan boven een gewone crediteur? Het is meer gevoelsmatig.’

Volgens Rijnbout was ingrijpen van de wetgever echter helemaal niet nodig om kinderalimentatie voorrang te geven boven schuldsanering:

‘Ik denk dat de rechter-commissaris bij het vaststellen van het vrij te laten bedrag in het kader van de schuldsanering rekening zou kunnen houden met vastgestelde kinderalimentatie.’

Volgens haar konden rechters dit dus zelf ook oplossen. In deze discussie ging het om de vraag waar de taak van de werkgroep eindigt en de taak van de wetgever begint. Dit werd dus als een rechtspolitieke kwestie beschouwd, waarin de werkgroep zich terughoudend diende op te stellen.

Nadien is er in de werkgroep naar aanleiding van concrete zaken nog twee keer over de kwestie gesproken. Het hof Amsterdam deed op 29 oktober 1998 een uitspraak, waarin werd beslist dat een ex-ondernemer die in de Wsnp zat, daarnaast alimentatie kon betalen. De Hoge Raad bevestigde deze uitspraak op 25 januari 2002.⁴³ In dit geval ging alimentatie dus vóór schuldsanering. Kwantes, één van de leden van de meervoudige kamer van de familie-sector van het hof Amsterdam, die uitspraak in deze zaak had gedaan, was tevens lid van de Werkgroep Alimentatienormen. In de werkgroepvergadering van 19 april 2002, waar ook ik bij aanwezig was, werd besproken of de werkgroep haar beleid moest aanpassen naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad. Kwantes was van mening dat de uitspraak een uitzonderlijk geval was. Zijn uitleg werd geaccepteerd. Hij kreeg geen weerwoord en het werd dus geen discussiepunt. Kwantes verklaarde zich nader in het interview:

‘De werkgroep heeft gezegd dat we in beginsel de beslissing van de schuldsaneringsrechter volgen, maar we kijken wel of die goed is. Als er iets in zit wat gewoon verkeerd is, dan durven we rustig te zeggen dat we die negeren.’

43 HR 25 januari 2002, NJ 2002, 314; Huls 2002.

Hij had de zaak niet van tevoren besproken met de raadsheren in het Amsterdamse hof, die zaken over schuldsanering afhandelden. Kwantes:

‘Het is een alimentatiegeschil. We hebben gezegd: de beslissing van de schuldsaneringrechter is apert verkeerd, dus we besloten er geen rekening mee te houden. Die uitspraak van de schuldsaneringrechter blijft wel in stand. Hij wordt niet vernietigd.’

Hij had een van de raadsheren een kopie van de alimentatiebeschikking gegeven, omdat deze er anders door overvallen zou worden. Feitelijk betekende dit dat de schuldsaneringsrechter in eerste aanleg werd gecorrigeerd door de alimentatierechters in tweede aanleg. De collega's van Kwantes in het hof die schuldsaneringszaken behandelden, zagen dit dan ook als doorkruising van het beleid van Recofa en de Werkgroep Alimentatienormen. Aangezien er geen hoger beroep tegen de beslissing van de schuldsaneringsrechter in eerste aanleg van de schuldsaneringszaak was ingesteld, hadden de schuldsaneringsrechters ook niet de mogelijkheid gehad zich over de zaak te buigen. Kwantes:

‘Ook de schuldsaneringrechters hier zeiden: wat heb je nu gedaan? Er is dus een forse discussie over geweest. De schuldsaneringrechters waren het er niet mee eens dat de alimentatierechters hun beslissingen toetsten en er eventueel geen rekening mee zouden houden. De Hoge Raad heeft ons gelijk gegeven.’

Voor Kwantes betekende de uitspraak van de Hoge Raad een bevestiging van de juistheid van de afwijkende uitspraak.

Twee jaar later, namelijk op 2 april 2004, werd in de werkgroepvergadering opnieuw afwijkend beleid van een rechter ter discussie gesteld. Beaumont (Roermond) deelde tijdens de rondvraag mee dat rechtbank Maastricht in een uitspraak was afgeweken van de landelijke beleidslijn ten aanzien van alimentatie en schuldsanering. Voogt (Maastricht) voelde zich aangesproken en zei dat hij de uitspraak welbewust had gedaan om kinderen meer alimentatie te geven. In feite ging deze uitspraak dus lijnrecht in tegen de landelijke beleidslijn, omdat het idee daarachter juist was dat kinderen géén voorrang moesten krijgen. De reactie van de werkgroep was echter laconiek, namelijk dat uitzonderingen op de regel mogelijk moesten zijn. Een verklaring voor het feit dat er zo laconiek werd gereageerd is dat veel mensen in de werkgroep het stilzwijgend met Voogt eens leken te zijn. Uit de interviews komt naar voren dat er veel meer werkgroepleden waren die niet gelukkig waren met de landelijke afspraak met Recofa en daar wel eens van afweken. Twee illustraties daarvan: Nieuwenhuis (Groningen):

‘Die afspraak met betrekking tot alimentatie en schuldsanering volg ik niet automatisch. De richtlijn is dat alimentatie op nihil wordt gesteld. Ik overleg altijd wel met de schuldsaneringsrechter of er nog ruimte is voor kinderalimentatie. Ik vind

het van belang dat iedereen, die een kind op de wereld zet, alimentatie voor zijn kinderen betaalt. Laatst had ik bijvoorbeeld een zaak waarbij een man met zijn nieuwe partner in gemeenschap van goederen was getrouwd. Toen bleek ze schulden te hebben. Vervolgens zijn ze uit elkaar gegaan en is hij in de schuldsanering beland. Alimentatie voor de kinderen zat er toen niet meer in. Dat vind ik eigenlijk niet acceptabel.'

Pannekoek (hof Den Haag):

'Ik ben voorstander van preferentie van kinderalimentatie boven alle andere schulden; bijvoorbeeld dat als iemand schulden heeft bij de ABN AMRO bank, hij eerst zijn kinderbijdragen moeten betalen.'

Analyse

De conclusie is dat Recofa het primaat had op inhoudelijke gronden. Er ontstond geen echte domeinstrijd omdat de Werkgroep Alimentatienormen het gevoel had geen keuze te hebben nu de wetgever alimentatie niet als een preferente vordering had aangemerkt. De saniet mocht niet de dupe worden van tegenstrijdig beleid. Veel werkgroepleden vonden het echter niet rechtvaardig dat alimentatiegerechtigden geen voorrang kregen bij schuldsanering. Het kwam twee keer voor dat leden van de werkgroep in de vergadering afwijkingen meldden van de landelijke afspraak, waaruit bleek dat de afspraak niet zonder meer werd gevolgd. In de discussie rond het wetsvoorstel 'herziening kinderalimentatiestelsel' probeerde de Werkgroep Alimentatienormen de kwestie schuldsanering en alimentatie op de politieke agenda te krijgen.⁴⁴ Zowel uit de afwijkingen als de beïnvloeding van de politieke agenda bleek dat de Werkgroep Alimentatienormen niet vond dat het uit principieel oogpunt rechtvaardiger was dat schuldsanering voorrang had boven alimentatie.

Deze casus laat zien dat de werkgroep niet het behalen van het eigen gelijk, maar het belang van landelijke rechtsgebiedoverschrijdende eenheid in de afspraken met Recofa voorop stelde. De werkgroep koos daarmee voor een pragmatische oplossing en ging daarmee een principiële discussie over het belang van alimentatieplichtige sanieten versus het belang van alimentatiegerechtigden uit de weg.

5.3.2 Hovenoverleg Familie intervenueert en corrigeert

Het Hovenoverleg Familie is een overleg waaraan de voorzitters van de sectoren familierecht van alle hoven deelnemen. Het is begin jaren '90 van de vorige eeuw door Willems-Morsink, sectorvoorzitter in het hof Amsterdam, ingesteld met als doel de rechtseenheid te bevorderen, van elkaars ervaringen

⁴⁴ Zie § 6.3.1.

te leren, en om praktische en procedurele regels af te spreken. Eén van de raadsheren is het aanspreekpunt voor het ministerie en, sinds 2002, de Raad voor de Rechtspraak. Vanaf midden jaren '90 van de vorige eeuw vervulde Pel, (ex)voorzitter van de Werkgroep Alimentatienormen, die functie en vanaf 2000 tot 2004 Koens, sectorvoorzitter in het hof Den Bosch. Van den Wildenberg, sectorvoorzitter in het hof Den Haag, volgde hem op. Het Hovenoverleg Familie vergadert drie keer per jaar. De gastheer is tevens de voorzitter. De vergaderingen zijn informeel. Over het algemeen houdt het Hovenoverleg Familie zich vooral bezig met organisatorische kwesties, maar ook inhoudelijke kwesties komen aan de orde. Sinds de invoering van integraal management en de instelling van de RvdR heeft het Hovenoverleg Familie een meer formele status gekregen en woont een medewerker van de RvdR het organisatorische gedeelte van de vergadering bij. Alle hoven kunnen punten inbrengen voor de agenda. Er is een vaste secretaris die de agenda rondstuurt. Het rekent landelijk uniform beleid op het gebied van het familierecht tot zijn taak. Het alimentatierecht is een deelterrein van het familierecht en valt in beginsel dus ook onder het werkkerrein van het Hovenoverleg Familie.

Het Hovenoverleg Familie heeft zich drie keer op het domein van de Werkgroep Alimentatienormen begeven; één keer in de jaren '90 van de vorige eeuw en twee keer in de periode dat ik de werkgroepoverleggen bijwoonde.

CASUS 1: advocaatkosten in het Hovenoverleg Familie

Voor de Werkgroep Alimentatienormen kwam het Hovenoverleg Familie voor het eerst in beeld met de advocaatkosten. Advocaatkosten zijn de kosten van juridische bijstand die de alimentatiegerechtigde of alimentatieplichtige heeft moeten maken in verband met de echtscheiding. Dit was een heikel discussiepunt in de werkgroep. Een argument om bij de berekening van alimentatie rekening te houden met de advocaatkosten, was dat het nu eenmaal een relevante last was van de alimentatieplichtige. Een nadeel was echter dat dit ten koste ging van de alimentatie. De werkgroep hanteerde tot 1998 het beleid dat advocaatkosten bij de berekening van de draagkracht in beginsel niet moesten worden meegenomen en tussen 1998 en 2000 dat advocaatkosten alleen in het kader van voorlopige voorzieningen eventueel meegenomen moesten worden.⁴⁵ Voornamelijk rechtbanken ondersteunden het standpunt dat deze kosten niet als relevante last in de Tremanormen moesten worden opgenomen.

Het onderwerp kwam aan de orde in de vergadering van het Hovenoverleg Familie van 14 april 2000. Het afwijkende beleid van het hof Den Haag was dat 'mits aantoonbaar en binnen redelijke grenzen', de advocaatkosten in mindering werden gebracht op de draagkracht. De andere hoven hielden bijna nooit rekening met advocaatkosten, 'maar konden daar geen goede reden voor

⁴⁵ Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 20 november 1998 en 14 april 2000 (intern).

aangeven, behalve dat die vaak de 'doodsklap' vormden voor de draagkracht.⁴⁶ Van den Wildenberg zei in het interview dat de hoven het voortouw hebben genomen om het beleid van de Werkgroep Alimentatienormen te wijzigen:

'De werkgroep heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat met advocaatkosten geen rekening wordt gehouden bij de bepaling van de draagkracht van de man, hoewel iedereen weet dat men die advocaatkosten moet maken. Wij hebben als hoven toen gezegd: luister, een echtscheidingsprocedure kun je alleen maar via een advocaat starten, dat kan niet anders. Dus daar dwingt de wet je tot het maken van bepaalde kosten. Dan vinden wij ook dat daarmee voor een bepaald bedrag gedurende een bepaalde periode rekening moet worden gehouden.'

De Werkgroep Alimentatienormen werd geconfronteerd met een voorbespreking van de hoven over deze kwestie. Mens, de voorzitter, deelde in de werkgroepvergadering van 17 november 2000 mee dat de hoven hadden afgesproken dat er met advocaatkosten rekening gehouden moest worden en stelde voor om als werkgroep een beleid vast te leggen. De Werkgroep Alimentatienormen was verbolgen over deze voorbespreking in het Hovenoverleg Familie. Mens vond het van belang dat rechtbanken en hoven evenveel te zeggen hadden. Zij had dit probleem daarom met de voorzitter van het Hovenoverleg Familie besproken, zo zei ze in het interview. De uitkomst van het gesprek was dat het Hovenoverleg Familie geen alimentatiekwesties in het Hovenoverleg Familie zou bespreken. Tijdens haar voorzitterschap zou dit ook niet meer gebeuren.

CASUS 2: behoeftebepaling ex-partner in het Hovenoverleg Familie

In de periode na de instelling van de RvdR en de invoering van integraal management begaf het Hovenoverleg Familie zich opnieuw op het terrein van de Werkgroep Alimentatienormen. De kwestie was dit keer het welstandsniveau van de ex-partner, de vraag hoe de behoefte van de ex-partner moet worden bepaald. Hiervoor waren er, in tegenstelling tot kinderalimentatie, lange tijd geen richtlijnen, waardoor de uitgaven tijdens het huwelijk post voor post moesten worden gesteld en weerlegd door advocaten. Het gevolg was dat advocaten ter zitting aankwamen met berekeningen van de verschillende posten, zoals tuinonderhoud, de auto, de kapper, die tezamen de behoefte uitmaakten. Deze gedetailleerde 'behoeftenlijstjes' leverden veel discussie op in de rechtszaal.

Op 11 april 2003 werd het onderwerp door Draijer (hof den Bosch) op de agenda van de Werkgroep Alimentatienormen gezet. Maatwerk rond de behoeftebepaling van ex-partners leidde volgens haar tot dikke dossiers en uitvoerige discussies in de rechtszaal en dus voor veel werk voor advocaten

46 Notulen Hovenoverleg Familie d.d. 14 april 2000 (intern).

en rechters.⁴⁷ Een richtlijn zou kunnen leiden tot meer efficiëntie omdat partijen dan niet met behoeftenlijstjes aan hoefden te komen. De oplossing die Draijer aandroeg was om de methode van het hof Den Bosch landelijk te maken. De methode was als volgt:

‘Men berekent het netto besteedbaar gezinsinkomen tegen het einde van het huwelijk en trekt daar eerst vanaf de kosten van toen in het gezin verblijvende kinderen volgens de Tremanormen. Het overblijvende bedrag wordt door twee gedeeld en verhoogd met 20%⁴⁸ in verband met het feit dat een alleenstaande hogere lasten heeft dan in gezinsverband. Indien het gaat om een echtscheiding die een aantal jaren geleden heeft plaatsgevonden, wordt het gevonden bedrag geïndexeerd volgens de wettelijke indexering. Tenslotte wordt het bedrag gebruteerd. In gevallen waarin de gegevens met betrekking tot het netto besteedbaar inkomen niet meer te achterhalen zijn, kan uiteraard een schatting worden gemaakt. Vervolgens wordt de normale draagkrachtberekening op de alimentatieplichtige toegepast.’

Kortom: de behoefte was 60% van het netto besteedbaar inkomen minus de kosten van de kinderen. Draijer stelde dat deze methode in de praktijk goed werkte.

De meeste werkgroepleden vonden het een goed voorstel, dat in het Tremarapport kon worden opgenomen. Er was alleen geen overeenstemming over het percentage van het netto besteedbaar inkomen dat als uitgangspunt zou worden genomen voor de behoeftebepaling. Dat percentage bepaalde welk deel van het inkomen van de alimentatieplichtige man naar de ex-vrouw zou gaan en was dus een fundamentele keuze. Er waren twee stromingen. Zoals gezegd pleitte het hof Den Bosch voor 60%. Het hof Leeuwarden pleitte voor 70%. Dit betekende dus een hogere alimentatie indien de draagkracht dat toeliet. Men wilde dit bespreken met de achterban zodat tijdens de eerstvolgende vergadering over het percentage kon worden gestemd.

Korte tijd na de werkgroepvergadering, op 2 mei 2003, werd het welstandsniveau van de alimentatiegerechtigde ook in het Hovenoverleg Familie besproken. Koens (hof Den Bosch) had deze kwestie op de agenda gezet. Het Hovenoverleg Familie hakte de knoop door. Besloten werd de lijn van het hof Den Bosch te volgen en uit te gaan van een percentage van 60%. De behoeftebepaling van de ex-partner werd vervolgens ook opnieuw besproken in de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 7 november 2003. Tijdens deze vergadering werd ook besloten uit te gaan van een percentage van 60%.⁴⁹ De besluitvorming in het Hovenoverleg Familie was daarbij doorslaggevend. De vertegenwoordiger van het hof Den Haag had het hof Leeuwarden in het Hovenoverleg Familie weten te overtuigen. Wachter en Boon (hof Leeuwarden), die lid waren van respectievelijk de Werkgroep Alimentatienormen en het

47 Zie ook Burgers-Thomassen & Kreeftenberg 2005, p. 32.

48 Wat neerkwam op een behoefte van 60% van het netto besteedbaar gezinsinkomen.

49 Notulen vergadering Werkgroep Alimentatienormen d.d. 7 november 2003 (intern).

Hovenoverleg Familie, vertelden in het interview dat de werkgroepleden afkomstig uit de hoven na het Hovenoverleg Familie door hun sectorvoorzitters werden geïnformeerd over de besluitvorming in het Hovenoverleg Familie. 'Toen is gekozen voor 60% en daarmee was de 70% definitief van tafel.' Dus het Hovenoverleg Familie was beslissend.⁵⁰

De voorzitter en secretaris van de werkgroep lieten het hierbij. Dit kwam duidelijk naar voren in het Divosaoverleg van 14 november 2003. Daar werd De Groot, plaatsvervangend voorzitter in het Divosaoverleg, door Zonnenberg (Commissie Knelpunten Tremanormen) op de concurrentie tussen de Werkgroep Alimentatienormen en het Hovenoverleg Familie gewezen. Zonnenberg zei dat de hoven 'de koppen bij elkaar hadden gestoken' en afspraken hadden gemaakt over het welstandsniveau van de ex-partner. Hij stelde dat het niet handig was dat er naast het beleid van de werkgroep ook beleid van de hoven was. De Groot was het niet met hem eens. Volgens hem was het mooie van het recht dat het zich organisch via verschillende wegen ontwikkelde.⁵¹ De Groot:

'Als er een beleidsverandering moet komen, dan moet dat ingezet worden vanuit de hoven. Dat is de laatste feitelijke instantie. De werkgroep is meer volgend. Ik zou het dus ook voor de hand liggend vinden als bij de behoeftebepaling het initiatief van de hoven uitgaat. Als de hoven iets niet vinden wat wij rechtbanken willen, dan kunnen we hoog of laag springen, maar uiteindelijk komen onze beslissingen ter toetsing bij het hof terecht. Je moet de hiërarchie in de beslissingsmacht in de gaten houden.'

Ook Van den Wildenberg, lid van het Hovenoverleg Familie en voorzitter vanaf 2005, stelde in het interview dat de hoven uiteindelijk bepalen wat er gebeurt. Waarom bespraken de hoven in het Hovenoverleg Familie kwesties voor in plaats van deze aan de Werkgroep Alimentatienormen over te laten, waar immers ook hoven deel van uitmaakten? Van den Wildenberg:

'Als de hoven er met z'n vijven anders over denken dan de rechtbanken, die door het aantal de grootste stem hebben in de werkgroep Alimentatienormen, dan heb je een probleem. (...) Het probleem bij de Werkgroep Alimentatienormen is dat mensen, die daarvan lid worden, vaak pas net in de familiesector zitten. Soms verkondigen zij meningen waarvan een meer ervaren rechter rillingen krijgt. Het gezag van de werkgroep staat bij de hoven nogal eens ter discussie.'

Sinds de rechterlijke reorganisatie waren sectorvoorzitters een constantere factor en de sectorvoorzittersoverleggen waren daarom volgens hem een beter

50 Ook de advocatuur was op de hoogte dat deze beleidslijn afkomstig was van de hoven. Van Gestel 2004, p. 494.

51 Eigen verslag Divosaoverleg 14 november 2003 (intern).

platform voor landelijk beleid. Sommigen leden van de werkgroep, zelfs raadsheren, keken hier anders tegenaan. Zo zei Wachter (hof Leeuwarden):

‘Ikzelf heb altijd gevonden dat de werkgroep het primaat moest hebben ten aanzien van het vaststellen van de Tremanormen om te voorkomen dat de werkgroep een gigantisch onduidelijke positie krijgt. De werkgroep scheidt zelfstandig een product af. Het is vergelijkbaar met een zorgvuldig geformuleerd wetsvoorstel waartegen allerlei amendementen worden ingediend. Anderen, zoals het Hovenoverleg, moeten de marginale mogelijkheid hebben invloed uit te oefenen. Anders is het slecht voor de heldere structuur en de innerlijke consistentie.’

CASUS 3: kosten van kinderen van welgestelde ouders

Net als de tweede raakte ook de derde kwestie de kern van het werkterrein van de Werkgroep Alimentatienormen, namelijk de invulling van het behoefte-criterium. Dit keer ging het om kinderalimentatie. Het Hovenoverleg Familie intervenieerde echter op een minder directe manier dan bij de vorige twee kwesties. De kwestie spitste zich toe op een discussie over de reikwijdte van de tabel ‘Kosten van kinderen’ in de Tremanormen. In de jaren ‘90 van de vorige eeuw had de werkgroep aanbevelingen gedaan voor het bepalen van de behoefte van kinderen in het kader van kinderalimentatie.⁵² Deze tabel, die in samenwerking met Luten van het Nibud was ontwikkeld, werkte naar tevredenheid van zowel de rechterlijke macht als de advocatuur. Deze tabel had echter een beperkt toepassingsgebied, namelijk alleen voor de lage en middeninkomens.⁵³ De vraag was dus of de tabel ‘Kosten van kinderen’ ook bruikbaar was bij het bepalen van de behoefte van de kinderen uit gezinnen met hoge inkomens. In dat geval zouden rechters de tabel moeten ‘extrapoleren’, wat neerkwam op ‘doortellen’. Er waren geen gegevens van het CBS over het uitgavenpatroon van mensen met een hoog inkomen. Een argument om niet te extrapoleren was dat op grond van andere gegevens van het CBS en de praktijkervaring van rechters werd verondersteld dat mensen met een inkomen boven € 3.500 per maand relatief een lager deel van hun inkomen besteden aan hun kinderen.

In de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 8 november 2002 werd gediscussieerd over de vraag hoe kinderalimentatie bij inkomens hoger dan € 3.500 moest worden bepaald. Luiten, de voorzitter, inventariseerde wat het beleid van de gerechten was. Draijer (hof Den Bosch) stelde dat in de praktijk de tabel werd geëxtrapoleerd. De andere werkgroepleden beaamden dat. De uitkomst van de discussie was daarom dat de werkgroep als beleidslijn zou aanbevelen dat de tabelbedragen zouden worden geëxtrapoleerd. Ook in het Hovenoverleg Familie van 2 mei 2003 kwam dit onderwerp aan de orde. Het Hovenoverleg Familie vond het onjuist dat de Werkgroep Alimentatienor-

⁵² Zie § 6.2.3.

⁵³ De tabel was van toepassing op een gezinsinkomen tot € 3.500 netto per maand.

men zich zo duidelijk over dit onderwerp had uitgesproken. Dit agendapunt leidde in het Hovenoverleg Familie tot een algemene discussie over de positie en het gezag van de Werkgroep Alimentatienormen.⁵⁴ De Werkgroep Alimentatienormen zou volgens het Hovenoverleg Familie meer als een adviesorgaan gezien moeten worden van de voorzitters van de sectoren van de rechtbanken en de hoven. Een van de voornaamste redenen was dat de samenstelling van de Werkgroep Alimentatienormen nogal eens wijzigde en dat door opeenvolgende wijzigingen kennis verloren ging. Het Hovenoverleg Familie vond dat de Werkgroep Alimentatienormen niet het juiste gremium was om te zorgen voor landelijke eenheid in kinderalimentatierechtspraak. De raadsheren bleken zich ook niet allemaal te conformeren aan de in de Werkgroep Alimentatienormen afgesproken beleidslijn. In de vergadering van het Divosaoverleg van 14 november 2003 werd deze kwestie door Zonnenberg aan de orde gesteld. Zonnenberg wees op een uitspraak van het hof Den Haag van 28 mei 2003, dus vlak na het Hovenoverleg Familie en van het hof Den Bosch van 2 oktober 2003. In beide uitspraken was het uitgangspunt dat de tabel 'Kosten van kinderen' niet moest worden geëxtrapoleerd bij de hogere inkomens, wat in strijd was met het beleid van de Werkgroep Alimentatienormen.

In de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 8 april 2005 kwam dit onderwerp opnieuw aan de orde. Dit keer had voorzitter Luiten het onderwerp op de agenda gezet. In een notitie stelde hij dat de praktijk afweek van het afgesproken beleid. Het was volgens hem nodig om te onderzoeken of de gemaakte afspraak moest worden herzien om rechtsongelijkheid te voorkomen. Hij stelde voor het beleid van de gerechten in de vergadering te inventariseren en te trachten tot een werkbare afspraak te komen.⁵⁵ Omdat men het niet eens werd werd er echter in de vergadering geen besluit genomen. Luiten zei dat hij dit punt met Luten van het Nibud zou bespreken.

Het onderwerp werd ook weer in het Hovenoverleg Familie op 27 mei 2005 besproken. Van den Wildenberg, de voorzitter, startte de discussie door te melden dat uit een jurisprudentieoverleg in het hof Den Haag naar voren was gekomen dat er diversiteit was in uitspraken ten aanzien van deze kwestie en dat het van belang was dat de hoven gelijke uitgangspunten hanteerden. Het Hovenoverleg Familie legde daarom bij de werkgroep het verzoek neer om beleid voor de kosten van kinderen van welgestelde ouders af te spreken én sprak alvast een voorlopige beleidslijn af. De tabel zou worden doorgetrokken tot een inkomen van € 5.000 per maand, en daarboven moesten de extra kosten worden aangetoond. Als de werkgroep tot een ander besluit zou komen, dan zou het Hovenoverleg Familie zich daarbij aansluiten en het beleid weer wijzigen. Wél zouden de hoven in de tussentijd alvast op de voorgestelde wijze handelen, maar ze zouden dit niet expliciet in de beschikking vermelden.⁵⁶

54 Notulen vergadering Hovenoverleg Familie d.d. 2 mei 2003 (intern).

55 E-mail Luiten d.d. 23 februari 2005 aan de leden van de Werkgroep Alimentatienormen.

56 Notulen vergadering Hovenoverleg Familie d.d. 27 mei 2005.

Desgevraagd zei Van den Wildenberg in het interview dat de samenstelling van de leden van het Hovenoverleg Familie was veranderd en daarmee ook de opstelling jegens de Werkgroep Alimentatienormen. Het nieuwe uitgangspunt was dat de Werkgroep Alimentatienormen de beslissingen nam ten aanzien van het alimentatiebeleid omdat de werkgroep hiervoor in het leven was geroepen.

In feite betekende de voorbespreking dat het Hovenoverleg Familie alsnog het werkgroepbeleid sterk beïnvloedde. Het overgrote deel van de Werkgroep Alimentatienormen ging in de vergadering van 11 november 2005 akkoord met de beleidslijn die de hoven hadden voorgesteld. Dorhout (Haarlem) en Nieuwenhuis (Groningen) lieten tijdens de vergadering weten dat hun gerecht op grond van het verslag van het Hovenoverleg Familie het beleid al had aangepast. Er was tijdens de werkgroepvergadering enige discussie over de rol van het Hovenoverleg Familie.⁵⁷

Analyse

De Werkgroep Alimentatienormen verloor zelfstandigheid en autonomie aan het Hovenoverleg Familie. Het Hovenoverleg Familie intervenieerde wanneer het hem goeddunkte. Vanwege de hiërarchie in de rechterlijke organisatie – het ging er immers om hoven en om sectorvoorzitters – was het Hovenoverleg Familie dominant in de verhouding tot de werkgroep. Dit stond haaks op het democratische karakter van de werkgroep zelf, die in principe vanuit een gelijkwaardig overleg tussen rechtbank en hoven opereerde. De werkgroep werd nu echter onder druk gezet normen te produceren en te wijzigen overeenkomstig de lijn van de hoven. De werkgroep had geen andere middelen tot haar beschikking dan de discussie met het Hovenoverleg Familie aangaan. Ook de reactie van De Groot op de melding van Zonnenberg dat de hoven beleid hadden gemaakt, botste met het democratische karakter van de werkgroep. De verklaring is dat hij het belangrijk vond om naar buiten toe, zeker jegens de advocatuur, het beeld van eenheid in plaats van onenigheid tussen de rechterlijke overleggen te benadrukken.

De opstelling van het Hovenoverleg Familie ten aanzien van de Werkgroep Alimentatienormen veranderde in 2005. Vóór 2005 stond de positie van de Werkgroep Alimentatienormen in het Hovenoverleg Familie ter discussie. Als het nodig werd geacht spraken de hoven een beleidslijn af over alimentatie. In 2005 wijzigde de samenstelling van het Hovenoverleg Familie. Het nieuwe Hovenoverleg Familie beperkte zich tot incidentele advisering aan de Werkgroep Alimentatienormen. Ondanks de goede bedoelingen veranderde er feitelijk niet veel. Hoewel het Hovenoverleg Familie zich in de casus over de kosten van kinderen van welgestelde ouders ‘dienstbaar’ opstelde ten opzichte

57 Enkele leden van de Werkgroep Alimentatienormen hadden bovendien contact met Van den Wildenberg opgenomen om opheldering te vragen over de voorbespreking van het Hovenoverleg Familie, aldus Van den Wildenberg in het interview.

van de Werkgroep Alimentatienormen, zette het Hovenoverleg Familie toch de toon. Naast de dominantie van de hoven – de werkgroep verzette zich niet tegen de interventie – was de reden dat de beleidslijn van de hoven in een half jaar inmiddels ingeburgerd was in een aantal gerechten.

5.3.3 INHOUDSDESKUNDIGEN VERSUS MANAGERS: DE WERKGROEP ALIMENTATIE-NORMEN EN HET LOV-F

De centrale rol van de Werkgroep Alimentatienormen ten aanzien van het coördineren van landelijk beleid voor de alimentatiebepaling en advisering over wetsvoorstellen op dit gebied was in de periode 1970-2000 onomstreden. Vóór de rechterlijke reorganisatie was het de taak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (vanaf nu: NVvR) om namens de rechterlijke macht over wetsvoorstellen te adviseren en een goede, efficiënte, uniforme en begrijpelijke rechtspleging in Nederland te bevorderen.⁵⁸ De NVvR besteedde deze taken vervolgens uit aan werkgroepen zoals de Werkgroep Alimentatienormen. De Raad voor de Rechtspraak (vanaf nu: RvdR) en de instelling van het Landelijke Overleg Voorzitters Familiesectoren en -units van de rechtbanken (vanaf nu: LOV-F) veranderden de positie van de Werkgroep Alimentatienormen.

Het LOV-F als algemeen platform van sectorvoorzitters werd in 2001 opgericht en zag zich als eerste taak gesteld om procesreglementen voor de echtscheidingsprocedure en de alimentatieprocedure te maken en te onderhouden. De voorzitters komen minimaal drie keer per jaar bijeen in Utrecht. Daarnaast vinden contacten plaats per e-mail via de helpdesk van het LOV-F. Er is een dagelijks bestuur, dat bestaat uit een voorzitter, een plaatsvervangende voorzitter en twee staffunctionarissen.⁵⁹ Dorhout vervulde lange tijd deze functie en had veelvuldig contact met de Werkgroep Alimentatienormen.⁶⁰ De staffunctionarissen vervullen behalve de functie van secretaris ook de functie van 'helpdesk'. Volgens het eigen jaarplan houdt het LOV-F zich primair bezig met de bevordering van de rechtseenheid en kwaliteit door een voortdurende afstemming van het (juridisch inhoudelijke) rechtersbeleid. Naast het tot stand brengen en onderhouden van uniforme procesreglementen komen in het kader van de harmonisering ook specifieke kwesties van beleid en beheer aan de orde, zoals werklastmeting, doorlooptijden, productie en formatieopbouw, werkprocessen en automatisering. Sinds de invoering van integraal management en de instelling van de RvdR in 2002 heeft dit overleg er twee taken bij gekregen die voordien tot het exclusieve terrein van de Werkgroep Alimentatienormen behoorden. De eerste is advisering over wetsvoorstellen op het gebied van het familierecht. Begin 2003 werd de Wetgevings Advies Commissie (WAC)

58 Deze doelstellingen stonden en staan in artikel 2 van de statuten van de NVvR.

59 De staffunctionarissen zijn als stafjurist of als gerechtssecretaris in een rechtbank werkzaam.

60 Zie § 6.3.

ingesteld als suborgaan van het LOV-F. Het LOV-F vond het belangrijk dat de hoven zouden worden betrokken bij wetgevingsadviezen. De reden was dat het meer gewicht in de schaal legde als een dergelijk advies namens de hoven en rechtbanken werd geschreven, aldus Dorhout in het interview. In de WAC zitten twee afgevaardigden van de rechtbanken en twee van de hoven. De WAC adviseert het LOV-F over wetsvoorstellen, die vervolgens via de RvdR advies uitbrengt aan de minister. Het LOV-F houdt zich sinds 2002 ook bezig met de afstemming van vakinhoudelijke kwesties op het gebied van het familierecht. Het alimentatierecht valt ook onder de bevoegdheid van het LOV-F, omdat dit een deel terrein is van het familierecht.

Welk orgaan levert de middelen voor de werkgroep: de NVvR of de RvdR?

Om een samenwerkingsverband te laten functioneren is er budget nodig. Er moet een zaal voor de vergaderingen worden gehuurd en de bestuursleden moeten bij voorkeur compensatie krijgen, in de vorm van geld of vrijstelling van andere werkzaamheden. De NVvR had de werkgroep altijd voorzien van beperkte middelen, onder andere voor zaalhuur. Er werd echter geen onkostenvergoeding als compensatie verstrekt voor het werk van voorzitter en secretaris. De positie van bestuursleden van het LOV-F is iets rianter. De voorzitter en secretaris van dat overleg krijgen ter compensatie voor hun bestuursfuncties een beperkte vrijstelling van hun dagelijkse werk bij de rechtbank. De komst van de RvdR wierp de vraag op of het niet beter zou zijn voor de Werkgroep Alimentatienormen om verder te gaan onder de vlag van deze organisatie. Milius, voormalig voorzitter van het LOV-F: 'De Raad heeft een eigen budget voor ondersteuning van de LOVs.'

In de vergadering van 27 april 2001 van de werkgroep werd in verband met het vertrek van Mens als voorzitter, en Roetgerink als secretaris gesproken over de toekomstige invulling van die functies.⁶¹ In de werkgroepvergadering werd geopperd dat de voorzitter en secretaris in de toekomst mogelijk wel compensatie zouden krijgen wanneer de werkgroep onder de RvdR zou gaan functioneren. De instelling van de RvdR werd als een kans gezien om meer geld te krijgen. In de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 19 april 2002, waarbij ik aanwezig was, kwam de vergoeding van voorzitter en secretaris opnieuw aan de orde. Mens had een brief aan de presidentenvergadering gestuurd met het voorstel dat de gerechten die de voorzitter en de secretaris van de werkgroep zouden leveren, zouden worden gecompenseerd, namelijk met 0,1 fte per functie. Het antwoord was dat het verzoek door het

61 Als knelpunt werd genoemd dat er geen enkele compensatie in geld en/of tijd tegenover stond. Pel, de voorzitter van de Werkgroep Alimentatienormen in de jaren '90 van de vorige eeuw, had zich in 1993 tevergeefs bij het hoofdbestuur van de NVvR sterk gemaakt voor een vergoeding voor de bestuursleden. Deze had niet aan dit verzoek voldaan, met als argument dat de Werkgroep Alimentatienormen niet de enige werkgroep was onder de vlag van de NVvR.

hoofdbestuur van de NVvR aan de RvdR moest worden gedaan. In eerste instantie achtten de leden van de Werkgroep Alimentatienormen het zinvol om dit te proberen. Er was echter een complicatie. De Groot, de nieuwe secretaris van de Werkgroep Alimentatienormen, had telefonisch informatie ingewonnen bij de NVvR waarvan hij verslag deed in de vergadering van de werkgroep van 8 november 2002. Hem was medegedeeld dat er een 'richtingenstrijd' gaande was tussen de RvdR en de NVvR. De NVvR stond niet te juichen bij het idee om een brief te sturen naar de RvdR met de vraag of de RvdR de werkgroep wilde compenseren voor wat in feite 'concurrerende taken' waren. Omdat de Werkgroep Alimentatienormen verbonden was aan de NVvR, kon ze geen aanspraak maken op de middelen van de RvdR, die immers het LOV-F van middelen voor beleidsontwikkeling voorzag.

NVvR probeert werkgroepen binnenboord te houden

Hoe ging de NVvR om met het feit dat de RvdR wettelijk taken kreeg toebedeeld, die deels haar werkdomain overlapt? De eerste reactie van de NVvR was om de Werkgroep Alimentatienormen en de andere studiegroepen aan zich te binden. De NVvR wilde voorkomen dat ze door twee belangrijke taken te verliezen, te weten wetgevingsadvisering en beleidsontwikkeling, alleen nog maar een vakbond van rechters zou zijn. In de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 11 april 2003 deelde Luiten mee dat hij contact had opgenomen met de NVvR over de status van de werkgroep. Het was een 'veeg teken' geweest dat alle andere werkgroepen van de NVvR wél een vragenlijst hadden ontvangen met als doel te inventariseren wat ze precies deden, maar de Werkgroep Alimentatienormen niet. Door tussenkomst van Luiten werd deze vergissing hersteld. Op 24 oktober 2003 vond op initiatief van de NVvR een bijeenkomst hierover plaats waarbij de voorzitters van alle werkgroepen, onder wie Luiten, aanwezig waren. De voorzitter van de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR, Verschuur, wilde met de werkgroepen overleggen over hun positie en takenpakket. Het NVvR-bestuur had deze bijeenkomst georganiseerd, omdat het vreesde dat de werkgroepen zich los zouden maken van de vereniging en verder zouden gaan onder de vlag van de RvdR. Tijdens de bijeenkomst werd geconstateerd dat de meeste studiekringen niet meer actief waren. Er waren nog vier werkgroepen overgebleven: de Werkgroep Alimentatienormen, Recofa, een werkgroep kinderrechters en een eurowerkgroep. De NVvR benadrukte, aldus Luiten op de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 7 november 2003 waarbij ik ook aanwezig was, dat het beter zou zijn voor de werkgroep om onder de vlag van de NVvR te blijven fungeren. Het argument was dat de NVvR naar eigen zeggen rechtstatelijke beginselen als onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter en het domein van de rechter voorop stelde. De RvdR was een hiërarchische organisatie, die ook met andere belangen, te weten productie en efficiëntie, rekening hield. Werkgroepen zouden daarbinnen niet veel kans en vrijheid krijgen activiteiten te ontwikkelen. De NVvR probeerde dus te voorkomen dat de

werkgroepen onder de RvdR verder zouden gaan door te wijzen op de voordelen van de NVvR als 'moederorganisatie'. De NVvR had verder het plan opgevat om een 'deskundigenpool' in te stellen. Rechters en raadsheren konden zich opgeven als deskundigen, die zouden fungeren als denktank voor de NVvR en desgevraagd adequaat namens de NVvR de pers te woord konden staan.

In de vergadering werd gediscussieerd over de vraag of het wenselijk was dat de werkgroep verder zou gaan onder de vlag van de RvdR. Deze discussie eindigde niet in besluitvorming. De werkgroepleden wachtten verdere stappen van de RvdR, de NVvR en het LOV-F af. De werkgroep keek, vanwege twijfel over de noodzaak ervan, sceptisch aan tegen het voornemen om een 'deskundigenpool' in te stellen. Bood de Werkgroep Alimentatienormen immers niet voldoende deskundigheid? Deze voornemens wezen op een verdergaande professionalisering van de NVvR als het ging om het optreden naar buiten toe. De informele bottom-up werkgroepen zoals de Werkgroep Alimentatienormen werden hiervoor kennelijk niet meer als adequaat beschouwd.

LOV-F probeert de Werkgroep Alimentatienormen voor zich te winnen

Milius, de voorzitter van het LOV-F, vertelde in het interview dat de positie van de Werkgroep Alimentatienormen als gevolg van de rechterlijke reorganisatie was veranderd:

'Gezien de huidige organisatie, ligt het voor de hand dat het sectorvoorzittersoverleg het beleid maakt. Het zal niet zo snel meer gebeuren dat de werkgroep een norm het land instuurt die bepaalt hoe rechters te werk moeten gaan. De werkgroep maakt wel beleid, maar dat wil niet zeggen dat het beleid van de werkgroep ook landelijk beleid is. De sectorvoorzitters spreken met elkaar af wat aan landelijk beleid wordt ontwikkeld.'

In het voorjaar van 2004 ondernam het LOV-F pogingen om van de Werkgroep Alimentatienormen een adviesorgaan van het LOV-F te maken. Op 27 april 2004 vond in het kantoor van de RvdR een gesprek plaats tussen Luiten, voorzitter van de Werkgroep Alimentatienormen en Milius, voorzitter van het LOV-F, over de positie van de Werkgroep Alimentatienormen. Ik was bij die bijeenkomst aanwezig. Milius noemde een aantal argumenten waarom de Werkgroep Alimentatienormen zich beter zou kunnen aansluiten bij het LOV-F: het LOV-F had in tegenstelling tot de Werkgroep Alimentatienormen een helpdesk ingesteld, die als aanspreekpunt fungeerde voor rechters; de werkgroep zou via het LOV-F meer invloed kunnen uitoefenen op het rechterlijk beleid dan via de NVvR; de sectorvoorzitters zouden beleid van de Werkgroep Alimentatienormen naast zich neer kunnen leggen en het LOV-F kon besluiten om haar eigen alimentatiewerkgroep op te richten. Luiten noemde een aantal tegenargumenten: de NVvR voorzag de werkgroep van budget voor zaalhuur; als adviesorgaan van het LOV-F zou de Werkgroep Alimentatienormen haar onafhankelijkheid verliezen; zwaargewichten in de Werkgroep zouden zich mogelijk niet neerleggen bij de beslissingen van het LOV-F. Luiten plaatste met dit laatste

argument kanttelingen bij het primaat van het sectorvoorzittersoverleg. Milius gooide het vervolgens over een andere boeg: om een einde te maken aan de concurrerende positie van de werkgroepen was het van belang om samen te werken in plaats van de confrontatie te zoeken. Een paar maanden later vond er een vervolgesprek tussen Milius, Luiten en De Groot plaats.⁶² Luiten en De Groot gaven te kennen dat ze de NVvR niet in wilden ruilen voor het LOV-F. Als alternatief stelde Luiten voor dat iemand namens het LOV-F zou aanschuiven bij het overleg van de Werkgroep Alimentatienormen en vice versa. Het voornaamste bezwaar tegen verdergaan onder de vlag van het LOV-F was volgens Luiten dat efficiëntieargumenten mogelijk een te grote rol zouden gaan spelen bij het ontwikkelen van landelijk alimentatiebeleid.⁶³

De nieuwe rol van de sectorvoorzitters leidde ook tot enkele feitelijke inbreuken op het domein van de werkgroep. Zo ging het LOV-F een helpdesk-functie voor rechters vervullen. In het LOV-F werden kwesties, die eerder in de Werkgroep Alimentatienormen aan de orde kwamen, besproken. Een voorbeeld is het beschikbaar stellen van draagkrachtberekeningen aan justitiabelen. Hierbij ging het om een belangrijke en regelmatig terugkerende kwestie, te weten de mate van openbaarheid bij de toepassing van de Tremanormen. Rechtbanken en hoven maken in beginsel conform de Tremanormen een berekening met een alimentatierekenprogramma die leidt tot een beschikking in een individueel geval. De vraag is vervolgens of de berekening wel of niet kenbaar moet worden gemaakt aan partijen, hetzij door deze te incorporeren in de beschikking, hetzij door deze aan de beschikking te hechten. In 2000 verliep de discussie hierover nog via de Werkgroep Alimentatienormen. De uitkomst van de discussie van de vergadering van 17 november 2000, was dat het beter was om alimentatieberekeningen niet kenbaar te maken aan partijen. Het argument was dat partijen uit de motivering in de beschikking moesten kunnen opmaken hoe de rechter gerekend had, omdat daarin de factoren (inkomen, lasten van de alimentatieplichtige) werden benoemd die als relevant werden beschouwd.⁶⁴ Dezelfde kwestie werd ook in het LOV-F aan de orde gesteld. Milar (rechtbank Den Bosch) stuurde een e-mail naar collega's in het hele land. Hij deed mee dat Den Bosch mogelijk de wijze waarop tot dan toe de alimentatiebeschikkingen waren ingericht wilde heroverwegen, maar daarvoor wilde men eerst de voor- en nadelen op een rijtje zetten. Dorhout (Haarlem), helpdesk en tevens secretaris, stuurde vervolgens het verzoek rond en refereerde aan een uitspraak van de Hoge Raad hierover, waarna vervolgens de landelijke discussie per e-mail van start ging. Via deze alternatieve route rolde er een uitkomst uit die overeenkwam met die van de Werkgroep Alimentatienormen.

62 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 5 november 2004 (intern).

63 Interview Luiten en eigen verslag vergadering d.d. 5 november 2004 (intern).

64 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 17 november 2000 (intern).

Ook zette het LOV-F af en toe alimentatiekwesties op de agenda. Een voorbeeld is de ambtshalve indexering van alimentatie. Tijdens de vergadering van het LOV-F van 5 november 2004 stelde Dorhout aan de orde dat sommige gerechten automatische indexering van alimentatie ambtshalve uitsloten, wat strijdig was met de wettelijke regeling, met als gevolg een gebrek aan rechtszekerheid.⁶⁵ Het LOV-F nam een besluit dat kenbaar werd gemaakt aan de gerechten. Afgesproken werd dat, indien er binnen twee weken geen reacties met afwijkende meningen zouden komen van de gerechten, het besluit definitief zou worden. Dit gebeurde echter wel. Een aantal gerechten liet weten het niet met het besluit eens te zijn. Vervolgens werd de kwestie op de agenda van de daaropvolgende voorjaarsvergadering gezet en werd alsnog hetzelfde besluit genomen. De gerechten die het er niet mee eens waren, hebben zich er toen maar bij neergelegd. Mens (hof Arnhem) stelde in de Werkgroep Alimentatienormen van 8 april 2005 aan de orde dat deze kwestie in het LOV-F was besproken en merkte op dat de werkgroep goed in de gaten moest houden wat er in die 'club' gebeurde.⁶⁶ Toch was het eerder uitzondering dan regel dat in het LOV-F alimentatiekwesties aan de orde kwamen; zeker sinds de komst van een nieuwe voorzitter van het LOV-F in 2005, Milar. Hij was van mening dat alimentatiekwesties in beginsel in de Werkgroep Alimentatienormen moesten worden besproken. De werkgroep was immers voor dat doel ingesteld en de leden waren deskundig op het terrein van alimentatie. Het was dus niet efficiënt om deze kwesties ook in het LOV-F te bespreken.

Nieuw gegeven: de Raad komt met meer middelen

In de vergadering van het LOV-F op 8 juli 2005, waarbij ik ook (eenmalig) aanwezig was, werd gesproken over de oprichting van landelijke sectorale stafbureaus. Het besluit tot oprichting van deze stafbureaus was genomen door de RvdR en de presidentenvergadering. Het idee erachter was om de ondersteuning van de sectorvoorzittersoverleggen beter te regelen. Ook zouden verschillende civiele sectorvoorzittersoverleggen (LOV-C (civiel), LOK (kantonrecht) en LOV-F) meer gebruik kunnen maken van gemeenschappelijke ondersteuning en faciliteiten. Er zou structureel een vaste medewerker komen bij de RvdR die de landelijke overleggen op organisatorisch en secretariael terrein zou ondersteunen. Daarnaast zouden er stafjuristen komen. Deze extra ondersteuning was aanleiding voor Recofa om zich te gaan positioneren onder het LOV-C. Het LOV-C had een convenant met Recofa afgesloten met afspraken over wie wat zou gaan doen. Organisatorische zaken zou Recofa moeten gaan afstemmen met het LOV-C. Deze verandering bood kansen, namelijk financiering en professionalisering. De Werkgroep Alimentatienormen zag echter onvoldoende reden om zich aan te sluiten bij het LOV-F.

⁶⁵ Vergaderstukken LOV-F d.d. 5 november 2004 (intern) en interview Dorhout.

⁶⁶ Officieel en eigen verslag Werkgroep Alimentatienormen d.d. 8 april 2005 (intern).

Discussie in 2007 over bestaansrecht werkgroep

Op 16 november 2007 was er een vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen – waarbij ik aanwezig was – met het bestaansrecht en de toekomst van de werkgroep als enige agendapunt. De vraag was of de werkgroep onder de NVvR zou moeten blijven functioneren, onder het LOV-F verder zou moeten gaan, of zichzelf beter op kon heffen. De aanleiding was kritiek vanuit het LOV-F op een voorstel van de werkgroep om de Tremanormen voor kinderalimentatie aan te scherpen.⁶⁷ Luiten had naar aanleiding daarvan de werkgroepleden laten weten dat het bestaansrecht en nut van de werkgroep daarmee op het spel stonden, omdat de besluiten van de werkgroep niet meer de steun kregen van het LOV-F. Vervolgens werd besloten om de novembervergadering aan dit onderwerp te wijden. Luiten gaf kort de stand van zaken weer: op 5 oktober 2007 had hij overleg gehad met het LOV-F, waarbij ook ex-secretaris De Groot en Obbink (rechtbank Den Haag) aanwezig waren. De aanleiding was het voorstel van de Werkgroep Alimentatienormen ter aanscherping van de normen voor kinderalimentatie. Het LOV-F verzocht de werkgroep nogmaals om een adviesorgaan van het LOV-F te worden. De leden van de Werkgroep Alimentatienormen namen hierover geen standpunt in, omdat ze het met de werkgroepleden wilden bespreken. Op 12 oktober 2007 was er een vergadering van het LOV-F, waarin Luiten op verzoek van het LOV-F, het voorstel om de normen voor kinderalimentatie aan te scherpen toelichtte. Er vond enige discussie plaats waarna het dagelijkse bestuur liet weten dat het LOV-F signalen uit de gerechten had ontvangen dat het voorstel van de werkgroep onvoldoende draagvlak had binnen de gerechten. Daarnaast had het voorstel organisatorische consequenties. Het standpunt van het dagelijkse bestuur was dat voor besluiten over alimentatiekwesties, die organisatorische consequenties hadden, de goedkeuring van het LOV-F nodig was. Het aanhechten van alimentatieberekeningen aan beschikkingen werd daarbij als voorbeeld genoemd. Luiten had ook gesproken met het dagelijkse bestuur van de NVvR over de kwestie onder welke vlag de werkgroep moest gaan functioneren. Het standpunt van de NVvR was dat de RvdR een faciliterende en organisatorische functie had en vooral over de middelen ging. De NVvR en de Werkgroep Alimentatienormen hadden een coördinerende functie.

Vervolgens werd aan alle leden van de rechtbanken en hoven gevraagd wie voorstander ervan was dat de werkgroep in de toekomst verder zou gaan onder de vlag van het LOV-F. Alle hoven waren tegen. Ook de meerderheid van de rechtbanken was tegen. De argumenten van de tegenstanders waren ten eerste dat de faciliterende functie en de inhoudelijke functie moesten worden gescheiden en ten tweede dat het onwenselijk was als een overleg bestaande uit rechtbanken én hoven onder een overleg van sectorvoorzitters van de rechtbanken zou gaan functioneren. De conclusie van de vergadering was dat de werkgroep beter zou gaan samenwerken met het LOV-F.

⁶⁷ Zie over dit alternatieve voorstel § 6.3.6.

Het LOV-F accepteerde dat de werkgroep ervoor koos om onder de NVvR te blijven ressorteren – de werkgroep werd hierin gesteund door de NVvR – en dat de Werkgroep Alimentatienormen het landelijke alimentatiebeleid bleef bepalen. Wél werd afgesproken dat bij elke vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen een lid van het dagelijkse bestuur van het LOV-F aanwezig zou zijn, zodat het LOV-F van tevoren onderwerpen kon toetsen op organisatorische gevolgen. Hiermee werd een betere samenwerking beoogd.

Analyse

De rechterlijke reorganisatie is een grote bedreiging voor de Werkgroep Alimentatienormen gebleken. De RvdR leidde tot oprichting van het LOV-F die probeerde de werkgroep haar zelfstandigheid te ontnemen. De werkgroep slaagde erin dit formeel tegen te houden, maar ontkwam er niet aan dat het LOV-F zich profileerde ten koste van de werkgroep.

De werkgroep, in wezen een groep vrijwilligers, moest zich meten met deze formele overlegvorm, die beter georganiseerd was, over meer middelen en bevoegdheden beschikte en aanspreekpunt was voor het ministerie. Dit leidde tot een tijdelijke verzwakking van de positie van de werkgroep. In de periode daarna leidde haar specifieke deskundigheid op het gebied van alimentatie er toch toe dat haar invloed op het landelijke beleid weer toenam.⁶⁸ Het LOV-F slaagde er niet in de rol van de werkgroep over te nemen, vanwege de benodigde specifieke deskundigheid. De kracht van de werkgroep bleek haar ‘one issue’ karakter. Bovendien had de werkgroep de steun van de NVvR. Verder wilde het LOV-F het niet op een botsing laten uitlopen. Het LOV-F liet de Werkgroep Alimentatienormen met rust. Er was dus een modus gevonden voor wat in eerste instantie een domeinstrijd leek te worden.

5.4 CONCLUSIE

De beschreven casus laten zien wat de rol was van organisaties en overlegvormen buiten en binnen de rechterlijke macht ten aanzien van de totstandkoming van de Tremanormen. De conclusie is dat de Werkgroep alimentatienormen sterk hechtte aan haar autonomie; het belang om zelfstandig Tremanormen te ontwikkelen.

Partners buiten de rechterlijke macht hadden geen inspraak. De Werkgroep Alimentatienormen stelde wél prijs op deskundige voorlichting. Het Divosa-overleg bleef daarmee een informeel informatiecircuit. De Werkgroep Alimentatienormen legde zelf contacten met organisaties die haar van ontbrekende informatie, over wat kinderen feitelijk kosten of over fiscale regelingen, konden voorzien. Zij hadden geen invloed op het besluitvormingsproces. Opvallend

68 De werkgroep ontwikkelde nieuwe Tremanormen voor kinderalimentatie in 2007, zie § 6.3.6.

is dat contacten met veel organisaties die met de Tremanormen moesten werken, de 'uitvoerders', niet duurzaam waren. Dit hangt mogelijk samen met het feit dat de werkgroep de partners weinig te bieden had. Uit mijn onderzoek blijkt dat het wederkerigheidsbeginsel (voor wat, hoort wat), dat nodig is voor een structurele samenwerking met overlegpartners, niet opging voor de Werkgroep Alimentatienormen. Dit ondervond Divosa, het overkoepelende orgaan van de sociale diensten. Dit orgaan drong erop aan dat de Werkgroep Alimentatienormen door middel van richtlijnen eenheid zou bewerkstelligen in de uitvoering van de nieuwe wet over het verplichte bijstandsverhaal. De Werkgroep Alimentatienormen vond dat dit buiten haar terrein lag en zag zich niet geroepen om aan de verwachtingen van de sociale diensten voldoen. De werkgroep liet zich niet voorschrijven ten aanzien van welke kwesties ze richtlijnen ontwikkelde en behield daarmee haar autonomie. De Werkgroep Alimentatienormen was terughoudend ten aanzien van overleg met de advocatuur. De advocatuur kreeg geen inspraak bij de totstandkoming van normen. Van de vele verzoeken om beleidswijzigingen vanuit de advocatuur werden er slechts twee op de agenda gezet.

De conclusie ten aanzien van andere overlegvormen binnen de rechterlijke macht is dat de Werkgroep Alimentatienormen haar autonomie bewaakte en die ook behield vanwege haar specifieke deskundigheid. De werkgroep bepaalde het landelijke alimentatiebeleid. Het verschil met organisaties buiten de rechterlijke macht was dat rechterlijke overlegvormen de besluitvorming in de werkgroep incidenteel konden beïnvloeden. De wijze waarop de rechterlijke overleggen met elkaar omgingen werd gekenmerkt door vriendelijke omgangsvormen en het uit de weg gaan van conflicten. Uit de casus over alimentatie en schuldsanering bleek dat de Werkgroep Alimentatienormen rechtsgebiedoverschrijdende landelijke eenheid belangrijker vond dan het vasthouden aan eigen inhoudelijke standpunten. Interventies van het Hovenoverleg Familie hadden grote invloed op de besluitvorming in de Werkgroep Alimentatienormen. Opvallend is dat het daarbij niet uitmaakte of het Hovenoverleg Familie in voorbesprekingen besluiten nam (vóór 2005) of slechts adviseerde aan de werkgroep (na 2005). De gevolgen voor de positie van de werkgroep waren echter beperkt, omdat het Hovenoverleg Familie ervoor koos het terrein van alimentatie aan de Werkgroep Alimentatienormen over te laten. Het Hovenoverleg Familie greep slechts incidenteel in. Het LOV-F was voor de werkgroep een grotere bedreiging. In tegenstelling tot het Hovenoverleg Familie betwistte het LOV-F openlijk de zelfstandige positie van de werkgroep om het landelijke alimentatiebeleid te bepalen. De werkgroep Alimentatienormen behield echter ook ten opzichte van het LOV-F haar autonomie.

6 | Twee keer in conflict met de wetgever over kinderalimentatie

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijf ik twee casus waarbij de wetgever zich over het vraagstuk van de alimentatiebepaling boog, tot dan toe het domein van de Werkgroep Alimentatienormen. In beide gevallen kwam er kritiek van buitenaf op de Tremanormen voor kinderalimentatie. De kritiek werd verwoord in twee wetsvoorstellen waarin nieuwe systemen voor de bepaling van kinderalimentatie werden gepresenteerd. Deze nieuwe systemen zouden moeten uitmonden in een AMvB, die de vrijheid van rechters bij de bepaling van kinderalimentatie zou beperken. Het ontwikkelen van normen voor de kinderalimentatie zou voortaan een taak van de wetgever en niet meer van de Werkgroep Alimentatienormen zijn. Centraal staat hoe de Werkgroep Alimentatienormen daarmee omging.

De eerste casus vond plaats in de periode 1991-1994, toen Pel voorzitter was. De aanleiding was een kritisch rapport van de Raden voor de Kinderbescherming over de rechtsongelijkheid bij de rechterlijke vaststelling van kinderalimentatie. Het concrete probleem in deze casus was dat de Werkgroep Alimentatienormen zich tot dan toe had gericht op het ontwikkelen van normen voor de draagkracht en niet voor de behoefte. Het ontbrak de rechtspraktijk dus aan houvast, waaraan de wetgever wat wilde doen.

De tweede casus vond plaats in de periode 2000-2007, met Luiten als voorzitter. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had onderzoek laten doen waaruit naar voren kwam dat verzoeken bij de rechter om alimentatie vaak afketsten op gebrek aan draagkracht van de alimentatieplichtige. Hierdoor deden vrouwen vaak een beroep op de bijstand. Het ging dus niet, zoals in de jaren '90 van de vorige eeuw, om het ontbreken van een systeem, maar om de onrechtvaardige uitwerking van het systeem.

6.2 FORFAITAIR WETTELIJK STELSEL VERSUS RECHTERLIJK MAATWERK (1991-1994)

In 1991 werd het onderwerp kinderalimentatie op de politieke agenda gezet. Dit kwam voort uit een initiatief van de Raden voor de Kinderbescherming. De raden hadden een werkgroep (UBK werkgroep) ingesteld om te onderzoeken hoe een einde kon worden gemaakt aan het gebrek aan uniformiteit in de

bestaande rechterlijke praktijk betreffende de vaststelling van kinderalimentatie.¹ Het probleem was dat er toentertijd door rechters maar liefst drie verschillende systemen voor de berekening van de kosten van kinderen werden gebruikt, aan de hand waarvan vervolgens kinderalimentatie werd berekend.² Het eerste systeem was de tabel 'Kosten van kinderen' van het Nibud/CBS, ook wel de Nibudnormen genoemd. Het tweede systeem was ontwikkeld voor pleeggeldvergoedingen. Deze vergoedingen werden door de overheid toegerekend aan pleegouders als tegemoetkoming van de kosten voor het in huis nemen van pleegkinderen. Dit waren vaste bedragen waarbij de leeftijd van de kinderen de enige variabele was. Het derde systeem was de uitkering krachtens de Algemene Weduwen- en Wezenwet.³ Uit het rapport van de Nederlandse Gezinsraad, die in 1987 onderzoek had gedaan naar de toepassing van de Tremanormen⁴ bleek dat deze systemen tot verschillende uitkomsten leidden.⁵ Met name in de situatie dat er meerdere kinderen in een gezin waren, leverde een berekening volgens de Nibud/CBS cijfers een (veel) lagere uitkomst op dan de andere twee maatstaven.⁶ Dit kwam vooral door de achtergrond van de systemen. De Nibudnormen waren gebaseerd op empirische gegevens, meer specifiek naar budgetten en uitgaven van inwoners in Nederland, terwijl de andere twee systemen de uitkomst waren van politieke besluitvorming.⁷ Luten van het Nibud: 'Pleeggeldvergoedingen berusten op de gedachte dat mensen er financieel niet op achteruit mochten gaan als ze voor pleegkinderen gaan zorgen.'

In 1988 stuurden de Raden voor de Kinderbescherming een rapport met hun bevindingen en concrete voorstellen naar de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁸ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schakelde vervolgens een organisatieadviesbureau in.⁹ Dit bureau kwam

1 Zie ook § 5.2.1 over de taken van de raden ten aanzien van kinderalimentatie.

2 Deze drie berekeningswijzen werden ook in het Tremarapport vermeld als mogelijke handvatten om de 'Kosten van kinderen' te bepalen. Trema Special 1991.

3 Pel 1994, p. 68 en interview Luten.

4 Lensing 1987. Uit het onderzoek van de Nederlandse Gezinsraad kwam naar voren dat twee rechtbanken de Nibud-normen, twee rechtbanken de pleeggezinrentarieven, één hof de kostentabel van de Raad voor de Kinderbescherming en één rechtbank de kostentabel dan wel de Nibudnormen hanteerde, afhankelijk van de wenselijkheid van de uitkomst. Zie ook Fernhout 1990, p. 106-110 en *Kamerstukken II* 1988/89, 20 598, nr. 8, p. 7.

5 Zie Fernhout 1990, p. 110.

6 Dit werd deels veroorzaakt doordat de bedragen in de Nibud/CBS tabel uitgingen van twee of drie kinderen in een gezin, waarbij rekening werd gehouden met het feit dat meerdere kinderen relatief minder kosten, terwijl de AAW-norm en de wezenvergoedingen per kind rekenden. Het aantal kinderen in een gezin was bij die twee maatstaven dus geen relevante factor. Trema Special 1991, p. 32; Trema Special 2002, nr. 1a, p. 32.

7 Fernhout 1990, p. 111.

8 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 980, nrs. 1-2, p. 30. In 1990 kwamen de Raden voor de Kinderbescherming met het rapport 'Uniformering Berekeningswijze Kinderalimentatie' (UBK-rapport). Zie Tremarapport 1991, Inleiding, p. 3.

9 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 980, nrs. 1-2, p. 30.

een jaar later met de aanbeveling om kinderalimentatie forfaitair te gaan vaststellen. Verder beval het bureau aan om op termijn een Centraal Orgaan Onderhoudsverplichtingen in te stellen dat alle wettelijke regelingen rond onderhoudsbijdragen van kinderen en jongmeerderjarigen zou uitvoeren. Dit alles leidde in november 1991 tot een wetsvoorstel met drie voornemens:¹⁰

- 1 Het afstoten van de financiële taken van de Raden voor de Kinderbescherming. Meer specifiek betekende dit de beëindiging van de advisering aan de rechter ten aanzien van kinderalimentatie en de beëindiging van de inning van kinderalimentatie;
- 2 De vereenvoudiging van de *procedure* tot vaststelling van kinderalimentaties; en
- 3 het belangrijkste beleidsvoornemen: de standaardisatie van de inhoudelijke regelgeving rond de *vaststelling* van kinderalimentaties. Dit voornemen wilde de wetgever bewerkstelligen door middel van de introductie van een systeem van forfaitaire bedragen voor de kinderalimentaties. Een forfaitair systeem betekent confectie, ofwel de weging per individueel geval wordt zoveel mogelijk beperkt. In het wetsvoorstel was opengelaten of zou worden gekozen voor een zuiver- of een grotendeels forfaitair systeem met aanvullende rechterlijke weging. Bij een zuiver forfaitair systeem is de hoogte van kinderalimentatie af te lezen uit tabellen. In beginsel zou er dus geen rechter meer nodig zijn voor de bepaling van de hoogte van alimentatie. Een semi-forfaitair systeem is een systeem dat grotendeels forfaitair is, maar waar ook ruimte is voor rechterlijke weging in concrete zaken. Een dergelijk systeem is minder gestandaardiseerd dan een zuiver forfaitair systeem, maar meer dan rechterlijk maatwerk.

Het achterliggende doel van het eerste voornemen was bezuiniging door 'afslanking' van de overheid. De advisering over kinderalimentatie en de inning ervan werden niet meer tot de kerntaken van de overheid gerekend. Een ander argument voor dit voornemen was dat niet één en hetzelfde orgaan met zowel de sociale kant (omgang) als de financiële kant (alimentatie) rond echtscheiding en de positie van kinderen moest worden belast.¹¹ Een doelstelling achter het tweede en derde voornemen was het vergroten van uniformiteit en voorspelbaarheid van de vaststelling van kinderalimentaties. Daarnaast zouden deze voornemens de efficiëntie vergroten, wat zou moeten leiden tot vermindering van de werklast van de rechterlijke macht.¹² Dit was volgens de opstellers van het wetsvoorstel nodig vanwege de voorgenomen afstoting van de financiële taken van de raden. Realisering hiervan zou namelijk als mogelijke consequentie hebben dat de werklast van de rechterlijke macht zou

10 Concept-wetsvoorstel tot wijziging van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de vaststelling van kinderalimentatie. *Kamerstukken II* 1990/91, 21 980, nrs. 1-2.

11 De Gooijer 1990.

12 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 980, nrs. 1-2.

worden vergroot. Dit probleem probeerde de wetgever te ondervangen door de vaststelling van kinderalimentaties te vereenvoudigen door middel van de stroomlijning van de procedure tot vaststelling van kinderalimentaties.

6.2.1 Verzet Werkgroep Alimentatienormen tegen wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie

Het ministerie van Justitie verzocht op 8 november 1991 de Werkgroep Alimentatienormen een mondelinge reactie op het concept wetsvoorstel te geven. De Werkgroep Alimentatienormen nam contact daarover op met het ministerie. De uitkomst was dat, vanwege het ingrijpende karakter van het wetsvoorstel, een schriftelijk commentaar zou worden gegeven. Dat zou vervolgens ter kennisgeving aan de ministerraad worden voorgelegd en daarna samen met het wetsvoorstel aan de Raad van State en de Tweede Kamer worden verzonden.¹³ Op 21 november 1991 liet de Werkgroep Alimentatienormen schriftelijk weten negatief te oordelen over het wetsvoorstel.¹⁴ Ze tekende de volgende bezwaren aan: Het weghalen van de inningstaken van de Raden voor de Kinderbescherming was niet gewenst omdat het beschermen van de belangen van de minderjarige volgens de werkgroep tot de kerntaken van de overheid behoorde. Ook was de Werkgroep Alimentatienormen niet te spreken over forfaitaire vaststelling van kinderalimentatie. Ze meende dat het wegvallen van de financiële taak van de Raden voor de Kinderbescherming een forfaitair stelsel helemaal niet noodzakelijk maakte. Hoewel de wetgever dit niet met zoveel woorden vermeldde, vermoedde de Werkgroep Alimentatienormen dat een ander motief aanleiding was geweest voor het voornemen tot forfaitaire vaststelling van kinderalimentatie. 'Kennelijk speelt een verdere bezuinigingsgedachte hierbij een rol.' (p. 2). Zo zou invoering van het forfaitaire stelsel tot een besparing op de kosten van rechtspleging leiden, omdat er minder rechters nodig zouden zijn om alimentatiezaken af te handelen. De Werkgroep Alimentatienormen vond dit geen goede reden.

Zowel een zuiver forfaitair systeem als een grotendeels forfaitair systeem met ruimte voor rechterlijke weging wees de Werkgroep Alimentatienormen af. Het zuiver forfaitaire systeem had volgens haar als groot nadeel dat het geen enkel element van rechtspraak meer bevatte. In dat geval vond ze administratieve vaststelling van alimentatie meer voor de hand liggen. Het forfaitaire systeem met ruimte voor rechterlijke weging was volgens de Werkgroep Alimentatienormen geen vooruitgang ten opzichte van de bestaande situatie.

13 Zie *Kamerstukken II* 1993/94, 23 683, nr. 3, p. 2 over het (het inwinnen van) advies bij de NVvR.

14 Commentaar d.d. 21 november 1991 van de werkgroep op het conceptwetsvoorstel houden de wijzigingen omtrent kinderalimentatie in: vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (intern). Hierna paginanummers vermeld in tekst.

De Werkgroep Alimentatienormen stelde dat ze zelf al, waar dat mogelijk was, forfaitaire normen had vastgesteld voor bepaalde posten. Bij kwesties waarvoor ze dat niet had gedaan, zoals de bepaling van de 'redelijke woonlast', was het volgens haar eenvoudigweg niet mogelijk om normen vast te stellen. Dus ook de wetgever zou daar niet in slagen. De Werkgroep Alimentatienormen stelde in het commentaar dat als er ondanks de bezwaren een zuiver forfaitair systeem zou komen, een administratieve vaststelling de voorkeur zou hebben boven een rechterlijke vaststelling. Betekende dit dat de Werkgroep Alimentatienormen een voorzetje gaf aan de wetgever om rechters deze taak af te nemen? Dat niet. Ze was geen voorstander van een administratieve vaststelling van kinderalimentatie, omdat het vaststellen van onderhoudsbijdragen typisch rechterswerk was. Het vroeg immers om een 'juridisch beoordelingsvermogen en het met distantie taxeren van gegevens.' (p. 5). Ten slotte had de Werkgroep Alimentatienormen nog een inhoudelijk bezwaar, namelijk dat het afschaffen van de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie volgens haar ongewenst was.¹⁵ De Werkgroep Alimentatienormen ging niet in op het voornaamste argument van de wetgever, te weten meer uniformiteit in de vaststelling van onderhoudsbijdragen.

Staatssecretaris Kosto trok zich niet veel van de kritiek aan. Hij bleef bij zijn standpunt dat kinderalimentatie forfaitair vastgesteld moest worden en diende daarover begin 1992 een apart wetsontwerp bij de Raad van State in.¹⁶ Pel had hierover contact met Wortmann, die zich bij de afdeling wetgeving van het ministerie van Justitie met het wetsvoorstel bezighield. Wortmann informeerde haar dat het ministerie van plan was een AMvB met een forfaitair stelsel voor de bepaling van kinderalimentatie te maken en dat de AMvB niet voor advies naar de NVvR en dus naar de werkgroep gestuurd zou worden.¹⁷ De Werkgroep Alimentatienormen dreigde dus door het ministerie gepasseerd te worden. Ze besloot daarop een andere koers te gaan varen, namelijk meedenken met de wetgever.

6.2.2 Samenwerking met overlegpartners mislukt

Het antwoord van de Werkgroep Alimentatienormen op de plannen van de staatssecretaris was om de krachten te bundelen met andere deskundigen in het alimentatieveld. Pel stelde dat voor en de werkgroepleden gingen ermee akkoord in de vergadering van 21 mei 1992. De werkgroep wilde bewerkstellin-

15 Het ministerie had dit keer een oplossing bedacht om tegemoet te komen aan één van de grote bezwaren die de rechterlijke macht had tegen wettelijk ingrijpen in de jaren '70 van de vorige eeuw, namelijk dat de Hoge Raad overspoeld zou worden met zaken. Hoger beroep en cassatie waren in dit conceptwetsvoorstel uitgesloten.

16 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 15 oktober 1992 (intern). *Kamerstukken II* 1993/94, 23 683, A en B.

17 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 15 oktober 1992 (intern).

gen dat de wetgever zou wachten met de invoering van een AMvB totdat de Werkgroep Alimentatienormen met andere instanties grondig onderzoek had gedaan naar forfaitaire kinderalimentatie.¹⁸ Pel stelde een commissie (vanaf nu 'gezamenlijke werkgroep') in samen met medewerkers van Divosa, VVS, het Nibud¹⁹ en leden uit de Werkgroep Alimentatienormen.²⁰ Hun posities waren als volgt: de Werkgroep Alimentatienormen was in beginsel tegen een forfaitair systeem; de Raden voor de Kinderbescherming waren voorstander; het Nibud nam een neutrale positie in. De opdracht die de gezamenlijke werkgroep zichzelf had gesteld was te onderzoeken in hoeverre er mogelijkheden waren een forfaitair systeem voor de bepaling van kinderalimentatie te ontwerpen dat aan de eisen van alle betrokken instanties voldeed. Namens de gezamenlijke werkgroep werd een brief aan de staatssecretaris gezonden waarin werd aangekondigd dat de Werkgroep Alimentatienormen met andere gremia het onderwerp forfaitaire kinderalimentatie bestudeerde en hierover in oktober 1992 zou rapporteren. De staatssecretaris werd verzocht te wachten met het doen uitgaan van een ontwerp-AMvB.²¹ Volgens Pel was het beoogde resultaat van de gezamenlijke werkgroep om een forfaitair stelsel te bedenken dat tegemoet kwam aan de wensen van de wetgever, maar waar de rechterlijke macht zich ook in zou kunnen vinden. Pel zei in het interview: 'Ons uitgangspunt was dat als het toch zou veranderen, het goed zou zijn als we een advies zouden geven over hoe dat eruit zou moeten zien.' De staatssecretaris antwoordde dat hij aan het verzoek om het rapport af te wachten gehoor wilde geven. Het verzoek om uitstel was dus gehonoreerd. Ook het ministerie van Justitie werd op de hoogte gesteld van de plannen van de gezamenlijke werkgroep.²²

De gezamenlijke werkgroep vergaderde zeven keer tussen juni en september 1992. Daarnaast vond twee keer informeel overleg plaats tussen Pel en Wortmann.²³ In september lag er een eerste versie van het advies van de gezamenlijke werkgroep.²⁴ De gezamenlijke werkgroep was erin geslaagd een forfaitair systeem voor de berekening van kinderalimentatie te ontwikkelen

18 Interview Pel en notulen vergadering Werkgroep Alimentatienormen d.d. 21 mei 1992 (intern).

19 Zie over Divosa, VVS en het Nibud § 5.2.1.

20 De samenstelling van de gezamenlijke werkgroep was als volgt: Willemsen, Vonk en Babbeko (Divosa); Bergsma, Kruis en Haffmans (VVS), Luten (Nibud) en Pel, Nouwen-Kronenberg, Werkhoven (Werkgroep Alimentatienormen). Zie Pel 1994, p. 68.

21 Dit werd besproken in de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen d.d. 21 mei 1992: notulen en vergaderstukken (intern).

22 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 29 januari 1993 (intern).

23 Bron: 'Kosten van kinderen; forfaitaire kinderalimentatie, verslag en advies van de werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de NVvR, VVS, Divosa en het Nibud' (najaar 1992), (hierna: advies gezamenlijke werkgroep), p. 3 in: vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (intern).

24 Zie voor een samenvatting van de inhoud van het advies gezamenlijke werkgroep ook *Kamerstukken II* 1993/94, 23 683, nr 3, p. 4-6.

waarover de verschillende deelnemers het eens waren. De gezamenlijke werkgroep sloot aan bij de CBS studies over de 'Kosten van kinderen', waaruit bleek dat de 'Kosten van kinderen' konden worden berekend als percentage van het inkomen. De gezamenlijke werkgroep koos ervoor om als rekenmethode een tabel te ontwikkelen waaruit de hoogte van kinderalimentatie kon worden afgelezen. De tabel was gebaseerd op een formule, waarbij als variabelen voor de kosten van de kinderen het aantal kinderen, de leeftijd en het besteedbare inkomen werden genomen (p. 9). Verder achtte de gezamenlijke werkgroep een hardheidsclausule van belang voor die gevallen waarin de forfaitaire berekening tot een onaanvaardbaar resultaat voor de alimentatieplichtige of het alimentatiegerechtigde kind zou leiden. Bij dat laatste dacht de gezamenlijke werkgroep bijvoorbeeld aan structureel extra kosten zoals bij een ernstige handicap (p.12). De gezamenlijke werkgroep noemde het door haar ontwikkelde systeem een semi-forfaitair systeem (p.12). Vanwege de hardheidsclausule en de vaststelling van het besteedbaar inkomen was er beperkte ruimte voor weging door een rechter of administratieve instantie. Uitgangspunt was dat vaststelling van alimentatie rechtswerk moest blijven. Een aantal knelpunten was niet opgelost. Zo had de gezamenlijke werkgroep onvoldoende aanknopingspunten, zoals gegevens van het CBS, om hanteerbare forfaitaire tabellen te ontwikkelen voor jong volwassenen van 18 tot 21 jaar. De conclusie van de gezamenlijke werkgroep was niettemin dat het door haar ontwikkelde systeem het beste voldeed aan de eisen die aan een evenwichtige en rechtvaardige forfaitaire alimentatiestelling gesteld zouden moeten worden.

Rechtspolitieke discussie

Op 15 oktober 1992 werd het eerste concept van het rapport van de gezamenlijke werkgroep in de Werkgroep Alimentatienormen besproken, waarbij ook Luten (Nibud) aanwezig was. Pel stelde dat het rapport een omslag in het denken over kinderalimentatie betekende. Het rapport was een breuk met het huidige systeem, omdat niet meer met iedere individuele last van de alimentatieplichtige rekening gehouden zou worden, zoals herinrichtingskosten en huwelijkse schulden. Prioriteiten werden herschikt. Het belang van kinderen kwam voorop te staan; daarna kwam pas het belang van de alimentatieplichtige en zijn nieuwe leven. De alimentatieplichtige moest betalen voor zijn kinderen, ook al betekende dit dat hij daardoor niet aan zijn andere lasten, zoals de betaling van zijn woning, kon voldoen. De Werkgroep Alimentatienormen was verdeeld. Niet alle werkgroepleden hadden vanwege tijdgebrek de mogelijkheid gehad het rapport uitgebreid in het eigen gerecht te bespreken, dus niet iedereen sprak namens zijn of haar gerecht. De verschillen van inzicht spitsten zich toe op de vraag of het terecht was om de 'klassieke' draagkrachtfactoren, waarmee tot dan toe conform de Tremanormen rekening werd gehouden bij de bepaling van de hoogte van kinderalimentaties, buiten toepassing te laten. Deze draagkrachtfactoren waren onder meer hertrouwen of

samenwonen van de alimentatieplichtige met de nieuwe partner, herinrichtingskosten, werkelijke woonlasten en kosten van omgangsregelingen.

De discussie kan als rechtspolitiek worden getypeerd omdat het ging om de spanning tussen de belangen van de alimentatieplichtige en de kinderen. Er waren twee stromingen binnen de Werkgroep Alimentatienormen. Een deel was van mening dat de alimentatieplichtige niet in de bijstand moest belanden als gevolg van het betalen van kinderalimentatie. Zij vonden dat zoveel mogelijk met draagkracht rekening gehouden moest worden. Deze visie sloot aan bij de Tremanormen. De tweede lijn sloot aan bij het wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie. De aanhangers hiervan waren van mening dat een man altijd moest betalen voor zijn kinderen, ook al betekende dit dat hij in een heel goedkoop huis moest wonen en niet een nieuwe partner kon onderhouden. Daarmee kon het probleem dat niet alle alimentatieplichtigen zich verantwoordelijk voelden om ook na de echtscheiding financieel bij te dragen aan de opvoeding van de kinderen²⁵ worden ondervangen. Bijkomend voordeel van het forfaitaire systeem was dat er niet meer gerechtelijke procedures zouden worden gevoerd om relatief geringe belangen. Ook de voorzitter en de secretaris verschilden van mening. Hoewel zij beiden een bijdrage hadden geleverd aan het ontwikkelen van het forfaitaire systeem van de gezamenlijke werkgroep, was voorzitter Pel er meer over te spreken dan secretaris Werkhoven. Miltenburg (Zwolle) 'Samen moesten ze dus een team vormen, maar feitelijk hadden ze verschillende meningen. Dus dan krijg je pittige discussies.' De verschillende opvattingen binnen de Werkgroep Alimentatienormen kwamen expliciet aan de orde in een discussie over het rekening houden met herinrichtingskosten bij het bepalen van kinderalimentatie. Een lid was van mening dat kinderalimentatie in beginsel prioriteit moest hebben boven verhuizen. Zij benadrukte hier dus het belang van het kind. Een ander lid vond dit echter niet reëel omdat, zo zei zij, de man er niet aan kon ontkomen om te verhuizen. Zij kwam dus op voor de belangen van de alimentatieplichtige.

De uitkomst van de vergadering was dat de Werkgroep Alimentatienormen bleef bij haar eerdere standpunt dat een forfaitair wettelijk stelsel voor de bepaling van kinderalimentatie niet wenselijk was. Hoewel een aantal gerechten de door de gezamenlijke werkgroep voorgestelde wijze van alimentatiebepaling aanvaardbaar vond, waaronder de thuisbasis van Pel, was de meerderheid van de Werkgroep Alimentatienormen niet overtuigd. De afgevaardigden van de Werkgroep Alimentatienormen hadden geprobeerd de bezwaren van de werkgroepleden tegen het forfaitaire systeem in het rapport te ondervangen en dachten ook dat dat was gelukt, aldus Pel. Ze hadden een mandaat gekregen en vonden dat het systeem van de gezamenlijke werkgroep strookte met wat was afgesproken. Toen de Werkgroep Alimentatienormen het product van de samenwerking met de overlegpartners onder ogen kreeg schrokken

25 Advies gezamenlijke werkgroep, p. 9 (intern).

de meesten echter, omdat ze het gevoel hadden dat het geen rechtvaardig systeem was. Toen Pel zag dat er geen meerderheid was voor het systeem heeft zij zich hierbij neergelegd. Ondanks de bezwaren tegen het forfaitaire systeem ging de Werkgroep Alimentatienormen ermee akkoord dat het rapport van de gezamenlijke werkgroep naar de staatssecretaris zou worden gestuurd, maar dat het vergezeld moest gaan van een brief waarin nog eens duidelijk werd gemaakt dat de NVvR in beginsel niet voor forfaitaire vaststelling van kinderalimentatie was, maar 'slechts subsidiair een advies uitbrengt hoe een forfaitair systeem het best ingericht kan worden'.²⁶ Ook in het rapport zélf moest dit uitgangspunt uitdrukkelijk worden vermeld. In het rapport van de gezamenlijke werkgroep werd een aantal inhoudelijke wijzigingen opgenomen die in deze vergadering van 15 oktober 1992 waren besproken. De meest fundamentele was dat bij lagere inkomens²⁷ de bedragen aan forfaitaire kinderalimentatie enigszins verlaagd werden om te voorkomen dat deze groep alimentatieplichtigen massaal een beroep op de hardheidsclausule zou doen. Deze wijziging had tot gevolg dat bij de lagere inkomens na echtscheiding minder kinderalimentatie betaald zou worden en ging dus in die zin ten koste van het kind. De Werkgroep Alimentatienormen stelde een nieuw concept op voor het rapport van de gezamenlijke werkgroep en de aanbiedingsbrief. Aan alle gerechten en de andere deelnemers van de gezamenlijke werkgroep werd gevraagd vóór 21 november 1992 te reageren.²⁸

Het feit dat de Werkgroep Alimentatienormen in het advies kenbaar maakte niet achter de invoering van het door de gezamenlijke werkgroep ontwikkelde systeem te staan, betekende uiteraard een flinke ondermijning van de waarde daarvan. De overlegpartners waren ontstemd over deze omslag van de Werkgroep Alimentatienormen en waren ook niet te spreken over bovengenoemde inhoudelijke wijzigingen. Het gevolg was dat de leden van de gezamenlijke werkgroep niet op één lijn zaten en dat dit ook duidelijk uit de nieuwe versie van het rapport naar voren kwam. De Raden voor de Kinderbescherming waren uitgesproken voorstander van de invoering van het systeem dat door de gezamenlijke werkgroep was ontwikkeld. Haffmans, die destijds namens de Raden voor de Kinderbescherming in de gezamenlijke werkgroep zat, noemt als reden voor het enthousiasme voor forfaitaire kinderalimentatie dat dat systeem meer tegemoet kwam aan de situatie van de alimentatiegerechtigden en daarom rechtvaardiger was:

'De raad had veel contact met moeders. Die vertelden dat ze geen alimentatie kregen. Vanuit de raden kwam er een stroming op gang van medewerkers die vonden dat mannen beter aan hun alimentatieverplichting moesten voldoen.'

26 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 15 oktober 1992 (intern).

27 Inkomens tussen de f 1500 en f 2500. Advies gezamenlijke werkgroep, p. 11 (intern).

28 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 29 januari 1993 (intern).

De raden wilden dat hun positieve oordeel ook in het rapport zou worden opgenomen, om tegenwicht te bieden aan het negatieve oordeel van de Werkgroep Alimentatienormen. Het Nibud wilde geen standpunt innemen. De Raden voor de Kinderbescherming probeerden het Nibud tevergeefs ervan te overtuigen zich ook uit te spreken vóór forfaitaire vaststelling. Luten: 'Wij zijn voorlichters. Het Nibud staat enorm in de publiciteit. Wij hadden geen specifieke voorkeur. Wij zijn geen belangenorganisatie.'

Hoewel uit het gezamenlijke rapport door de wijzigingen duidelijk de invloed van de rechters naar voren kwam, waren VVS, Divosa en het Nibud het erover eens dat het belangrijk was dat het rapport namens de gezamenlijke werkgroep kon worden uitgebracht.²⁹

Morrende achterban leidt tot einde samenwerking met overlegpartners

Hiermee was de zaak binnen de Werkgroep Alimentatienormen niet afgedaan. Nog voordat het rapport en de begeleidende brief ter goedkeuring naar de NVvR zou worden gestuurd, schreven de leden van de rechtbank Amsterdam en het hof Den Bosch aan de Werkgroep Alimentatienormen dat hun achterban wilde dat de materie nog een keer zou worden besproken. Als reden werd genoemd dat velen te weinig voorbereidingstijd hadden gehad vóór de vorige vergadering en dat het belangrijk was dat het rapport van de gezamenlijke werkgroep voldoende besproken zou zijn voordat het namens de NVvR zou uitgaan. Zij vonden het bij nader inzien toch geen goed idee dat het rapport van de gezamenlijke werkgroep ook namens de Werkgroep Alimentatienormen aan de staatssecretaris zou worden verstuurd. Pel:

'Het ministerie was nogal stellig: we willen dat het forfaitaire systeem er komt. Wij dachten: prima, als jullie dat willen zullen wij advies geven over een mogelijke invulling, met dien verstande dat we ons er niet over uitlaten of we willen dat het er komt. De werkgroep, die er in meerderheid tegen was, vond dat dat een te positieve indruk wekte. Die vonden dat het dan leek alsof we het ermee eens waren dat het stelsel er kwam.'

De twijfels die leefden bij de werkgroepleden worden treffend verwoord in een schriftelijke reactie van 11 november 1992 van een werkgroeplid op het rapport van de gezamenlijke werkgroep.

'Geven we door mee te werken aan een dergelijk systeem niet een voorzet tot het bij de rechter weghalen van dit onderdeel van ons werk? En helpen we justitie met het rapport niet net aan de criteria, waarmee zij invoering van een forfaitair systeem kunnen realiseren, terwijl onze indruk is dat eigenlijk geen enkele rechtbank daar blij mee zou zijn?'³⁰

29 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 29 januari 1993 (intern).

30 Brief d.d. 11 november 1992 in: vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (intern).

Daarbij speelde een rol dat de Raad van State in het najaar van 1992 een negatief advies had gegeven ten aanzien van het wetsvoorstel, wat door de Werkgroep Alimentatienormen vanzelfsprekend als een steun in de rug werd ervaren.³¹ Het voornaamste bezwaar van de Raad van State was dat het departement onvoldoende motiveerde waarom het forfaitaire systeem moest worden ingevoerd. Daarnaast stelde de Raad van State dat bij invoering van een dergelijk forfaitair systeem administratieve vaststelling van alimentatie wellicht te verkiezen was boven rechterlijke vaststelling.

Er werd een extra werkgroepvergadering uitgeschreven voor 29 januari 1993 en de staatssecretaris van Justitie werd ingelicht dat de besprekingen over het conceptrapport van de gezamenlijke werkgroep nog niet waren afgerond.³² De VVS, Divosa en het Nibud, die over de extra vergadering en de aanleiding daartoe werden ingelicht tijdens een gezamenlijke bijeenkomst op 1 december 1992, waren ongelukkig met deze nieuwe ontwikkelingen. Zij vreesden dat de rechters alsnog zouden besluiten geen handtekening te zetten onder het advies aan de staatssecretaris van de gezamenlijke werkgroep.³³ De Werkgroep Alimentatienormen stond voor een dilemma. Om te voorkomen dat er een systeem kwam waarin de Werkgroep Alimentatienormen zich helemaal niet kon vinden, had ze geholpen een alternatief forfaitair systeem te ontwikkelen. Daar waren de door de werkgroep gemandateerden in geslaagd. Maar de meerderheid van de Werkgroep Alimentatienormen wilde nog steeds geen forfaitair systeem, dus ook niet het semi-forfaitaire dat de gezamenlijke werkgroep had ontwikkeld. De vraag was wat strategisch gezien de beste actie was.

De eerste optie was om het rapport aan de regering aan te bieden en vervolgens de gezamenlijke werkgroep te ontbinden. Ieder gremium kon zich vervolgens tot het ministerie wenden en standpunten over het rapport innemen. De tweede optie was dat de deelnemers aan de gezamenlijke werkgroep het rapport gezamenlijk op persoonlijke titel uitbrachten. De afzonderlijke gremia (de achterban) zouden dan ieder hun mening kenbaar kunnen maken. De derde optie was dat de NVvR af zou haken. De VVS, Divosa en het Nibud zouden vervolgens op eigen titel het rapport kunnen uitbrengen. Pel en Werkhoven betoogden dat de derde optie onwenselijk was en de meerderheid in de Werkgroep Alimentatienormen sloot zich daarbij aan. Gekozen werd voor de eerste optie. De overgrote meerderheid van de vergadering was voorstander van het gezamenlijk uitsturen van het advies indien in de aanbiedingsbrief vermeld werd dat de NVvR *tegen* een systeem van forfaitaire vaststelling bleef en daarom slechts subsidiair het onderhavige advies mede ondertekende. Het doorslaggevende argument was dat de Werkgroep Alimentatienormen niet meer 'uit de rijdende trein kon stappen'. Daarnaast werd besloten

31 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 683, A en B.

32 Brief van Pel namens de NVvR d.d. 7 december 1992 aan de staatssecretaris van Justitie. Vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (intern).

33 Vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 29 januari 1993 (intern).

om namens de NVvR een aparte, zeer kritische brief aan de staatssecretaris te sturen, waarin aan de hand van het rapport duidelijk uiteengezet zou worden dat en waarom de NVvR tegen forfaitaire vaststelling was. Dus via twee wegen liet de Werkgroep Alimentatienormen weten tegen forfaitaire vaststelling van kinderalimentatie te zijn.³⁴ Werkhoven stelde dat het beter was als de werkgroep in de toekomst niet meer met dergelijke gremia in een gezamenlijke werkgroep zou plaatsnemen. Werkhoven in een terugblik: 'Er wordt zo wel heel veel invloed van allerlei gremia, waarvan je de agenda's niet echt kent, op rechtspraak gelegd.'

De leden van de Werkgroep Alimentatienormen droegen punten aan, die in de aparte brief van de NVvR moesten worden opgenomen. Een forfaitair systeem was onacceptabel, met name omdat het niet gebaseerd is op draagkracht en behoefte: vooral doordat behoefte 'gedeïndividualiseerd' was konden de sociale gevolgen van een forfaitair systeem voor de kinderen en de verzorgende ouder ernstig zijn. Het nieuwe systeem zou volgens de Werkgroep Alimentatienormen een negatieve invloed hebben op de omgangsregeling en de boedelscheiding. Het tegelijkertijd moeten toepassen van twee manieren van draagkrachtberekening (voor de ex-partner enerzijds en het kind/de kinderen anderzijds) was volgens de Werkgroep Alimentatienormen onwenselijk. Het voorgestelde systeem zou bovendien zeker niet werklastverminderend zijn. Tot slot, het wegvallen van de advisering door de Raden voor de Kinderbescherming hoefde geen aanleiding te zijn voor zo'n drastische verandering van het systeem van alimentatievaststelling. Verder werd een actieplan opgesteld voor de verdere 'marsroute',³⁵ zoals de Werkgroep Alimentatienormen het zelf noemde: de voorzitter en de secretaris zouden de aparte brief concipiëren en vervolgens zouden de stukken ter goedkeuring naar de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR gaan.

De NVvR keurde het advies en bijbehorende brief van de gezamenlijke werkgroep goed. Op 24 februari 1993 werden beide stukken aan de staatssecretaris van Justitie aangeboden.³⁶ Op 25 februari werd namens de NVvR een door de Werkgroep Alimentatienormen geschreven kritische brief aan de staatssecretaris gestuurd.³⁷

'Al met al heeft de mede door ons verrichte diepgaande studie van de mogelijkheden en onmogelijkheden van een forfaitair systeem niet een zodanig uitzicht op een rechtvaardig en evenwichtig forfaitair systeem geopend dat wij u zouden kunnen adviseren op de ingeslagen weg voort te gaan. Wij blijven dan ook bij het

34 Vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 29 januari 1993 (intern).

35 Bijlage bij notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 29 januari 1993 (intern).

36 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 683, nr. 3, p. 1-2.

37 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 683, nr. 3, p. 1. De werkgroep verwijst naar haar negatieve advies van 21 november 1991, dat bij de brief was gevoegd.

eerder gegeven advies dat verdere uitwerking van een forfaitair systeem nuttig noch noodzakelijk is.³⁸

De Werkgroep Alimentatienormen koos dus – niet voor het eerst – een eigen positie.

6.2.3 Twee klanten voor Lutens ei van Columbus

Op 29 januari 1993, dus vlak nadat het advies van de gezamenlijke werkgroep klaar was, stelde de Werkgroep Alimentatienormen een subgroep in om het onderdeel van het rapport van de gezamenlijke werkgroep over de kosten van kinderen nader uit te werken. Daarbij werd voortgebouwd op het rapport van de gezamenlijke werkgroep.³⁹ De Werkgroep Alimentatienormen vroeg Luten van het Nibud daarbij behulpzaam te zijn. Luten nam de Werkgroep Alimentatienormen veel werk uit handen. Fernhout: 'Aan het rapport 'Kosten van kinderen' hoefden we minder hard te werken, want daar laat je je heel erg leiden door Luten van het Nibud.' Dus nog voordat het rapport van de gezamenlijke werkgroep uitging naar het ministerie ging de Werkgroep Alimentatienormen aan de slag met het ontwikkelen van een eigen systeem voor de berekening van de kosten van kinderen. Uit de interviews kwam duidelijk naar voren dat het voornaamste doel was dat daardoor de noodzaak van een wettelijk forfaitair stelsel voor kinderalimentatie zou verdwijnen. Fernhout:

'Pel zei: Als we bij de minister aankomen met we willen dit niet, maar we hebben geen alternatief dan heb je kans dat het wetsvoorstel er toch komt. Daarom is die werkgroep 'Kosten van kinderen' er gekomen.'

Werkhoven, de toenmalige secretaris, bevestigt dit beeld. De Werkgroep Alimentatienormen probeerde dus de wetgever de wind uit de zeilen te nemen door zelf een oplossing te vinden voor de door de wetgever gesignaleerde problemen. Op 31 oktober 1993, dus negen maanden na de start, had de subwerkgroep een conceptversie klaar van het rapport 'Kosten van kinderen'. In de vergadering van 12 november 1993 keurden de leden van de Werkgroep Alimentatienormen die versie goed.

Ook het ministerie van Justitie ontwikkelde in 1993 een berekeningssysteem voor kinderalimentaties. De brief met bezwaren die de Werkgroep Alimentatienormen via de NVvR naar de staatssecretaris had gestuurd, had niet het beoogde effect gehad dat werd afgezien van een wettelijk systeem voor de forfaitaire

38 Brief d.d. 25 februari 1993 van de NVvR aan Kosto, de staatssecretaris van justitie, in: Vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (intern). Zie ook *Kamerstukken II* 1993/94, 23 683, nr. 3, p. 2.

39 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 29 januari 1993 (intern).

vaststelling van kinderalimentatie.⁴⁰ Integendeel, de wetgever maakte dankbaar gebruik van het forfaitaire systeem dat de gezamenlijke werkgroep had ontwikkeld. Het departement had de voorstellen van de gezamenlijke werkgroep als 'constructief' ervaren.⁴¹ Bovendien had het departement de steun van de Raden voor de Kinderbescherming, die op 15 maart 1993 een brief aan de staatssecretaris hadden verstuurd,⁴² waarin ze pleitten vóór wettelijke invoering van het door de gezamenlijke werkgroep ontwikkelde forfaitaire systeem.⁴³ Het ministerie van Justitie formuleerde op basis van de tabel 'Kosten van kinderen' van de gezamenlijke werkgroep een concept AMvB, waarbij het gebruik maakte van de expertise van Luten (Nibud).⁴⁴ Het berekenings-systeem was grotendeels hetzelfde als dat wat de gezamenlijke werkgroep had ontwikkeld. In plaats van een tabel was echter gekozen voor een andere berekeningsmethode, te weten een formule. Inhoudelijk of voor de uitkomst maakte dat geen verschil, omdat de tabel van de gezamenlijke werkgroep op dezelfde formule was gebaseerd. De formule was als volgt:

$$\text{'eigen bijdrage ouder(s)} = (\text{inkomen} + \text{kinderbijslag}) * \text{percentage} - \text{kinderbijslag}.$$
⁴⁵

Bepaalde inkomenscategorieën vielen echter niet onder het toepassingsgebied van de formule: de ouder met een inkomen, dat gelijk was aan of lager dan de hoogte van een uitkering op grond van de Algemene Bijstandswet voor een alleenstaande, hoefde geen kinderalimentatie te betalen. De ouder met een inkomen vanaf het niveau van een bijstandsuitkering voor een alleenstaande tot f 1800 (destijds ongeveer het nettominimumloon) moest een bedrag aan kinderalimentatie betalen, dat niet volgens de formule, maar aan de hand

40 Wél werd vanwege de brieven van de NVvR en het advies van de Raad van State ervoor gekozen om de wetsvoorstellen over respectievelijk de beëindiging van de adviserende en requesterende taken van de Raden voor de Kinderbescherming bij kinderalimentaties en de forfaitaire vaststelling van kinderalimentaties te ontkoppelen. Het werden dus twee wetsvoorstellen in plaats van één. Zie *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3. Het voornemen om de bovengenoemde twee taken van de Raden voor de Kinderbescherming bij kinderalimentaties te beëindigen zou daardoor in ieder geval, zonder hinder te ondervinden van de vertraging van het wetsvoorstel over de forfaitaire vaststelling van kinderalimentaties, kunnen worden uitgevoerd.

41 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3; brief d.d. 6 september 1993 van Wortmann namens het ministerie van Justitie aan Pel, toelichting bij agendapunt: forfaitaire kinderalimentatie, in: vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 12 november 1993 (intern).

42 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3, p. 2.

43 Ook pleitten de raden in diezelfde brief voor een administratieve vaststelling van kinderalimentaties. Zij vonden dus dat de taak om kinderalimentatie vast te stellen niet bij de rechters thuishoorde.

44 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3, p. 6-7; brief d.d. 6 september 1993 van Wortmann aan Pel, toelichting bij agendapunt: forfaitaire kinderalimentatie, in: vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 12 november 1993 (intern).

45 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3, p. 5-6.

van oplopende forfaitaire bedragen werd bepaald.⁴⁶ Met de nieuwe partner werd in dit systeem geen rekening gehouden. De verwachting was, zo vermeldde de AMvB, dat de formule eraan zou bijdragen dat ouders meer onderlinge afspraken over te betalen kinderalimentatie zouden maken.⁴⁷ Het advies van de gezamenlijke werkgroep om een hardheidsclausule op te nemen in het forfaitaire systeem was overgenomen.⁴⁸ Het ministerie van Justitie wilde over het door haar ontwikkelde systeem de mening horen van de instanties die hadden deelgenomen aan de gezamenlijke werkgroep. Zeven maanden nadat de gezamenlijke werkgroep haar advies had gestuurd naar de staatssecretaris, ontvingen de deelnemende instanties een uitnodiging van het ministerie van Justitie om hun mening over deze concept AMvB en de toelichting⁴⁹ kenbaar te maken. Pel liet het ministerie van Justitie op 7 september 1993 schriftelijk weten dat zij op de uitnodiging voor mondeling overleg inging, maar dat ze pas na ruggespraak met de Werkgroep Alimentatienormen, die zou vergaderen op 12 november 1993, nadere standpunten zou kunnen innemen. Pel deelde in die brief ook mee dat een verdere uitwerking van het rapport 'Kosten van kinderen' in een vergevorderd stadium was en dat de Werkgroep Alimentatienormen daarover ook in de desbetreffende vergadering zou spreken. Dus Pel liet aan het departement weten dat de Werkgroep Alimentatienormen een alternatief voor het wetsvoorstel in concept had klaarliggen. Op 30 september 1993 vond het overleg plaats tussen de Werkgroep Alimentatienormen, de andere leden van de gezamenlijke werkgroep en het ministerie van Justitie. Namens de Werkgroep Alimentatienormen waren Fernhout en Pel aanwezig. Verder waren er vertegenwoordigers van het ministerie, Divosa, vvs en het Nibud.⁵⁰ Fernhout uitte zware kritiek op het wetsvoorstel: 'Iedereen mocht er wat over zeggen. Toen ik aan het woord kwam ging ik bepaling voor bepaling na en liet zien dat er helemaal niets van klopte.' Met het rapport 'Kosten van kinderen' had de Werkgroep Alimentatienormen een krachtig middel in handen om zich te verweren tegen de voorgestelde wetgeving. Indien ze immers zelf kon aantonen dat er een oplossing was voor het door de politiek gesignaleerde probleem, was de noodzaak om de voorgenomen wetgeving in te voeren weggenomen.

46 Alimentatieplichtigen met inkomens boven bijstandniveau maar lager dan f 1500 moesten f 50 betalen. Alimentatieplichtigen met een inkomen tussen f 1500 en f 1600 moesten f 100 betalen; idem dito tussen f 1600 en f 1700 moesten f 150 betalen; idem dito tussen f 1700 en f 1800 moesten f 200 betalen. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3, p. 7.

47 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3, p. 8.

48 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3, p. 6. De door de gezamenlijke werkgroep voorgestelde hardheidsclausule was echter zeer beperkt geformuleerd en ging niet verder dan de wettelijke bepaling van art. 6:2 lid 2 BW, die ook op alimentatieverplichtingen van toepassing was. Zie ook *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3, p. 7.

49 Brief d.d. 6 september 1993 van Wortmann namens het ministerie van Justitie aan Pel, toelichting bij agendapunt: forfaitaire kinderalimentatie, in: vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 12 november 1993 (intern).

50 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 12 november 1993 (intern).

6.2.4 Wetsvoorstel sneuvelt

De kritiek van de Werkgroep Alimentatienormen leidde tot een paar belangrijke inhoudelijke aanpassingen van het wetsvoorstel. Het uitgangspunt van een forfaitair stelsel, het belangrijkste bezwaar van de Werkgroep Alimentatienormen, bleef echter behouden. In de werkgroepvergadering van 12 november 1993 deelde Pel mee dat het wetsontwerp⁵¹ weer politieke aandacht had en dat het departement goed had geluisterd naar de kritiek van de Werkgroep Alimentatienormen. Ten eerste zou het departement conform het verzoek van de werkgroep niet korten op de rechterlijke formatie.⁵² Hoewel het departement nooit had beweerd dat dit zou gebeuren, was dit wel de vrees geweest van de Werkgroep Alimentatienormen. Deze vrees werd nu weggenomen. De reden was dat ook het departement niet verwachtte dat de werklust van rechters zou verminderen. Hoewel het wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie tot doel had om de werklust van rechters te verminderen, werd dit beschouwd als compensatie voor de werklustverhoging, die het gevolg zou zijn van het aflopen van de adviserende en requesterende taken van de Raden voor de Kinderbescherming bij kinderalimentaties.⁵³ Daarnaast was het wetsvoorstel op een aantal inhoudelijke punten conform de wensen van de Werkgroep Alimentatienormen aangepast. Op verzoek van de werkgroep was een ruimere hardheidsclausule toegevoegd.⁵⁴ Op deze clausule konden partijen een beroep doen indien ze van mening waren dat in hun geval van de tabellen forfaitaire kinderalimentatie moest worden afgeweken. Daarnaast was er een aantal aanpassingen ten aanzien van het berekeningsstelsel. Een voorbeeld is dat het netto besteedbare inkomen van de alimentatieplichtige, dat als uitgangspunt diende bij de berekening van kinderalimentatie, volgens de Tremanormen zou moeten worden berekend.⁵⁵ Tenslotte bleef de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie bestaan.⁵⁶

De Werkgroep Alimentatienormen was ondanks deze aanpassingen nog steeds tegen de invoering van een forfaitair systeem. Tijdens de vergadering van 12 november 1993 vond de meerderheid dat de Werkgroep Alimentatienormen moest blijven volharden in haar verzet. De leden verwachtten dat als de Werkgroep Alimentatienormen de tabel 'Kosten van kinderen' zou vaststel-

51 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3.

52 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3, p. 10.

53 Wet van 30 september 1993, Stb. 539, tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de advisering over en inning van kinderalimentaties, die in werking trad op 1 maart 1994.

54 *Kamerstukken II 1993/94* 23 683, nr. 3, p. 7-8.

55 Nota van toelichting bij de concept AMvB, p. 5, in: notulen en vergaderstukken Werkgroep Alimentatienormen (bijlage 3) d.d. 25 november 1994 (intern).

56 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 12 november 1993 (intern). Ook de gezamenlijke werkgroep had aanbevolen om hoger beroep te behouden. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 683, nr. 3.

len, het wetsvoorstel over forfaitaire kinderalimentatie niet meer aan de doelstelling van het ministerie, te weten werkbeparing bij de rechterlijke macht, zou voldoen. Er zou dan geen noodzaak meer zijn het in te voeren. De leden waren het er dan ook over eens dat het van belang was het standpunt ten aanzien van het wetsvoorstel steeds aan het ministerie en de Tweede Kamer duidelijk te maken.⁵⁷

Het wetsontwerp werd in april 1994 behandeld in de vaste Kamercommissie van Justitie.⁵⁸ De PvdA was zeer te spreken over het uitgangspunt van de vereenvoudiging van de alimentatieprocedure en kon zich ook vinden in de voorgestelde regeling. Het CDA was van mening dat de formule via welke de forfaitaire vaststelling tot stand kwam, helder was. Het CDA vond wettelijke forfaitaire vaststelling van kinderalimentaties echter alleen wenselijk als de werklust van rechters te hoog werd door het wegvallen van de Raden voor Kinderbescherming bij kinderalimentaties. De D66-fractie stelde dat uit de beschrijving van de veelvormige rechterlijke praktijk bleek hoe belangrijk het was dat het vaststellen van kinderalimentaties meer gestandaardiseerd werd en de procedure werd vereenvoudigd. Het systeem werd volgens de D66 eenvoudiger en voorspelbaar. Het zou vaker tot onderlinge afspraken leiden, waardoor de efficiëntie zou worden bevorderd. Het standpunt van de VVD kwam overeen met dat van D66. Het wetsontwerp werd op 31 oktober 1994 beantwoord met een 'nota naar aanleiding van het verslag' en een 'nota van wijziging'.⁵⁹

Het verzet had dus niet geleid tot het sneuvelen van het wetsvoorstel. De Werkgroep Alimentatienormen ondernam opnieuw actie. Er werd een subgroep ingesteld die zich erover moest buigen of het wenselijk was dat de Werkgroep Alimentatienormen zou reageren op de aanstaande AMvB. De activiteiten van de subgroep mondden uit in een notitie die op 2 november 1994 aan de werkgroepleden werd gestuurd. De subgroep velde een negatief oordeel over het wetsvoorstel: 'Wat ons betreft zou het voorgestelde systeem er in elk geval niet moeten komen!'⁶⁰ De Werkgroep Alimentatienormen sloot zich daarbij in de vergadering van 25 november 1994 aan en liet aan het ministerie schriftelijk weten tegenstander te zijn van invoering van het wetsvoorstel en bijbehorende AMvB.⁶¹ Zoals hierboven aan de orde kwam, was de Werkgroep Alimentatienormen in haar eerste advies aan de wetgever ten aanzien van forfaitaire kinderalimentatie in 1991 niet ingegaan op de daarmee beoogde doelstelling van de wetgever, namelijk om gebrek aan uniformiteit in de rechterlijke praktijk tegen te gaan. Dit keer, drie jaar later, nam de Werkgroep Alimentatienormen deze doelstelling daarentegen wel als uitgangspunt om vervolgens

57 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 12 november 1993 (intern).

58 Zie *Kamerstukken II* 1993/94, 23 683, nr. 4.

59 *Kamerstukken II* 1994/1995, 23 683, nr. 5 en nr. 6.

60 Vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 25 november 1994 (intern).

61 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 25 november 1994 (intern).

zonder onderbouwing te stellen dat het wetsvoorstel forfaitaire vaststelling niet aan de realisering daarvan zou bijdragen.⁶² Wel voerde de werkgroep aan inmiddels zelf een oplossing te hebben gevonden voor het probleem van uiteenlopend beleid inzake kinderalimentaties.

‘Het rapport (‘Kosten van kinderen’) voorziet in de ook door de leden van de werkgroep onderschreven noodzaak om op eenduidige wijze de behoefte (=maximale hoogte) aan kinderalimentatie vast te stellen.’⁶³

Volgens de werkgroep stond hantering van de normen voor de bepaling van de behoefte van kinderen die in het rapport ‘Kosten van kinderen’ waren opgenomen, gekoppeld aan de reeds bestaande Tremanormen voor de draagkrachtberekening, borg voor een gelijke aanpak in de verschillende arrondissementen. Het voorgestelde systeem van forfaitaire vaststelling zou volgens de Werkgroep Alimentatienormen in plaats van tot vermindering tot vermeerdering van de werklast bij de rechterlijke macht leiden. Ten slotte was de werkgroep van mening dat de hardheidsclausule afbreuk deed aan de rechtseenheid. De Werkgroep Alimentatienormen was zich er wel van bewust een vreemde indruk te hebben gewekt bij het departement door eerst, samen met andere instanties in het veld, mee te werken aan de ontwikkeling van een forfaitair systeem en zich vervolgens te verzetten tegen een wetsvoorstel dat een uitwerking was van datzelfde systeem. In de notitie aan het departement benadrukte de werkgroep daarom dat ze nooit voorstander was geweest van een forfaitair systeem:

‘Mocht uit het feit dat de werkgroep indertijd heeft meegewerkt aan de totstandkoming van dit rapport de indruk zijn ontstaan dat zij voorstander van een forfaitair systeem is dan is dat geheel onjuist.’⁶⁴

Binnen het departement keek men hier echter anders tegenaan. Het meewerken aan de ontwikkeling van een forfaitair systeem werd conform de vrees van sommigen in de werkgroep door het ministerie uiteraard wel degelijk geïnterpreteerd als een positieve opstelling ten opzichte van forfaitaire kinderalimentatie. In het interview zei Wortmann dat zij destijds het idee had dat de Werkgroep Alimentatienormen in eerste instantie voorstander was van het wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie, maar zich later, gesteund door het hoofdbestuur van de NVvR, ging verzetten. Het verzet werd door het departement gezien als een koerswijziging van de Werkgroep Alimentatienormen.

62 Advies van de Werkgroep Alimentatienormen van de NVvR m.b.t. het wetsvoorstel en de concept AMvB (november 1994), in: Vergaderstukken en notulen Werkgroep Alimentatienormen (bijlage 1) d.d. 25 november 1994 (intern), hierna: Advies Werkgroep Alimentatienormen november 1994 (intern).

63 Advies Werkgroep Alimentatienormen november 1994, p. 2 (intern).

64 Advies Werkgroep Alimentatienormen november 1994, p. 1 (intern).

Wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie sneuvelt

In de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 21 april 1995 deelde de voorzitter mee dat het wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie, naar aanleiding van de kritiek in de notitie van de Werkgroep Alimentatienormen, één dag vóór de vergadering, dus op 20 april 1995, was ingetrokken. Als reden werd genoemd dat de Werkgroep Alimentatienormen inmiddels zelf in het probleem had voorzien.

‘De rechterlijke macht heeft recentelijk laten weten compensatie voor het wegvallen van de adviestaak van de Raad voor de Kinderbescherming al op andere wijze gevonden te hebben. De verdergaande standaardisering van de vaststelling van kinderalimentaties verdient daarnaast heroverweging, omdat hierin niet langer voordelen van efficiëntie worden gezien ten opzichte van de huidige situatie.’⁶⁵

Ofwel: de staatssecretaris sloot zich aan bij het standpunt van de Werkgroep Alimentatienormen dat de noodzaak voor wetswijziging verdwenen was.⁶⁶ Fernhout verwoordt het aldus: ‘Het rapport ‘Kosten van kinderen’ nam de forfaitfanatici van het ministerie van Justitie de wind uit de zeilen want van dat initiatief is nooit meer iets vernomen.’ Volgens Wortmann was ook het verzet van de Werkgroep Alimentatienormen een belangrijke reden waarom het wetsvoorstel niet werd doorgezet. Wortmann: ‘Dat doe je niet wanneer de rechterlijke macht er zo sterk tegen is. Rechters waren er nog niet aan toe om over te gaan op het systeem van het departement.’ Zij beschouwde het rapport ‘Kosten van kinderen’ als een positief neveneffect van de activiteiten van de wetgever. Deze gaf een flinke impuls aan rechterlijke afstemming op het gebied van kinderalimentatie en daarmee de gelijkheid. Wortmann:

‘De tegenzet van de rechters was dat ze in 1994 met een systeem voor de berekening van kinderalimentatie kwamen: de Nibudnormen. De normen van de wetgever waren ook op de Nibudnormen gebaseerd. Dus het wetsvoorstel had wel een indirect effect. Het zorgde ervoor dat rechters gingen nadenken en beseften dat er niets was voor het bepalen van de behoefte aan kinderalimentatie en dat er iets moest gebeuren.’

De handelwijze van de Werkgroep Alimentatienormen was dus heel effectief geweest. In de vergadering van 21 april 1995 werd afscheid genomen van Pel

65 Brief d.d. 20 april 1995 van de staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstukken II* 1994-1995, nr. 23 683, nr. 7.

66 Wél is het voorstel van de staatssecretaris dat de herziening van de inning van kinderalimentaties betrof als wet in werking getreden. Wet d.d. 30 september 1993, *Stb.* 539, tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de advisering over en inning van kinderalimentaties. Vanaf 1 maart 1994 is de inning van kinderalimentatie overgenomen door het LBIO.

als voorzitter. Bij haar meest in het oog springende ‘wapenfeiten’ werd de intrekking van het wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie vermeld.

6.2.5 Analyse

Het verzet tegen het wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie had uiteindelijk succes, doordat de Werkgroep Alimentatienormen zelf op de valreep met een stelsel kwam dat grotendeels een oplossing was voor het probleem dat aanleiding was geweest voor het wetsvoorstel, te weten ongelijkheid, tevens bestaansreden van de Werkgroep Alimentatienormen. De Werkgroep Alimentatienormen liet wél de overlegpartners in de steek. Doordat ze na het versturen van het gezamenlijk ontwikkelde forfaitaire stelsel nog eens in een aparte brief uitdrukkelijk liet weten tegen forfaitaire kinderalimentatie te zijn, ondermijnende ze de geloofwaardigheid van de gezamenlijke werkgroep. Daarmee was deze gezamenlijke exercitie in feite mislukt, maar het rapport van de gezamenlijke werkgroep was wél de basis voor het rapport ‘Kosten van kinderen’.

Welke verklaring kan worden gevonden voor het feit dat de Werkgroep Alimentatienormen op verschillende manieren probeerde te voorkomen dat de AMvB van het ministerie zou worden ingevoerd? Had de Werkgroep Alimentatienormen goede argumenten om het wetsvoorstel te laten sneuvelen? Was de tabel ‘Kosten van kinderen’ van de Werkgroep Alimentatienormen inhoudelijk inderdaad beter dan het systeem van de gezamenlijke werkgroep, waaraan ze zelf had meegewerkt, en dat van de wetgever of waren er andere motieven voor het verzet? Hieronder worden de verschillen weergegeven tussen de verschillende stelsels.

Tremanormen van vóór 1994 (zonder tabel ‘Kosten van kinderen’)

- Verfijnd rechterlijk normenstelsel
- Nadruk op de draagkracht. Voor het berekenen daarvan is er een uitgewerkt systeem waarbij rekening wordt gehouden met de lasten van de alimentatieplichtige, zoals herinrichtingskosten en omgangskosten.
- Het criterium ‘behoefte’ is niet nader ingevuld, op een paar algemene noties na.
- Alimentatierekenen blijft maatwerk.

Het voorstel van de gezamenlijke werkgroep

- Een semi-forfaitair systeem, opgenomen in een AMvB
- Uitgangspunt: wat kosten kinderen hun ouders; met andere woorden welk aandeel van hun inkomen besteden de ouders aan hun kinderen?
- Voor de bepaling van de ‘Kosten van kinderen’ werd aangesloten bij kwantitatief empirisch onderzoek van het CBS. Belangrijkste variabelen voor de kosten van de kinderen zijn het aantal kinderen, de leeftijd en het besteedbaar inkomen.

De AMvB van het ministerie van Justitie

- Komt in grote lijnen overeen met het voorstel van de gezamenlijke werkgroep. Het inhoudelijke verschil is met name dat de reikwijdte van de hardheidsclausule ruimer is en dat wordt gekozen voor een formule in plaats van een tabel als berekeningsstelsel.

Tremanormen van na 1994 (met de tabel 'Kosten van kinderen')

- Verfijnd rechterlijk normenstelsel.
- Het draagkrachtbeginsel, waarbij rekening wordt gehouden met relevante lasten van de alimentatieplichtige, blijft net als vóór 1994 uitgangspunt.
- Het criterium 'behoefte' van de kinderen wordt nader ingevuld door middel van de tabel 'Kosten van kinderen' die in samenwerking met het Nibud is ontwikkeld. Deze tabel komt grotendeels op hetzelfde neer als de tabel die de gezamenlijke werkgroep had ontwikkeld. Dit is ook niet verwonderlijk aangezien hierop was voortgebouwd.

Zowel de Werkgroep Alimentatienormen als het ministerie van Justitie hadden bij het ontwikkelen van een systeem voor de berekening van de behoefte van de kinderen voortgebouwd op het advies van de gezamenlijke werkgroep. Luten was door beide benaderd om deskundige hulp te bieden. Daarnaast maakten de Werkgroep Alimentatienormen en het departement gebruik van dezelfde onderzoeksgegevens van het CBS. In feite waren ze dus beide bezig geweest met het ontwikkelen van een oplossing voor hetzelfde probleem waarbij ze gebruik maakten van dezelfde informatiebronnen. Het door het ministerie van Justitie ontwikkelde forfaitaire systeem en de tabel 'Kosten van kinderen' van de Werkgroep Alimentatienormen lijken bovendien inhoudelijk sterk op elkaar. Het zijn semi-forfaitaire systemen om de behoefte aan kinderalimentatie te berekenen.

Een verschil is dat de Werkgroep Alimentatienormen als berekeningsstelsel gekozen had voor tabellen, omdat dat rechters minder werk opleverde. Volgens haar waren tabellen ook voor justitiabelen prettiger in het gebruik dan een formule: in het commentaar van november 1994 stelde de Werkgroep Alimentatienormen dat de door het ministerie van Justitie ontwikkelde formule bij de justitiabelen vragen zou oproepen.⁶⁷ Dit bezwaar geldt echter eerder voor de tabellen van de Werkgroep Alimentatienormen. Juist de tabel 'Kosten van kinderen' riep volgens Luten (Nibud) vragen op bij de justitiabelen. Luten: 'Een percentage is simpeler. Het publiek begrijpt die tabel vaak niet. We krijgen daar veel vragen over bij het Nibud.' Bovendien was een extra bezwaar van de tabellen dat deze constant moesten worden aangepast aan nieuwe gegevens, waardoor het up-to-date houden arbeidsintensiever was. Dit was dus geen

67 Advies Werkgroep Alimentatienormen november 1994, p. 2 (intern).

goed argument om de AMvB af te wijzen. De rechterlijke tabel was wél handiger voor rechters, die er vaak mee werkten, maar niet voor de burger.

De Werkgroep Alimentatienormen had bovendien geen afdoende weerwoord op het argument van het departement dat de formule en de AMvB efficiëntiewinst voor de rechterlijke macht zouden opleveren. De Werkgroep Alimentatienormen stelde dat forfaitaire vaststelling niet tot een verbeterde efficiëntie leidde vanwege het onderscheid tussen partner- en kinderalimentatie:

‘Vaak zal een dubbele berekening moeten worden gemaakt. (.). De forfaitaire vaststelling levert hier dan ook dubbel werk op. Het tegendeel van werklastermindering!’⁶⁸

Bij dit bezwaar kan een kanttekening worden geplaatst. Rechters waren namelijk ook in de bestaande situatie bij de bepaling van kinderalimentatie terughoudender bij het meenemen van door de alimentatieplichtige opgevoerde lasten. Hoewel dit niet betekende dat er twee totaal verschillende draagkrachtberekeningen hoefden te worden gemaakt leverde dit ook extra werk op. Willems-Morsink (hof Amsterdam):

‘Als het goed is maak je twee berekeningen, afhankelijk van de vraag of het gaat om alimentatie voor de kinderen of voor de vrouw. Bij de alimentatie van de vrouw mag wat meer rekening worden gehouden met de lasten van de alimentatieplichtige.’

De extra werklastermindering als gevolg van de invoering van forfaitaire vaststelling van kinderalimentatie – het maken van twee berekeningen – werd bovendien gecompenseerd: het aflezen van de tabellen zou minder werk opleveren dan het leveren van maatwerk met behulp van de Tremanormen. Bovendien werd in lang niet alle zaken zowel partner- als kinderalimentatie bepaald. Vanwege de prioriteit die rechters aan kinderalimentatie geven, komen rechters aan de bepaling van partneralimentatie bij de bulkzaken meestal niet toe. De draagkracht gaat grotendeels op aan kinderalimentatie. Dus ook op het punt van de werklastermindering legde de rechterlijke tabel ‘Kosten van kinderen’ het af tegen de AMvB.

De Werkgroep Alimentatienormen gebruikte ten aanzien van de werklastermindering van de Hoge Raad een aantal gelegenheidsargumenten. Het departement had in de eerste versie van het wetsvoorstel cassatie uitgesloten bij de bepaling van kinderalimentatie om werklastermindering van de Hoge Raad te voorkomen. De Werkgroep Alimentatienormen pleitte destijds vóór het behoud van cassatie, met rechtsbescherming als argument, waarop het ministerie de uitsluiting van cassatie uit het wetsvoorstel schrapte, maar toen reageerde de Werkgroep Alimentatienormen opnieuw:

68 Advies Werkgroep Alimentatienormen november 1994, p. 2 (intern).

‘Het voorgestelde systeem, waarbij een formule wordt vastgelegd in een AMvB, vergroot de mogelijkheden voor cassatie aanzienlijk en zal leiden tot een werklasterverzwaring bij de Hoge Raad. Is hier rekening mee gehouden?’⁶⁹

Pel stelt dat de werkgroep het met name onjuist vond om hoger beroep en cassatie uit te sluiten omdat de werkgroep het forfaitaire systeem in de kern niet rechtvaardig vond. Dit neemt niet weg dat het ministerie tegenstrijdige signalen kreeg. De werkgroep wilde of kon geen keuze maken tussen ofwel minder werklaster van de Hoge Raad ofwel een betere rechtsbescherming voor burgers en liet daarmee impliciet weten dat elke AMvB op dit terrein ongewenst zou zijn. Een AMvB betekende immers altijd meer werklaster voor de Hoge Raad, tenzij cassatie werd beperkt of uitgesloten.

De argumenten van de Werkgroep Alimentatienormen tegen de inhoud van het wetsvoorstel waren dus niet overtuigend. De weerstand ertegen was vooral emotioneel. Het forfaitaire systeem sloot niet aan bij de rechterlijke benadering. Eén van de in het commentaar van november 1994 genoemde bezwaren van de Werkgroep Alimentatienormen raakt de kern van het conflict tussen haar en het departement. De Werkgroep Alimentatienormen noemde als zwak punt van het door het departement ontwikkelde forfaitaire systeem dat deze geen oplossing voor alle situaties gaf. De Werkgroep Alimentatienormen had dit ook al eerder, in de brief aan de staatssecretaris van 25 februari 1993 over het rapport van de gezamenlijke werkgroep, als een zwak punt benadrukt. ‘Uit het rapport blijkt immers dat het niet mogelijk is gebleken voor alle zich voordoende problemen een acceptabele oplossing te vinden.’⁷⁰ De Werkgroep Alimentatienormen gaf een aantal praktijkvoorbeelden, waarbij de formule uit de AMvB voor problemen zou zorgen.⁷¹ Dit bezwaar van de Werkgroep Alimentatienormen geldt echter voor alle wetten. Het idee achter de keuze voor een forfaitair stelsel is juist dat een grofmazig systeem de voorkeur heeft boven een verfijnd systeem, omdat een dergelijk systeem eenvoudiger in het gebruik is voor betrokkenen, te weten de justitiabelen en de uitvoerders. De consequentie van een grofmazig systeem, dat het niet voor alle situaties een oplossing biedt, accepteerde de wetgever als een noodzakelijk kwaad, omdat de voordelen opwegen tegen de nadelen. Deze grove benadering stuitte de Werkgroep Alimentatienormen tegen de borst. Pel:

‘Dat komt doordat rechters per geval rechtspreken. Dan denken ze waarschijnlijk dat als je dat forfaitair doet, er grote onbillijkheden kunnen ontstaan. (...) Bij forfaitaire alimentatie gaat het gewoon om een deel van het inkomen. Punt. Terwijl je bij die tabel ‘Kosten van kinderen’ nog uitging van de draagkracht.’

69 Advies Werkgroep Alimentatienormen november 1994, p. 3 (intern).

70 Brief d.d. 25 februari 1993 van de NVvR aan Kosto, de staatssecretaris van Justitie.

71 Advies Werkgroep Alimentatienormen november 1994, p. 5 (intern).

Ten Hoeve (Leeuwarden, secretaris):

‘Als ik zo terug denk, was het belangrijkste bezwaar dat het teveel een van-dik-hout-zaagt-men-plankenmethode was. Het was een heel grove benadering (...). Het is volgens mij mislukt doordat het systeem te star en veel te ongenueanceerd was en er ook nauwelijks ruimte was om naar bevind van zaken te handelen.’

Een forfaitair berekeningssysteem voor kinderalimentatie dat in een AMvB zou zijn opgenomen, zou rechters weinig ruimte geven. De alimentatiebepaling zou beperkt worden tot het aflezen van tabellen. De Werkgroep Alimentatienormen was hier tegen omdat dat een beperking was van de beslissingsvrijheid van rechters. Ook in de vergaderingen van de Werkgroep Alimentatienormen werden deze gedachten geuit. Een lid van de werkgroep merkte bijvoorbeeld tijdens de werkgroepvergadering van 29 januari 1993 op het idee te hebben dat het ministerie via een forfaitair systeem ‘onze rechterlijke vrijheid wil aantasten.’ De tabel ‘Kosten van kinderen’ sloot, hoewel deze inhoudelijk sterk leek op het forfaitaire systeem in het conceptwetsvoorstel, wél aan bij de visie van de Werkgroep Alimentatienormen.

De maatwerkgedachte werkte door in de weerstand van de Werkgroep Alimentatienormen tegen het idee om de alimentatiebepaling bij een administratief orgaan neer te leggen. De Werkgroep Alimentatienormen benadrukte in elk commentaar de essentiële rol van rechters bij de vaststelling van alimentatie. Het bepalen van alimentatie was typisch rechterswerk en kon dus niet worden overgelaten aan administratieve instanties. De Werkgroep Alimentatienormen bewaakte daarmee het rechterlijke domein van de alimentatiebepaling. Ten Hoeve:

‘Ik vond het wetsvoorstel over forfaitaire kinderalimentatie heel vernieuwend. De werkgroep sputterde tegen. De reden was het natuurlijke gegeven dat men dacht: ze gaan ons werk inpikken. Het was een primaire, niet goed onderbouwde reactie van die rechters. Men was van mening dat dit een rechterlijke toets was.’

De Werkgroep Alimentatienormen ging er, zoals rechters eigen is, van uit dat het bestaande verfijnde systeem ook voor justitiabelen rechtvaardiger was dan een AMvB met een grove formule. Bij deze vooronderstelling kunnen kanttekeningen geplaatst worden. Na berekening van de behoefte volgens de tabel ‘Kosten van kinderen’, kon kinderalimentatie afketsen op de draagkracht van de alimentatieplichtige, wat volgens Ten Hoeve in de praktijk negen van de tien keer gebeurde. De nadruk op het draagkrachtbeginsel was het grote inhoudelijke verschil met het wetsontwerp. Als de alimentatieplichtige niet over voldoende draagkracht beschikte, kregen de alimentatiegerechtigden geen alimentatie. Die ontsnappingsmogelijkheid voor de alimentatieplichtige bood het conceptwetsvoorstel niet. Het systeem van de Werkgroep Alimentatienormen leek dus meer tegemoet te komen aan de belangen van de alimentatieplichtige

dan het wetsontwerp. Volgens Werkhoven zag de Werkgroep Alimentatienormen dit anders. Werkhoven:

‘Daarnaast was de werkelijkheid in de praktijk ook een duidelijke impuls om zo te blijven denken: de meeste door de man te betalen alimentatie werd aan de zijde van de vrouw afgeroomd door de Algemene Bijstandswet, zodat de vrouw en de kinderen er niet beter van werden en het de man het vel over de neus haalde.’

Dit verklaarde volgens hem grotendeels de tegenstand van de werkgroep tegen forfaitaire kinderalimentatie. Deze pragmatische benadering betekende echter wel dat de werkgroep weinig oog had voor de maatschappelijke consequenties van haar activiteiten. De rechterlijke benadering kostte de samenleving in de vorm van bijstandsuitkeringen meer geld. Bovendien ging de rechterlijke benadering voorbij aan vrouwen die de voorkeur gaven aan alimentatie boven bijstand. Tot slot sloot de benadering van de werkgroep niet aan bij het wettelijke stelsel. De gedachte achter art. 1:397 BW is dat alimentatie wordt bepaald op basis van draagkracht en behoefte en daarin is geen rangorde aangebracht. De keuze van de werkgroep om het accent sterk op de draagkracht te leggen was dus rechtspolitiek.

6.3 TIEN JAAR LATER OPNIEUW STRIJD OVER KINDERALIMENTATIE

6.3.1 Een gezamenlijk rechterlijk advies aan de wetgever

Werkgroep Leijnse wil AMvB

In 2000 werd er in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie⁷² een onderzoek aangekondigd naar de relatie tussen kinderalimentatie en de economische zelfstandigheid van alleenstaande ouders. Deze kwestie kwam ook aan de orde in de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in december van dat jaar. De aanleiding was dat vaders, die niet bij hun kind woonden, in financieel opzicht onvoldoende verantwoordelijk zouden worden gehouden voor hun kinderen. Ze zouden te weinig kinderalimentatie betalen. Daarnaast werden de kosten te gemakkelijk afgewenteld op de gemeenschap, wat betekende dat te veel alleenstaande moeders in de bijstand belandden. In 2001 verscheen het onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door Bureau Jehoel-Gijsbers en de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) was verricht.⁷³ Twee door hen geconstateerde knelpunten betroffen rechtstreeks de Tremanormen.⁷⁴ Een eerste knelpunt was dat alimentatie en

⁷² *Kamerstukken II* 2000/01, 27 063, nr. 3.

⁷³ Jehoel-Gijsbers 2001.

⁷⁴ Jehoel-Gijsbers 2001, p. 5-7.

verhaal niet goed op elkaar afgestemd waren. Volgens de onderzoekers was het problematisch dat rechters de alimentatienormen als richtlijnen gebruikten terwijl de gemeenten de normen als vaste regels toepasten. Dit leidde tot gebrek aan uniformiteit. Een tweede knelpunt was dat de toepassing van de Tremanormen complex en tijdrovend was. Vanwege het 'maatwerkkarakter' van de Tremanormen werd er bij de alimentatiebepaling gedetailleerd rekening gehouden met veel verschillende inkomens- en uitgavenposten en met de actuele gezinssituatie van de onderhoudsplichtige. Dit had volgens onderzoekers tot gevolg dat rechters nogal eens besloten dat de alimentatieplichtige onvoldoende draagkracht had om alimentatie te betalen. De onderzoekers constateerden na een globale internationale vergelijking dat Nederland van de onderzochte Europese landen⁷⁵ de meest gedetailleerde berekeningswijze voor de alimentatiebepaling kende en dat er in relatief sterke mate rekening werd gehouden met de lasten van de onderhoudsplichtige en een eventueel nieuw gezin. De les die de onderzoekers trokken was dat de betalingsbereidheid groter was in de landen waar relatief lage vaste bedragen werden geïnd dan in de landen waar de hoogte van alimentatie via maatwerk werd vastgesteld.⁷⁶ De resultaten en de gedachteswisseling hierover in de Tweede Kamer leidden tot het besluit van het kabinet om een interdepartementale werkgroep alimentatiebeleid onder leiding van Leijnse (hierna: de Werkgroep Leijnse) in te stellen. Aan deze werkgroep namen zowel personen van binnen als buiten de ministeries deel. Eén van hen was de voorzitter van de Werkgroep Alimentatienormen, te weten Mens.⁷⁷ De Werkgroep Leijnse organiseerde ook een expertmeeting.⁷⁸ Het eindrapport IBO Alimentatiebeleid werd op 13 juni 2002 aan de staatssecretaris van Sociale Zaken aangeboden. De belangrijkste bevinding was dat ongeveer de helft van de gescheiden alleenstaande moeders met kinderen onder de 18 jaar geen alimentatie ontving. Voor nooit gehuwde alleenstaande moeders lag dit percentage nog hoger.⁷⁹ Die cijfers baseerde de Werkgroep Leijnse op de enquêteonderzoeken van het 'Woningbehoeftenonderzoek'; het 'onderzoek Scheiden in Nederland'; het bovengenoemde

75 Vergeleken met Groot-Brittannië, Duitsland, België, Frankrijk, Oostenrijk, Denemarken, Noorwegen, Zweden en Finland.

76 Jehoel-Gijsbers 2001, p. 8.

77 De deelnemende departementen waren Algemene Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie, Financiën. Behalve Mens namen ook nog een aantal externe deskundigen deel, namelijk Holtmaat vanuit de wetenschap en Jehoel-Gijsbers vanwege het door haar bureau verrichte onderzoek over de alimentatieproblematiek.

78 De deskundigen die deelnamen waren Kwantes, lid van de werkgroep met een prominente rol in de tweestrijd met Recofa; Renckens vanuit de advocatuur; Duijser vanuit de gemeente Rotterdam, afdeling verhaal; en Tigchelaar vanuit de wetenschap.

79 De Werkgroep Leijnse plaatste overigens wel enige kanttekeningen bij het onderzoek waarop dat resultaat was gebaseerd. De onderzoekers gaven zelf toe dat de percentages niet precies waren te berekenen omdat alleen enquêtebestanden beschikbaar waren die verschillen vertoonden wat betreft de feitelijk ontvangen alimentatie. Jehoel-Gijsbers 2001, p. 19.

rapport van Jehoel-Gijsbers⁸⁰ en het Inkomenspanelonderzoek. De oorzaken die de Werkgroep Leijnse noemde voor de problemen kwamen grotendeels overeen met het rapport van Jehoel-Gijsbers. Een extra factor die de onderzoekers aanwezen was dat bij de behoeftebepaling van het kind geen rekening werd gehouden met de verzorgingskosten. De Werkgroep Leijnse kwam met voorstellen die rechtstreeks de Werkgroep Alimentatienormen en de Tremanormen raakten. De Werkgroep Leijnse stelde voor om de Tremanormen te vervangen door eenvoudige, duidelijke en begrijpelijke, bij AMvB vastgelegde normen. Bovendien kwam zij met de principiële aanbeveling dat het draagkrachtbeginsel diende te worden vervangen door het principe dat beide ouders altijd moeten bijdragen aan de kosten voor het onderhoud én de verzorging van de kinderen.⁸¹ Dit betekende in feite dat het uitgangspunt van de Tremanormen zoals dat sinds de jaren '70 van de vorige eeuw gold, namelijk dat in ieder geval moest worden voorkomen dat de alimentatieplichtige in de bijstand zou belanden, zou worden verlaten. Verder stelde de werkgroep voor om de activiteiten van de drie instanties die zich in het bestaande stelsel bezighielden met kinderalimentatie, namelijk de rechterlijke macht, de gemeentelijke sociale dienst en het Landelijke Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO), te bundelen en te laten verrichten door één instantie, de zogenaamde 'intermediair'. Deze moest laagdrempelig zijn en zowel bij de vaststelling als bij de inning van de kinderalimentatie hulp kunnen bieden. Dit zou dus betekenen dat een deel van de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen naar een administratief orgaan zouden overgaan. Tot slot beval de Werkgroep Leijnse aan dat bij de bepaling van kinderalimentatie in de toekomst niet alleen onderhoudskosten, maar ook verzorgingskosten zouden worden meegenomen.

Een gezamenlijk advies

Het ministerie vroeg vervolgens zowel aan de NVvR als aan de RvdR advies over de bevindingen en de voorgestelde beleidsvarianten van de Werkgroep Leijnse.⁸² De NVvR geleidde het verzoek door naar de Werkgroep Alimentatienormen en de RvdR naar het LOV-F. In oktober 2002 vond een bijeenkomst plaats op het kantoor van de NVvR, die tot doel had een advies te formuleren.⁸³ Namens de Werkgroep Alimentatienormen was Luiten, de nieuwe voorzitter, aanwezig. Namens het LOV-F was Dorhout, de secretaris, aanwezig. Hij had op eigen initiatief de samenwerking met de Werkgroep Alimentatienormen en de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR gezocht, omdat hij

80 Jehoel-Gijsbers en SEO hadden in 23 gemeenten administratieve data over alleenstaande ouders in de bijstand verzameld.

81 Eindrapport IBO Alimentatiebeleid 2002, p. 8.

82 Brieven van 30 juli 2002 van Gelauff, namens het ministerie van Justitie aan respectievelijk de NVvR en de RvdR.

83 Interviews Luiten en Dorhout, notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 8 november 2002 (intern).

het van belang vond dat de NVvR en de RvdR een gezamenlijk en eensluidend advies zouden schrijven. Ook aanwezig waren Vink (rechtbank Den Haag), deskundig op fiscaal gebied, en De Grau namens de WeCo van de NVvR. Zowel Luiten als Dorhout hadden ter voorbereiding op het gesprek een notitie geschreven. Beiden formuleerden vervolgens op basis hiervan een advies, dat via de RvdR op 31 oktober 2002 en via de NVvR op 21 november 2002 aan het ministerie werd uitgebracht.⁸⁴

De kritiek van de NVvR en de RvdR was ten eerste dat de uitgangspunten waarop de Werkgroep Leijnse de oplossingen baseerde niet goed doordacht leken en te weinig waren gebaseerd op de rechtspraktijk. Daarnaast werd als bezwaar genoemd dat het Eindrapport IBO Alimentatiebeleid te veel toegespitst was op bezuinigingen en dat het te weinig zag op verbetering van het bestaande alimentatiesysteem. De rechters weerspraken de stelling van de Werkgroep Leijnse dat alimentatie volgens het bestaande systeem ingewikkeld was vast te stellen en dat dit een te grote belasting zou opleveren voor de rechterlijke macht. Juist de sterke kanten van de bestaande Tremanormen werden benadrukt:

‘Alimentatievaststelling geschiedt thans volgens voor ieder kenbare normen die door alimentatiegerechtigden en alimentatieplichtigen alsmede door de rechterlijke macht en de advocatuur worden geaccepteerd en als rechtvaardig ervaren. Daarnaast geldt dat de vaststelling van de behoefte van de kinderen momenteel geheel niet ingewikkeld is en thans al nagenoeg forfaitair geschiedt.’⁸⁵

De NVvR en de RvdR deden ook aanbevelingen. Drie daarvan hadden direct betrekking op de Tremanormen. Het percentage van de draagkracht dat aan kinderalimentatie werd besteed zou kunnen worden verhoogd naar 100%⁸⁶; ‘luxe lasten’ zoals de onverplichte pensioenpremie, advocaatkosten, de begrafenisverzekeringspremie, herinrichtingskosten en aflossing van niet-huwelijkse schulden zouden bij de bepaling van de draagkracht buiten beschouwing kunnen worden gelaten en het verdiende aanbeveling kinderalimentatie preferent te laten zijn bij faillissement en de Wsnp.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 480, nr. 3, 5.

⁸⁵ Advies d.d. 21 november 2002 van de NVvR inzake het eindrapport van de werkgroep alimentatiebeleid ‘Het kind centraal: verantwoordelijkheid blijft, een interdepartementaal beleidsonderzoek’, p. 4.

⁸⁶ In plaats van de percentages conform de bestaande Tremanormen; 50% (netto methode) en 45% (bruto methode) wanneer de onderhoudsplichtige een gezin onderhoudt en 70% (netto methode) en 60% (bruto methode) voor een alleenstaande onderhoudsplichtige.

6.3.2 Discussie over een wettelijk forfaitair systeem

Ik was aanwezig bij de vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen van 8 november 2002 waar de leden uitgebreid discussieerden over het Eindrapport IBO Alimentatiebeleid. De meerderheid was het eens met de constatering van Jehoel-Gijsbers en de Werkgroep Leijnse dat het huidige systeem voor de alimentatiebepaling en –inning problemen opleverde. De meningen waren echter verdeeld over de oorzaken en de mogelijke oplossingen. Een minderheid in de werkgroep stond redelijk positief tegenover de voorstellen. Mens, net voorzitter af, hield een pleidooi vóór de voorgestelde veranderingen. Ze zei de deelname aan de Werkgroep Leijnse verfrissend gevonden te hebben, omdat deze de mogelijkheid bood om, niet gehinderd door bestaande wetgeving of instanties, met andere deskundigen te brainstormen. Volgens haar kon het probleem dat veel alleenstaande moeders in de bijstand terecht kwamen, niet door de Werkgroep Alimentatienormen worden opgelost. Het systeem moest door ingrijpen van buitenaf, namelijk door de wetgever, drastisch worden gewijzigd. Ze werd gesteund door twee andere werkgroepleden, Oosting (Utrecht) en Pannekoek (hof Den Haag), die wezen op de voordelen van eenvoud van een forfaitair systeem. Justitiabelen zouden makkelijker zelf de hoogte van kinderalimentatie kunnen berekenen. Alle drie vonden de kracht van een forfaitair systeem dat het een duidelijk signaal zou afgeven naar justitiabelen toe dat een alimentatieplichtige vader altijd kinderalimentatie aan zijn kinderen moest betalen. Hij zou daar niet onderuit kunnen komen met bijvoorbeeld een beroep op een nieuwe partner die hij moest onderhouden.

De tegenstanders, die in de meerderheid waren, plaatsten kanttekeningen bij de oorzaken van de knelpunten en de oplossingen die in het Eindrapport IBO Alimentatiebeleid werden genoemd. De verantwoordelijkheid voor de gesignaleerde problemen lag volgens hen niet bij de rechterlijke macht, maar eerder bij de sociale diensten, die het bijstandsverhaal moesten uitvoeren. Er werd sceptisch aangekeken tegen de oprichting van een ‘intermediair’, omdat deze met dezelfde problemen als de rechterlijke macht en de sociale diensten zou worden geconfronteerd. De meerderheid van de werkgroep was van mening dat de oplossing voor de problematiek rond kinderalimentatie moest worden gezocht in het aanpassen van de Tremanormen.⁸⁷ Daarbij werd verwezen naar een kritisch artikel van Van Teeffelen⁸⁸ die in het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht een aantal voorstellen had gedaan voor aanpassingen van de Tremanormen. Van Teeffelen pleitte ervoor in de wet op te nemen dat kinderalimentatie prioriteit had. Verder stelde hij voor bij de berekening van

87 Dit was opvallend, aangezien de werkgroep in de vergadering daarvóór, op 19 april 2002, naar aanleiding van het tijdschriftartikel van Van Teeffelen, kort had gediscussieerd over de vraag of de Tremanormen moesten worden vereenvoudigd. Luiten constateerde toen dat er geen voorstanders waren te vinden.

88 Van Teeffelen 2002, p. 130-134.

het forfaitair bedrag aan kinderalimentatie met een zeer beperkt aantal posten rekening te houden bij het bepalen van het draagkrachtloos inkomen, om zo nodig de gehele beschikbare draagkrachtruimte (100%) aan te wenden voor kinderalimentatie, en tenslotte geen rekening te houden met de nieuwe partner en voorrang te geven aan kinderalimentatie bij een wettelijke schuldsanering.⁸⁹ Duidelijk werd dat Mens er niet in slaagde de werkgroep voor haar standpunt te winnen. De positieve grondhouding van Mens ten opzichte van het rapport van de Werkgroep Leijnse, waar ze zelf aan had meegewerkt, werd niet gedeeld door de nieuwe voorzitter Luiten en de meerderheid van de Werkgroep Alimentatienormen.

Een tweede punt, van een geheel ander orde, was dat de leden van de werkgroep zich realiseerden dat er een concurrent was gekomen, namelijk het gremium van de sectorvoorzitters civiel Personen- en Familierecht, het LOV-F. In de werkgroep brak discussie los over het feit dat ook het LOV-F advies had gegeven over het wetsvoorstel. Opgemerkt werd dat het toch een 'veeg' teken was dat de sectorvoorzitters nu 'beleid' gingen maken. Bovendien werd teleurgesteld geageerd op het feit dat de discussie in de werkgroep in feite 'mosterd na de maaltijd' was, aangezien er al door de RvdR was geadviseerd en het advies ter goedkeuring naar de NVvR was verstuurd. Luiten legde uit dat dit kwam doordat hij op zeer korte termijn, namelijk een week van tevoren, was gevraagd om aan een door de NVvR georganiseerde bijeenkomst deel te nemen. Hij had onmiddellijk een e-mail rondgestuurd naar de leden van de werkgroep met een verzoek om te reageren op de voorstellen van de Werkgroep Leijnse. Samenvattend was de positie van de NVvR en de werkgroep dusdanig gewijzigd dat een plenaire behandeling in de werkgroepvergadering van wetsvoorstellen, zoals in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw gebruikelijk was, niet meer mogelijk was, omdat het ministerie de werkgroep daarvoor de tijd niet meer gaf.

6.3.3 Gepasseerd, wat nu?

Op het ministerie van Justitie werd in de zomer van 2003 een concept wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie geformuleerd. Er was een aantal wijzigingen aangebracht naar aanleiding van de bezwaren die door de NVvR en de RvdR tegen het Eindrapport IBO Alimentatiebeleid waren ingebracht: de onderverdeling in onderhoudskosten en verzorgingskosten verviel, er kwam een (weliswaar hoogdrempelige) mogelijkheid van aanpassing van eenmaal vastgestelde alimentatie en het uitgangspunt dat de zorg voor de kinderen tussen de ouders werd verdeeld (een verplicht co-ouderschap) werd losgelaten.⁹⁰ En toen gebeurde er iets opvallends: het conceptwetsvoorstel werd wél

⁸⁹ Van Teeffelen 2002, p. 132-133.

⁹⁰ Reactie van de WAC van augustus 2003 op het wetsvoorstel (intern).

aan de RvdR met verzoek om commentaar maar niet aan de NVvR gestuurd. De RvdR bracht dit verzoek over aan het LOV-F. De WAC⁹¹ formuleerde een advies dat vlak na de zomer via de RvdR op 28 augustus 2003 werd verstuurd naar het ministerie.⁹²

De NVvR was niet gevraagd om advies te geven en daarmee werd dus ook de Werkgroep Alimentatienormen gepasseerd. De steeds prominentere rol van de RvdR en het LOV-F had als consequentie dat de NVvR, en dus ook de werkgroep, in de periode 2000-2007 geen vanzelfsprekend aanspreekpunt meer was voor het ministerie voor Justitie. Dat weerhield de Werkgroep Alimentatienormen er niet van in de vergadering van 7 november 2003 te discussiëren over de herziening van het kinderalimentatiestelsel. Voorafgaande aan de vergadering, op 25 september, had Luiten een e-mail aan de werkgroepleden gestuurd waarin hij voorstelde van gedachten te wisselen over de vraag of het wenselijk was om bij de alimentatiebepaling het draagkrachtprincipe los te laten, de kern van het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel. Verder stelde hij voor om te spreken over de vraag of de Tremanormen zonder integrale herwaardering nog voldoende draagvlak hadden. Het wetsvoorstel was namelijk gebaseerd op de veronderstelling dat, in ieder geval bij de vaststelling van kinderalimentatie, de bestaande wijze van vaststelling complex en tijdrovend was en te vaak leidde tot de conclusie dat er geen draagkracht was. Tenslotte benadrukte hij dat de ontwikkelingen op alimentatiegebied om een helder standpunt van de werkgroep vroegen. Daarbij verwees hij naar Wortmann die in het Nederlands Juristenblad had vastgesteld dat haar hoop dat het rapport van de Werkgroep Leijnse tot een discussie zou leiden over de Tremanormen ijdel was gebleken.

‘De Werkgroep Alimentatienormen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak lijkt in lijdzaamheid de ondergang van de door hen opgestelde en steeds bijgestelde Tremanormen, voor zover het betreft de kinderalimentaties, af te wachten. Een voorstel tot een vereenvoudigde toepassing van de Tremanormen is vorig jaar vanuit de rechterlijke macht reeds gedaan,⁹³ maar kennelijk niet opgepakt. Of zou de zittende magistratuur, anders dan 10 jaar geleden, een forfaitaire vaststelling van kinderalimentaties nu wel slikken? Ik vraag het me af, maar de wonderen zijn de wereld nog niet uit.’⁹⁴

Tijdens de vergadering werd een ‘rondje’ gemaakt waarbij alle afgevaardigden meedeelden hoe hun gerechten het wetsvoorstel beoordeelden. Er waren

91 Zie over de WAC § 5.3.3.

92 Zie *Kamerstukken II* 2003/04, nr. 5, p. 4 noot 1.

93 Hierbij verwees Wortmann naar het kritische artikel over de Tremanormen van Van Teeffelen in het tijdschrift FJR (Van Teeffelen 2002). Dit artikel stuurde Luiten ook als voorbereiding voor de vergadering van 7 november 2003 naar de leden van de Werkgroep Alimentatienormen.

94 Wortmann 2003a, p. 1669.

negentien afgevaardigden van rechtbanken en hoven aanwezig. Twee leden vonden het een goed wetsvoorstel. Drie zeiden er niet afwijzend tegenover te staan. De rest was tegen. De meerderheid was het er wél over eens dat de Tremanormen voor verbetering vatbaar waren. Slechts een enkeling noemde de kritiek van de Werkgroep Leijnse op het bestaande systeem onterecht. De meerderheid was voorstander van vereenvoudiging van de Tremanormen als alternatief voor het wetsvoorstel. Een paar leden opperden het idee om de Tremanormen 'op te poetsen' tot een forfaitair systeem. Mens (hof Arnhem) pleitte zowel voor het door de wetgever voorgestelde forfaitaire systeem als voor overheveling van de alimentatiebepaling naar een ambtelijk orgaan. Het wetsvoorstel zou in haar ogen een verbetering voor kinderen van gescheiden ouders zijn. In het huidige stelsel dwong je in feite iedereen voor kinderalimentatie naar de rechtbank te gaan. Het nieuwe stelsel zou hier verandering in brengen. Mens stelde voor om een subwerkgroep te formeren die een advies zou schrijven over het wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie. Vanwege de interne tegenstellingen in de werkgroep was er discussie over de samenstelling. Er werd voor gekozen om Mens, juist vanwege haar afwijkende mening, deel te laten nemen aan de subgroep. Daarnaast stelden vier andere werkgroepleden zich beschikbaar: Luiten, de voorzitter; Vink, de fiscaal deskundige die ook bij het advies van de NVvR over het rapport van de Werkgroep Leijnse betrokken was geweest; Draijer (hof Den Bosch), als extra versterking vanuit de hoven; en Van Zandwijk (hof Amsterdam).

Vervolgens werd gesproken over hoe de werkgroep moest handelen nu het ministerie van Justitie de werkgroep niet om advies had gevraagd. Besloten werd dat de werkgroep zich het beste kon wenden tot de Vaste Kamercommissie van Justitie. De volgende vraag was of de werkgroep direct advies aan de Vaste Kamercommissie van Justitie kon geven of dat dit via de NVvR zou moeten lopen. Mens zei daarop dat in het verleden was afgesproken dat adviezen van de werkgroep over wetsvoorstellen via de NVvR zouden lopen. Vervolgens werd gesproken over de beste 'timing'. Besloten werd dan ook dat de subwerkgroep, na overleg met de NVvR, op zeer korte termijn zou reageren. Ten slotte werd gesproken over de gewenste toon van het advies. Hoewel de meerderheid van de werkgroep, zoals hierboven aan de orde kwam, negatief stond tegenover het wetsvoorstel, werden twijfels geuit of het effectief zou zijn om alleen die zware kritiek in het advies van de subwerkgroep te uiten. Het advies zou constructief moeten zijn en vooral niet te 'rechterlijk' in de zin dat te veel de nadruk zou komen te leggen op de details. Aan de andere kant moest ook de kritiek van de meerderheid van de werkgroep erin worden verwerkt. Met deze tegengestelde wensen mocht de subwerkgroep aan de slag gaan.

Maar actie van de subwerkgroep liet de nodige tijd op zich wachten. Er zou nog een vergadering van de voltallige werkgroep overheen gaan voordat de subwerkgroep voor het eerst bijeen kwam. De reden was, aldus Vink, dat de subwerkgroep het advies van de Raad van State wilde afwachten.

6.3.4 Steun van twee kanten

De Raad van State bracht op 23 december 2003 een negatief advies⁹⁵ uit over het wetsvoorstel. De kritiek van de Raad van State richtte zich voornamelijk op de noodzaak en de effectiviteit van het wetsvoorstel. In plaats van het wetsvoorstel zoals het er nu lag, stelde de Raad van State voor de vaststelling van alimentatie bij de rechter te laten. De Werkgroep Alimentatienormen zag dit als steun in haar verzet tegen het wetsvoorstel, maar er zat een addertje onder het gras. De Raad van State gaf de regering namelijk in overweging om de Tremanormen te vereenvoudigen en deze bij wet of AMvB vast te leggen. Het argument was dat kinderalimentatieprocedures voor de rechterlijke macht dan minder belastend zouden zijn en de rechtszekerheid zou toenemen.⁹⁶

De werkgroep kreeg van het LOV-F steun in haar verzet tegen het wetsvoorstel. Ook het LOV-F had het plan opgevat om stappen te ondernemen richting de Vaste Kamercommissie van Justitie. Het LOV-F stuurde aan op samenwerking. Dit geschiedde doordat Dorhout, de secretaris van het LOV-F, ging deelnemen aan het werkgroepoverleg van 2 april 2004. Dorhout vertelde dat het LOV-F een brief had gekregen van het ministerie en dat hij als secretaris was gevraagd te polsen wat de Werkgroep Alimentatienormen, per slot van rekening specialisten terzake, van het wetsvoorstel vonden. Dorhout had bovendien zelf een notitie geschreven met een voorstel om de Tremanormen aan te passen. In de lijn van Van Teeffelen bepleitte ook hij aanpassing van de Tremanormen. Zijn voorstel kwam erop neer dat in de situatie van lage inkomens minder lasten van de alimentatieplichtige zouden moeten worden meegewogen bij kinderalimentatie dan in het bestaande systeem het geval was. De leden van de Werkgroep Alimentatienormen reageerden niet positief: men vond het onwenselijk onderscheid te maken tussen lage en hoge inkomens, het systeem zou discriminatoir zijn en het zou de Tremanormen nog ondoorzichtiger maken.

Is alternatieve voorstellen formuleren taak van de werkgroep?

De voorgenomen acties leidden in de werkgroepvergadering van 2 april 2004 ook tot een principiële discussie over de vraag waar de grenzen lagen van de rechterlijke macht als het ging om het ontwikkelen van nieuw beleid. Meer specifiek werd de vraag gesteld of het de taak van de Werkgroep Alimentatienormen was om met een systeem te komen dat een alternatief was voor het wetsvoorstel. De voor- en tegenstanders konden worden verdeeld in respectievelijk pragmatici en principiëlen. Dorhout, de secretaris van het LOV-F, verwoordde de mening van de pragmatici. Hij merkte op dat men binnen het ministerie van mening was dat rechters de Tremanormen moesten verbeteren om op die manier te zorgen dat kinderalimentatie er niet bij inschoot. Hij

⁹⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29 480, nr. 5.

⁹⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29480, nr. 5, p. 6.

verwees daarbij naar de artikelen van Wortmann.⁹⁷ Luiten, de voorzitter, meende echter als principiële tegenstander dat het ontwikkelen van een alternatief systeem niet de taak was van de Werkgroep Alimentatienormen. Voorheen ging het om het invullen van wettelijke normen waar niets en niemand op tegen was. Nu was de reden voor de wijziging van het systeem dat er minder vrouwen in de bijstand terecht zouden komen. Het wetsvoorstel was deels een bezuinigingsmaatregel. Indien rechters het systeem zouden gaan aanpassen, zouden zij meewerken aan het beleid van de minister. Dat zou volgens Miltenburg (Zwolle), die Luiten bijviel, betekenen dat de Werkgroep Alimentatienormen op het beleid kon worden aangesproken. Het ministerie kon immers naar de werkgroep verwijzen voor rechtvaardiging van het gevoerde beleid. De werkgroep was dan in feite politiek bezig. Men besloot ondanks de principiële bezwaren van sommige leden de subwerkgroep groen licht te geven. Deze kreeg als taak om een alternatief systeem te ontwikkelen. Tijdens de vergadering werd echter geen besluit genomen over de vraag of de werkgroep de Tremanormen zélf drastisch zou gaan aanpassen, zoals de werkgroep bijvoorbeeld in de jaren '90 van de vorige eeuw had gedaan. Het enige wat de werkgroep deze keer voor ogen had was om het alternatieve voorstel aan te bieden aan de wetgever en het daarbij te laten. In dat geval zou de subwerkgroep dus slechts als assistent-wetgever optreden en niet als wetgever-plaatsvervanger.

6.3.5 Een rechterlijk alternatief

De subwerkgroep ontwerpt alternatief voor forfaitair systeem

Op 23 april 2004 vond het overleg van de subgroep van de Werkgroep Alimentatienormen plaats die ten eerste tot taak had commentaar te leveren op het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel en ten tweede om een alternatief stelsel te ontwikkelen. Dorhout kon niet bij het overleg aanwezig zijn, maar was wél uitgenodigd. Ik was bij het overleg aanwezig. Er werd met name uitgebreid gediscussieerd over hoe het alternatieve systeem eruit zou moeten zien. De eerste optie, waarvoor Mens pleitte, was om een forfaitair stelsel te ontwikkelen, maar dan één dat beter was dan het wetsvoorstel. Net als in de jaren '90 van de vorige eeuw was de gedachte daarachter dat als er dan toch een forfaitair systeem moest komen, het beter was dat de werkgroep het zelf ontwikkelde. De meningen in de subwerkgroep over de wenselijkheid daarvan waren echter verdeeld. Vink (rechtbank Den Haag), tegenstander van een dergelijk systeem, uitte twijfels over de vraag of het mogelijk was een forfaitair systeem te formuleren dat beter was dan het systeem van de wetgever. De andere optie was om de Tremanormen drastisch aan te passen om aan de

97 Zie bijv. Wortmann 2002, p. 1574; Wortmann 2003a, p. 1669.

problemen die de wetgever had gesignaleerd op het gebied van kinderalimentatie tegemoet te komen. Een argument daarvoor was dat de rechterlijke macht meer voorstander was van aangescherpte Tremanormen dan van een forfaitair systeem. De subwerkgroep besloot beide wegen in te slaan om vervolgens te kijken wat het beste zou uitpakken. Vink bood aan een voorstel voor aangescherpte Tremanormen uit te werken. Mens zei toe het voorstel voor een forfaitair stelsel te zullen uitwerken. Het contact daarna vond plaats per e-mail, waaraan ook Dorhout deelnam. Er werden twee voorstellen aan de rest van de subgroep voorgelegd. Uiteindelijk waren de subwerkgroepleden meer te spreken over het voorstel met de aangescherpte Tremanormen dan over het alternatieve forfaitaire stelsel. Dat had met name te maken met de bezwaren tegen een forfaitair stelsel *an sich*. Het alternatief dat de subwerkgroep ontwikkelde werd door de leden zelf omschreven als ‘prioriteit kinderalimentatie’ en bevatte fundamentele wijzigingen ten opzichte van de bestaande Tremanormen. Bij de draagkrachtberekening van de alimentatieplichtige man zou geen rekening meer gehouden worden met de nieuwe partner. Verder zou het aantal lasten van de alimentatieplichtige man waarmee rekening werd gehouden bij de draagkrachtberekening drastisch beperkt worden. ‘Luxe’ lasten zoals de onverplichte pensioenpremie, de begrafenisverzekeringspremie, herinrichtingskosten, aflossing van niet-huwelijkse schulden zouden worden geschrapt. Verder zou 100% van de draagkrachtruimte moeten worden besteed aan kinderalimentatie. Met schulden zou geen rekening worden gehouden. Ook werd aanbevolen dat kinderalimentatie voorrang zou krijgen boven ex-partneralimentatie en boven andere schulden, wat volgens de subwerkgroep bij wet moest worden geregeld.⁹⁸ De voordelen van dit systeem waren volgens de subwerkgroepleden dat het eenvoudig, duidelijk en transparant was. Ouders zouden makkelijker zelf afspraken kunnen maken waardoor minder zaken bij de rechter zouden komen. Het voorstel zou niet minder opleveren dan het door de wetgever voorgestelde forfaitaire stelsel.

In de subgroepvergadering kwam ook terloops aan de orde of de werkgroep zelf het nieuwe beleid zou moeten opnemen in de Tremanormen of dat de wetgever het van bovenaf zou moeten opleggen. Volgens Mens zou een nieuw systeem in de wet moeten worden vastgelegd omdat rechters anders ‘ruzie zouden krijgen met de Hoge Raad’: de Hoge Raad hanteerde immers het standpunt dat alle relevante lasten moesten worden meegewogen.⁹⁹ In het beoogde alternatieve voorstel zouden de lasten van de alimentatieplichtige man veel minder zwaar meewegen bij de alimentatiebepaling om zodoende meer kinderalimentatie vast te kunnen stellen. De Hoge Raad zou dus wellicht de uitspraken van de lagere rechters, die de nieuwe Tremanormen als uitgangs-

98 Brief d.d. 18 mei 2004 van Tonkens-Gerkema (voorzitter NVvR) en Milius (voorzitter LOV-F) aan de Vaste Kamercommissie van Justitie van de Tweede Kamer en de minister van Justitie.

99 Zie § 3.4.

punt zouden nemen, vernietigen.¹⁰⁰ De andere subgroepleden lieten zich hierover in deze vergadering niet echt uit.

De subgroep was door de tijdsdruk gedwongen snel te handelen. Op 11 mei 2004 was het voorstel van de subwerkgroep klaar. Het werd via e-mail naar de leden van de Werkgroep Alimentatienormen gestuurd. Vermeld werd dat het uitgangspunt van de subwerkgroep was geweest om te komen tot een voorstel waarbij rekening was gehouden met de 'bij de politiek' bestaande bezwaren tegen het huidige systeem en waarmee de rechterlijke macht ook uit de voeten kon. Verder werd benadrukt dat het vanwege de tijdsdruk niet meer mogelijk was het voorstel te amenderen, maar het was wel mogelijk om aan te geven of het voorstel verstuurd kon worden. Ten slotte werd vermeld dat het ook verspreid zou worden onder de sectorvoorzitters. Wanneer het voorstel zowel namens de NVvR als het LOV-F zou worden verstuurd, werd namelijk duidelijk dat de rechters het standpunt dat het voorliggende wetsvoorstel geen wet moest worden maximaal ondersteunden. Op 18 mei 2004 werd het alternatieve voorstel, goedgekeurd door de werkgroep en het LOV-F, verstuurd naar het ministerie, die het verspreidde onder de leden van de Vaste Kamercommissie van Justitie. De timing was goed, omdat deze ruim een week later hun oordeel over het wetsvoorstel moesten geven.

Tegenstanders: het alternatief is een brug te ver!

Was het ontwikkelen van een alternatief systeem en het aanbieden daarvan aan de Vaste Kamercommissie van Justitie nog wel rechterswerk? Luiten (voorzitter) en De Groot (secretaris) beantwoordden in de interviews deze vraag negatief. Ten eerste hadden zij kritiek op de inhoud van het alternatieve plan. Ten tweede hadden zij principiële bezwaren.

Luiten vond het geen goed alternatief omdat je de Tremanormen volgens hem alleen maar ingewikkelder maakte en hij er niet vóór was om onderscheid te maken tussen kinder- en partneralimentatie. Hij vond dat het Tremarapport inmiddels een afgewogen geheel was, hoewel het wat hem betreft vereenvoudigd mocht worden:

'Ik denk dat er niet zo heel veel aan bij te stellen is, of het moeten heel principiële zaken zijn. Maar dan zijn wij toch volgend. Als de politiek beslist de onderhoudsbijdragen voor kinderen forfaitair te maken, dan zou dat een doorbraak zijn. Maar het zou wel een hoop veranderen. Ik geloof niet dat de Tremawerkgroep daarmee voorop moet lopen. Die taak hebben we helemaal niet. Een dergelijke werkgroep moet zich beperken tot waar hij voor opgericht is.'

Een belangrijke reden waarom hij hiertegen was, was dat de rechters zich naar zijn mening op het politieke vlak begaven. Het ging naar zijn mening om politieke keuzes, waar de rechterlijke macht zich buiten diende te houden.

100 HR 11 december 1987, NJ 1988, 348.

Hij vond het ook belangrijk om af te wachten wat de wetgever zou doen. De Groot vond het eveneens een slecht, onvoldoende doordacht advies. Zijn grote bezwaar tegen het alternatieve systeem van de subwerkgroep, was dat het naar zijn mening een radicale breuk inhield met de bestaande Tremanormen en met het wettelijke systeem:

‘Met het alternatief werk je mee aan het onderuithalen van de elementaire bestanddelen van draagkracht en behoefte. Je gaat over naar een totaal ander systeem. Als je zegt dat je 100% van de draagkracht aan alimentatie besteedt, dan verdwijnt draagkracht als normerend begrip. De facto is het alternatief een iets mildere versie van het wetsvoorstel. Het idee van het alternatief is ook dat je bij een bepaald inkomen een bepaald bedrag moet betalen. Dat is een beetje hetzelfde als forfaitair alimentatie vaststellen.’

Hij had er principiële bezwaren tegen dat niet de wetgever, maar de rechters een dergelijk systeem ontwikkelden.

‘Als de rechterlijke macht mee gaat werken aan het maken van wetten, dan wordt het staatsrechtelijke systeem in de war geschopt. Je kunt als rechterlijke macht aan de wetgever wel het advies geven dat je vindt dat het wetsvoorstel kwalijke gevolgen heeft, bijvoorbeeld dat het zal leiden tot belasting van het LBIO en tot rechtsongelijkheid, maar je moet niet zelf met een alternatief komen. Dat is voor mij een brug te ver.’

Was het ontwikkelen van Tremanormen dan geen politiek? Volgens De Groot niet. De Werkgroep Alimentatienormen bevorderde daarmee volgens hem slechts eenheid van beleid of voorspelbaarheid, wat niet betekende dat rechters op de stoel van de wetgever gingen zitten: ‘We maken geen wetten.’ Deze kritische geluiden van de voorzitter en secretaris hadden geen invloed op de activiteiten van de (sub)werkgroep omdat de meerderheid van de werkgroep er wél voorstander van was.

6.3.6 Bij het ministerie aan tafel

Vaste Kamercommissie van Justitie geeft voorkeur aan alternatief rechters

Op 18 maart 2004 werd het aangepaste wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Op 27 mei 2004 vond het plenaire hoofdlijnen debat van de Vaste Kamercommissie van Justitie plaats, waar ik ook bij aanwezig was.¹⁰¹ De leden van de vaste kamercommissie waren allemaal heel kritisch over het wetsvoorstel, waarbij ze verwezen naar de kritiek van de NVvR en de Raad van State. Zij waren niet voor forfaitaire kinderalimentatie. Wel vonden sommi-

101 *Kamerstukken II 2004/05*, 29 480, nrs. 1-3.

ge commissieleden dat de bestaande situatie kon worden verbeterd. Zo merkte Van Gent (GroenLinks) op dat ze zich door de Tremanormen had 'geworsteld' en dat stroomlijning daar mogelijk was. De meerderheid was te spreken over het alternatieve voorstellen van de NVvR en het LOV-F. Minister Donner hield vervolgens een pleidooi voor het wetsvoorstel. Hij wist echter de kamerleden niet op een ander standpunt te brengen. Zij verzochten hem het wetsvoorstel in te trekken en terug te gaan naar de 'tekentafel'. Bij nota van wijziging¹⁰² werd een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel voorgesteld om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Vaste Kamercommissie van Justitie. Op 22 februari 2005 kwam de reactie van de Vaste Kamercommissie van Justitie.¹⁰³ De leden van de CDA-fractie en de leden van de SGP wilden vanwege de wijzigingen nu wél instemmen met forfaitaire vaststelling van alimentatie. Een vereenvoudigd stelsel, met minder rechterlijke interventie maar met behoud van een acceptabele mate van flexibiliteit had hun voorkeur. De PvdA-fractie en de leden van de VVD gingen niet akkoord met de wijzigingen omdat aan de kern, namelijk forfaitaire vaststelling en het over boord zetten van het draagkrachtprincipe, werd vastgehouden. D66 vond het van belang dat de Raad van State, de RvdR en de NVvR zich uitlieten over het aangepaste voorstel. Ook de Kamerleden van de SP en de ChristenUnie waren niet overtuigd door de wijzigingen.

Opnieuw wordt de Werkgroep Alimentatienormen gepasseerd

Op 2 mei 2005 kwam de regering met een nota naar aanleiding van het verslag van de bijeenkomst van de Vaste Kamercommissie van Justitie.¹⁰⁴ De regering ging in op de vraag van de fracties waarom via vereenvoudigde Tremanormen in een wettelijke regeling niet hetzelfde effect kon worden bereikt als met het huidige stelsel. Het antwoord van de regering was dat bij vereenvoudiging van de Tremanormen de beschikbare draagkrachtruimte van de alimentatieplichtige niet bij voorbaat vaststond. Dit zou volgens de regering discussies tussen de ouders teweegbrengen en de totstandkoming van onderlinge afspraken belemmeren. Daarbij hielden in het alternatief van de rechters bepaalde verplichtingen de voorrang op de onderhoudsverplichting ten opzichte van de kinderen. Ook vond de regering het wenselijker als het primaat van de alimentatievaststelling bij het LBIO lag en niet bij de rechters.

De regering deelde verder mee dat het gewijzigde wetsvoorstel niet opnieuw ter informatie aan de Raad van State en de NVvR, maar wél aan de RvdR was toegezonden. De NVvR werd dus opnieuw gepasseerd.

De WAC formuleerde naar aanleiding van het gewijzigde wetsvoorstel een advies dat in juni 2005 via de RvdR naar de Vaste Kamercommissie van Justitie

102 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 480, nr. 10.

103 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 480, nr. 12.

104 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 480, nr. 12.

werd gestuurd.¹⁰⁵ De kern van het aanvullende advies was dat de wijzigingen in het wetsvoorstel volgens de WAC slechts details waren die de essentie van het voorstel niet raakten. De WAC verwees daarom in eerste instantie naar haar eerdere adviezen en kwam met een aantal aanvullende opmerkingen. De WAC benadrukte dat het realiteitsgehalte en de daadwerkelijke uitvoerbaarheid van een alimentatiestelsel niet ondergeschikt mochten zijn aan de eenvoud en transparantie. De Werkgroep Alimentatienormen was niet bij dit advies betrokken geweest. Ze leek haar rol ten aanzien van wetgevingsadvisering dus geheel te verliezen.

Pleidooi voor aanpassing van de Tremanormen

De herziening van de Tremanormen werd op de agenda van de vergadering van de werkgroep van 11 november 2005 gezet. Van Zandwijk (hof Amsterdam) hield een pleidooi voor het aanscherpen van de Tremanormen in het voordeel van de alimentatiegerechtigde(n): als de werkgroep de Tremanormen zou aanpassen, kwam ze tegemoet aan de – volgens haar deels terecht – kritiek op de Tremanormen. Dit zou de minister de wind uit de zeilen kunnen nemen. Invoering van het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel was dan niet nodig. Met name werd het naar haar indruk ook binnen de rechterlijke macht in brede kring als onbevredigend gevoeld, dat de vader op basis van de Tremanormen nog vrije ruimte voor zichzelf mocht behouden, terwijl de moeder met de kinderen van een minimaal inkomen moest rondkomen. Ter discussie stond niet zozeer óf de normen aangescherpt moesten worden, maar de mate waarin dat moest gebeuren. Volgens de tegenstanders was het echter ook mogelijk om met de Tremanormen recht te doen aan de alimentatiegerechtigden en zou een nieuwe lijn een trendbreuk inhouden en strijd opleveren met de jurisprudentie van de Hoge Raad. Ook zou een apart beleid voor kinderalimentaties problemen oproepen ten aanzien van de partneralimentatieberekening. Hoewel Van Zandwijk een aantal medestanders kreeg, was er geen overeenstemming over de nieuwe lijn die zou moeten worden ingezet. De meerderheid vond het alternatieve voorstel, dat de rechters in 2004 aan de Vaste Kamercommissie van Justitie hadden aangeboden, geen alternatief voor de huidige Tremanormen: verhoging van het draagkrachtpercentage naar 100% en sterke terugdringing van het aantal relevante lasten van de alimentatieplichtige bleek niet op een grote meerderheid te kunnen rekenen. Luiten stelde dat het van belang was om over een aantal onderdelen in de Tremanormen te discussiëren. Hij vond echter dat het wetsvoorstel juist niet de aanleiding moest zijn om de Tremanormen drastisch te wijzigen. Het was beter af te wachten met de herziening van de Tremanormen totdat duidelijk was wat de wetgever zou doen. Als het wetsvoorstel werd doorgezet zou immers nodeloos werk worden verricht.

¹⁰⁵ Vergadering LOV-F d.d. 17 juni 2005 en aanvullend advies van de WAC van het LOV-F d.d. 1 juni 2005 inzake het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel.

Met het LOV-F aan tafel bij het ministerie

In het voorjaar van 2006 hadden Luiten, de voorzitter, en Van Zandwijk (hof Amsterdam) van de Werkgroep Alimentatienormen, en Bosch en Dorhout van het LOV-F overleg met ambtenaren van de ministeries van Justitie, SZW en Financiën om hun standpunt over het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel, en door de werkgroep en het LOV-F aangedragen alternatieven voor het wetsvoorstel kinderalimentatiestelsel (met name aanscherping van de huidige richtlijnen) toe te lichten.¹⁰⁶ Het ministerie van Justitie had het LOV-F benaderd om te gaan praten over het wetsvoorstel. Het LOV-F had vervolgens de Werkgroep Alimentatienormen benaderd om deel te nemen aan het gesprek. De ambtenaren zeiden dat als de Tweede Kamer vast zou blijven houden aan de rechterlijke rol bij vaststelling van kinderalimentatie, het ministerie naar alternatieven op zoek moest gaan. Het voornaamste punt van kritiek vanuit de Kamer was het verdwijnen van het huidige maatwerk. Indien die kritiek onoverkomelijk was, dan was een mogelijke optie volgens het ministerie om met scherpere normen alsnog de doelstelling van de operatie (in meer gevallen kinderalimentatie) te halen, zij het met instandhouding van de rechterlijke beoordeling per geval. Het huidige stelsel was namelijk te duur voor de overheid. Er kwam te weinig geld binnen bij de gemeenten. De onderhoudsplichtigen moesten meer gaan bijdragen in de kosten van verleende bijstand. Van de kant van het ministerie werd benadrukt dat een politiek besluit niet te voorspellen was en dat om die reden de minister er behoefte aan had kennis te nemen van de alternatieven van de werkgroep voor het geval dat tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer zou blijken dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet haalbaar was. Luiten deelde mee dat de werkgroep in afwachting van politieke besluitvorming nog geen alternatieven had ontwikkeld. De reactie daarop was dat men benieuwd was naar de alternatieven van de werkgroep en de tijd die de werkgroep nodig had om die uit te werken. Luiten deed vervolgens toezeggingen dat een subwerkgroep zou worden ingesteld die circa een half jaar nodig zou hebben om te rapporteren. Ook werd door de werkgroep en het LOV-F aangekondigd dat het product van de subwerkgroep in het LOV-F zou worden besproken en dat zou worden getracht te zorgen voor draagvlak in de gerechten. De aanwezigen namens de Werkgroep Alimentatienormen en het LOV-F zeiden dat ook zij bezwaren hadden tegen de huidige Tremanormen. Tijdens de zittingen bleek steeds vaker dat de verzorgende ouder er moeite mee had dat vader allerlei kosten ten laste van zijn inkomen bracht, zoals vakbondslidmaatschap, herinrichtingskosten, advocaatkosten en premie begrafeniskostenverzekering. Wanneer de Tremanormen zouden worden aangepast zou dat kunnen bijdragen aan het rechtvaardige karakter. Neveneffect zou dan zijn dat de Tremanormen besparingen zouden opleveren voor het ministerie.

106 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 7 april 2006 (intern).

Op 17 juli 2006 vergaderde de subwerkgroep over de herziening van de Tremanormen.¹⁰⁷ Het doel dat de subwerkgroep zichzelf had gesteld was een manier te vinden om de draagkracht strenger te berekenen. De samenstelling was enigszins gewijzigd: Davids (Zutphen), Gimbrere (rechtbank Breda), Obbink (Den Haag), Van Zandwijk (hof Amsterdam), Luiten, Dorhout (LOV-F) en Pannekoek (hof Den Haag) namen eraan deel. Luiten had een notitie geschreven met de verschillende mogelijkheden. Luiten inventariseerde tijdens de vergadering hoe iedereen tegen de verschillende punten aankeek. Het draagkrachtpercentage was een belangrijk onderwerp van gesprek. De leden van de subwerkgroep waren het erover eens dat 100%, zoals eerder was geadviseerd in het alternatieve voorstel te hoog was, temeer omdat het aantal lasten ook erg werd beperkt. Er werd daarom gekozen voor 80%, omdat dat tussen het bestaande percentage en 100% in lag. De subwerkgroep kwam tot de conclusie dat alleen de redelijke huur, premie zorgverzekering, omgangskosten en schulden die tijdens het huwelijk waren gemaakt als relevante lasten in de Tremanormen moesten worden benoemd. De andere lasten, te weten de herinrichtingskosten, advocaatkosten, en begrafenisverzekeringspremie, moesten worden geschrapt. Men besteedde ook aandacht aan de praktische uitvoerbaarheid. Het voorstel van een lid om een beperktere woonlast mee te nemen bij kinderalimentatie dan bij partneralimentatie strandde om die reden. De meerderheid vond het geen goed idee dat er op teveel punten verschillen zouden zijn tussen de berekeningsmethode voor respectievelijk partner- en kinderalimentatie. Het was tot daar aan toe dat er voor verschillende draagkrachtpercentages werd gekozen en dat niet alle lasten bij zowel partner- als kinderalimentatie als relevant werden benoemd, maar daar moest het bij blijven, omdat anders het systeem te complex zou worden. De Hoge Raad werd niet meer als obstakel gezien door de subwerkgroep, aangezien de herzieningsoperatie draagvlak had binnen de gerechten.

Op 10 oktober 2006 werd namens het LOV-F en de werkgroep een door Luiten geformuleerd e-mailbericht aan het ministerie verstuurd waarin werd meegedeeld dat de door de werkgroep geformeerde subgroep een advies had geformuleerd dat in de vergadering van de werkgroep op 10 november 2006 zou worden behandeld. De werkgroep benadrukte dat te hopen was dat van het wetsvoorstel de prioriteit van kinderalimentatie boven alle andere onderhoudsverplichtingen overeind zou blijven en dat het wetsvoorstel op dit punt dus niet zou worden ingetrokken.

In november 2006 werd het wetsvoorstel 29 480 ingetrokken. De reden:

‘Blijkens de schriftelijke gedachtewisseling met de Tweede Kamer der Staten-Generaal is er onvoldoende draagvlak voor het voorgestelde forfaitaire systeem van vaststelling van kinderalimentatie. Ik heb vernomen dat de Werkgroep Ali-

¹⁰⁷ Het verslag van het subwerkgroepoverleg is gebaseerd op gesprekken met Luiten (voorzitter).

mentatienormen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak een aanscherping van de Tremanormen voor kinderalimentatie ter hand heeft genomen. Daartoe gemachtigd door de Koningin trek ik het voorstel van wet hierbij in.¹⁰⁸

Via het wetsvoorstel 30 145 van de minister van Justitie inzake bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding bleef het artikel over de voorrang van kinderalimentatie boven alle andere onderhoudsverplichtingen echter overeind. Art. 1:400 lid 1 BW komt, indien het wetsvoorstel wordt ingevoerd, te luiden:

‘Indien een persoon verplicht is levensonderhoud te verstrekken aan twee of meer personen en zijn draagkracht onvoldoende is om dit volledig aan allen te verschaffen, hebben zijn kinderen en stiefkinderen die de leeftijd van een en twintig jaren nog niet hebben bereikt voorrang boven alle andere onderhoudsgerechtigden en hebben zijn echtgenoot, zijn vroegere echtgenoot, zijn geregistreerde partner, zijn vroegere geregistreerde partner, zijn ouders en zijn kinderen en stiefkinderen die de leeftijd van een en twintig jaren hebben bereikt voorrang boven zijn behuwdkinderen en zijn schoonouders.’

Hiermee zou dus het landelijke rechterlijke beleid vanaf 1976 om kinderalimentatie voorrang te geven boven partneralimentatie gecodificeerd worden.

Herziening Tremanormen voor kinderalimentatie

Op 13 april 2007 vond een vergadering van de Werkgroep Alimentatienormen plaats over de herziening van de Tremanormen voor de bepaling van kinderalimentatie. Drie rechtbanken hadden in e-mailreacties voorafgaand aan de vergadering gesteld dat het niet de taak van de rechters, maar de taak van de wetgever was om de Tremanormen aan te scherpen. Luiten had vervolgens een e-mail naar alle werkgroepleden gestuurd met een aangepast voorstel. Luiten had alleen commentaar verwerkt in het aangepaste voorstel dat naar zijn idee realistisch was. Tijdens de vergadering zei Luiten dat vriend en vijand het erover eens waren dat kinderalimentatie een sluitpost was. Hij verwees daarbij naar de artikelen van Van Teeffelen en De Bruijn-Lückers.¹⁰⁹ Verder benadrukte hij dat de Werkgroep Alimentatienormen haar nek had uitgestoken door een brief met een alternatief te sturen naar de Vaste Kamercommissie van Justitie. Een ambtenaar van het ministerie van Justitie had al een paar keer contact opgenomen met het LOV-F om te informeren hoe het ervoor stond met de aanpassing van de Tremanormen. Luiten schetste de twee mogelijkheden: óf de wetgever zou ingrijpen, óf de Werkgroep Alimentatienormen deed dat zelf. Uit een inventarisatieronde kwam naar voren dat zeven rechtbanken tegenstander waren van een wijziging van het stelsel. Hun argumenten

108 Brief d.d. 9 november 2006 houdende intrekking van het wetsvoorstel 29 480 van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. *Kamerstukken II* 2006/07, 29 480, nr. 15.

109 Van Teeffelen 2002, 2004a; De Bruijn-Lückers 2007.

waren ten eerste dat de wetgever leidend was en niet de werkgroep, zeker als het doel was om minder bijstand te verstrekken; ten tweede dat het vanuit het oogpunt van rechtseenheid, complexiteit van het stelsel en efficiëntie ongewenst was om voor de vaststelling van kinder- en partneralimentatie verschillende uitgangspunten te hanteren; en ten derde dat de noodzaak ontbrak omdat het huidige stelsel ook de mogelijkheid bood om bij de vaststelling van kinderalimentatie tegemoet te komen aan de kinderen. Alle hoven en acht rechtbanken waren voorstander van een nieuw stelsel. Hun eerste argument was dat de werkgroep op basis van de ervaringen in de rechtspraak al geruime tijd van plan was om met nieuwe normen voor vaststelling van kinderalimentatie te komen, omdat kinderalimentatie in de praktijk vaak een sluitstuk is. De werkgroep had daarbij afstand genomen van de motieven van de wetgever, waaronder bezuiniging. Het tweede argument was dat de minister, mede op grond van het voornemen van de werkgroep om de normen voor vaststelling van kinderalimentatie aan te scherpen, zijn wetsvoorstel tot forfaitaire kinderalimentatie had ingetrokken. De werkgroep had een alternatief aangeboden en kon daar volgens de voorstanders niet meer op terugkomen. Omdat een ruime meerderheid voor was, besloot de werkgroep om de normen voor de vaststelling van kinderalimentatie aan te scherpen. Vervolgens werd de notitie van Luiten punt voor punt besproken. De belangrijkste beslissingen waren ten eerste dat kinderalimentatie prioriteit had boven de nieuwe partner van de man en oude onderhoudsverplichtingen ten aanzien van ex-echtgenoten, ten tweede dat met advocaat- en herinrichtingskosten geen rekening meer zou worden gehouden en ten derde dat het draagkrachtpercentage voor zowel de netto- als de brutomethode voortaan 70% zou zijn.¹¹⁰

6.3.7 Analyse

De Werkgroep Leijnse adviseerde de Tremanormen te vervangen door eenvoudige en duidelijke normen in een AMvB, aan de hand waarvan burgers zelf alimentatie konden bepalen. Hoewel het wetsvoorstel naar aanleiding van de bezwaren van de Werkgroep Alimentatienormen een aantal keren werd aangepast, bleef de werkgroep zich verzetten. Uit de discussies in de werkgroep en de adviezen komt duidelijk naar voren dat de weerzin voornamelijk gericht was op het uitgangspunt van een forfaitair systeem. De meerderheid van de rechters was ervan overtuigd dat een dergelijk systeem niet goed kon werken. Slechts een paar rechters waren voorstander, van wie Mens de woord-

110 Notulen Werkgroep Alimentatienormen d.d. 13 april 2007.

voerder was.¹¹¹ De verklaring is dat, net als in de jaren '90 van de vorige eeuw, rechters niet aan een tabel gebonden wilden worden. Ook waren ze ertegen dat een administratief orgaan zoals het LBIO het terrein zou innemen. De Werkgroep Alimentatienormen trachtte haar domein te bewaken met als motief dat dat voor de justitiabelen beter was. Dat Mens voorstander was, kwam met name doordat ze in een vroeg stadium bij het wetgevingstraject betrokken was geweest.

De voorgenomen wettelijke herziening van het kinderalimentatiestelsel bracht een discussie over de reikwijdte van de taak van de Werkgroep Alimentatienormen op gang. Als gevolg van het wetsvoorstel en de reactie van de werkgroep vond in de werkgroep een discussie plaats over de vraag of het ontwikkelen van een alternatief stelsel voor het berekenen van kinderalimentatie rechterswerk was. De pragmatici wonnen het van de principiëlen. Het tegenhouden van wetgeving bleek belangrijker te zijn dan de principiële bezwaren. De voorzitter en de secretaris waren in eerste instantie terughoudend ten aanzien van een aanpassing van de Tremanormen omdat ze dat als een taak van de wetgever zagen. Pas op het moment dat vanuit het ministerie en sommige gerechten signalen kwamen dat er behoefte was aan aanscherping van de Tremanormen, besloot de voorzitter dat het tijd werd voor de werkgroep om de Tremanormen aan te passen.

De rol van de Werkgroep Alimentatienormen bij wetgevingsadvisering werd als gevolg van de rechterlijke reorganisatie formeel steeds beperkter. De werkgroep werd twee keer door het ministerie van Justitie gepasseerd. Hoewel de werkgroep voor het ministerie niet meer bestond, bleef zij toch een rol vervullen bij de advisering over het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel. Dit komt doordat het LOV-F, met name de secretaris, ervoor zorgde dat de werkgroep betrokken werd bij het contact met het ministerie en de Tweede Kamer, en doordat de Tweede Kamer het verschil niet zag tussen de werkgroep en het LOV-F: het ging de leden van de Vaste Kamercommissie van Justitie om alle inbreng van rechters.

Verder kwamen de mogelijkheden en onmogelijkheden van de Werkgroep Alimentatienormen om haar beleid te wijzigen aan de orde. Het alternatieve stelsel dat de werkgroep aan de wetgever aanbood was een drastische wijziging van de Tremanormen. Een belangrijk onderdeel was immers om de draagkrachtpercentages flink te verhogen in geval van kinderalimentatie. Dat betekende dus een aanzienlijke verschuiving van de belangen van de alimentatieplichtige naar de belangen van de kinderen. Totdat de wetgever dreigde in te grijpen was het standpunt van de werkgroep om niet te tornen aan de draagkrachtpercentages, omdat daarmee het hele bouwwerk van de Tremanor-

111 In het voorjaar van 2005 publiceerde Mens op verzoek van de redactie een artikel in het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht waarin ze haar van de meerderheid van de Werkgroep Alimentatienormen afwijkende mening gaf over het wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie. Mens 2005b.

men zou worden onderuitgehaald. Toen de wetgever zich voornam het kinderalimentatiestelsel te herzien, liet de werkgroep (in samenwerking met het LOV-F) dit uitgangspunt los. De werkgroep voerde het alternatief in eerste instantie niet zelf door in de Tremanormen, omdat bleek dat er niet voldoende medestanders in de werkgroep voor waren te vinden. Dit veranderde op het moment dat duidelijk werd dat het wetsvoorstel zou worden ingetrokken als de Tremanormen zouden worden gewijzigd en toen bleek dat er steeds meer draagvlak onder rechters was voor een herziening. De wijziging was niet zo drastisch als het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel of als het aan de Vaste Kamercommissie van Justitie aangeboden alternatief. Aan het draagkrachtpercentage werd uiteindelijk weinig veranderd. Wél werd het aantal lasten van de alimentatieplichtige beperkt, maar ook in mindere mate dan in het aan de vaste Kamercommissie van Justitie aangeboden alternatief. Het voorstel werd echter niet direct ingevoerd, omdat het wetsvoorstel 30 145, dat voorrang zou geven aan kinderalimentatie boven andere verplichtingen nog niet in werking was getreden.

6.4 CONCLUSIE

De beschreven casus vertonen veel overeenkomsten. In beide casus was een wet in de maak om de vaststelling van kinderalimentatie te standaardiseren. Het middel was een forfaitair systeem, wat confectie inhoudt en de weging per individueel geval zoveel mogelijk beperkt. Een dergelijk systeem staat haaks op rechterlijk maatwerk, maar vertoont overeenkomsten met de werkzaamheden van de Werkgroep Alimentatienormen, die immers ook door middel van richtlijnen tracht de vaststelling van alimentatie te standaardiseren. Het grote verschil is dat een forfaitair systeem in een AMvB formeel bindend is en de Tremanormen niet. Rechters moeten een AMvB toepassen en justitiabelen kunnen tegen het niet toepassen ervan in beroep en cassatie gaan, terwijl rechters in elke zaak formeel mogen afwijken van de Tremanormen.

In beide casus was de grootste kritiek van de Werkgroep Alimentatienormen op de plannen van de wetgever dat een forfaitair systeem niet rechtvaardig zou zijn voor justitiabelen, omdat het geen elementen van rechtspraak, te weten het afwegen van individuele belangen per geval, bevatte. Daarnaast was een belangrijk kritiekpunt dat de wetgever met de wetsvoorstellen beoogde te bezuinigen op de staatskas, wat door de rechters niet als een relevant argument werd beschouwd.

Zowel in de jaren '90 van de vorige eeuw als in de periode 2000-2007 kwamen de rechters met een alternatief voor de bekritiseerde wetsvoorstellen. Dit waren afgezwakte versies van de wetsvoorstellen, aangezien de uitgangspunten van het systeem grotendeels behouden bleven. Het systeem 'Kosten van kinderen' bevorderde wel de landelijke uniformiteit, maar veranderde niet het uitgangspunt van de Tremanormen met de nadruk op het draagkracht-

beginsel, waardoor veel vrouwen geen alimentatie ontvingen en een beroep moesten doen op de bijstand. Ook het alternatief van de werkgroep in de periode 2000-2007 betekende een minder grote omslag van het systeem ten behoeve van de alimentatiegerechtigden dan de wetgever voor ogen had. In beide gevallen betekende dit dus dat de doelstellingen die de wetgever beoogde niet volledig werden behaald. Opmerkelijk is dat de wetgever hierin berustte en in de periode 2000-2007 de rechters zelfs verzocht om met een alternatief te komen dat de problemen zou oplossen. In die periode werd het wetsvoorstel zelfs al ingetrokken met als reden dat de rechterlijke macht een oplossing voor de problemen had gevonden, terwijl het nog niet zeker was dat het rechterlijke alternatief zou worden opgenomen in de Tremanormen en doorgevoerd in de rechterlijke organisatie.

Opvallend was dat zowel in de jaren '90 van de vorige eeuw als in de periode 2000-2007 een prominent lid van de werkgroep werd betrokken bij de plannen van de wetgever. In beide gevallen had de betrokkenheid als consequentie dat de desbetreffende werkgroepleden minder afwijzend waren ten aanzien van deze plannen. Maar de rest van de werkgroep kregen ze niet mee. Pel bood de wetgever aan dat de werkgroep een forfaitair systeem zou ontwerpen, met als achterliggende gedachte 'als het dan toch moet, dan kunnen wij beter de schade beperken door het minst slechte forfaitaire systeem te ontwikkelen.' Mens nam plaats in een interdepartementale werkgroep en kreeg daardoor ook zicht op andere benaderingen dan de typisch rechterlijke. Zowel Pel als Mens konden de werkgroep niet te overtuigen van de merites van een forfaitair systeem en legden zich loyaal bij het meerderheidsbesluit van de werkgroep neer.

Verder speelde in beide casus het advies van de Raad van State een belangrijke rol bij de opstelling van de werkgroep ten aanzien van de plannen van de wetgever. Tweemaal leidde een kritisch advies van de Raad van State over de voorgenomen wetgeving tot een koerswijziging van de werkgroep, te weten van meedenken met de wetgever naar verzet.

Tot slot bood de werkgroep in beide casus actief verzet. De werkgroep gaf zowel gevraagd als ongevraagd advies. Er vonden vele gesprekken plaats tussen de werkgroep en het ministerie. Dit onderdeel van het wetgevingsproces vond grotendeels buiten de openbaarheid plaats. De invloed van dit rechterlijke verzet op de uitkomsten van het wetgevingsproces was zowel in de jaren '90 van de vorige eeuw als in de periode 2000-2007 groot.

7 | Conclusies en aanbevelingen

7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beantwoord ik de vragen die in de inleiding zijn geformuleerd. Dit concluderende hoofdstuk is opgebouwd uit drie delen.

In paragraaf 7.2 ga ik terugblikkend in op de start en de ontwikkeling van de Werkgroep Alimentatienormen. Vanuit de interne logica van het groepsproces worden haar activiteiten geanalyseerd en in een historisch perspectief geplaatst. Deze paragraaf geeft een antwoord op de eerste onderzoeksvraag, te weten hoe de werkgroep is ontstaan en zich vervolgens heeft ontwikkeld tot eind 2007.

In paragraaf 7.3 worden, conform de tweede onderzoeksvraag, de sterke en de zwakke kanten van het functioneren van de Werkgroep Alimentatienormen belicht. De zeven in de literatuur genoemde thema's over rechterlijke samenwerking zijn als beoordelingscriteria gebruikt.

In paragraaf 7.4 trek ik conclusies over de vraag of de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen als rechterswerk zijn te beschouwen – dit is de derde onderzoeksvraag. De voordelen en de nadelen van rechterlijke algemene regelgeving, die uit mijn onderzoek naar voren komen, worden tegen elkaar afgezet. Vanuit een empirisch perspectief evalueer ik hoe een werkgroep van rechters als regelgevers op het terrein van alimentatie gepresteerd heeft.

In paragraaf 7.5 kom ik tot een eindoordeel. Ik sluit in paragraaf 7.6 af met aanbevelingen voor rechterlijke samenwerking in de toekomst.

7.2 HET ONTSTAAN EN DE ONTWIKKELING VAN DE WERKGROEP ALIMENTATIE-NORMEN

Het ontstaan en de ontwikkeling van de Werkgroep Alimentatienormen verliepen in vier fasen. De vier fasen betreffen: (1) het ontstaan van de werkgroep; (2) de hoogtijdagen, waarin de Tremanormen tot een verfijnd stelsel werden ontwikkeld; (3) de periode van structureel overleg met buitenstaanders; en tot slot (4) de huidige periode waarin de positie van de werkgroep binnen de rechterlijke organisatie geleidelijk minder sterk wordt.

*Fase I (1975-1980)**Een vliegende start: sneller dan de wetgever*

Rechters zijn in de jaren '70 van de vorige eeuw gaan samenwerken om het probleem van uiteenlopende rechterlijke oordelen over de hoogte van alimentatie op te lossen. Dit speelde in de periode waarin het aantal echtscheidingen aanzienlijk toenam en daarmee ook het aantal rechtszaken waarbij om alimentatie werd verzocht. Rechters constateerden dat ze met de wettelijke bepalingen moeilijk uit de voeten konden, want de open normen 'draagkracht' – van de alimentatieplichtigen – en 'behoefte' – van de alimentatiegerechtigden – gaven niet veel houvast om de hoogte van alimentatie te bepalen. Rechters waren ontevreden over het gebrek aan landelijke eenheid. Alimentatie ligt in het verlengde van een vaak emotioneel beladen scheiding, dus het belang van een gedegen afhandeling van de alimentatiezaken was groot. Bovendien hadden rechters behoefte aan een leidraad vanwege efficiëntieoverwegingen: de alimentatiebepaling was ingewikkeld omdat er zoveel keuzemomenten waren. Alleen al voor het vaststellen van de draagkracht moest worden beslist met welke lasten, zoals de woonlast, verwervingskosten, afbetaling schulden, advocaatkosten en de kosten van het nieuwe gezin, rekening moest worden gehouden en vervolgens welk aandeel van de beschikbare ruimte de ex-partner moest afstaan aan de alimentatiegerechtigden. Het alimentatievraagstuk betreft verder ook een verdelingskwestie met fiscale aspecten, waarmee civiele rechters over het algemeen weinig affiniteit hebben.

Ook belangengroeperingen waren ontevreden over de ongelijkheid in de hoogte van alimentaties. Alimentatie betreft een gevoelige verdelingskwestie. De belangengroeperingen oefenden druk uit op de wetgever om iets aan het probleem te doen. De wetgever kwam met het plan om een AMvB in te voeren, waarin criteria zouden worden opgenomen voor de alimentatiebepaling. De consequentie voor rechters zou zijn dat rechters aan meer regels gebonden zouden worden bij de alimentatiebepaling.

Rechters besloten daarop zelf actie te ondernemen, deels vanwege de ontevredenheid met de bestaande praktijk en deels omdat een AMvB als een onwenselijke oplossing werd beschouwd. Op initiatief van de toenmalige advocaat-generaal bij de Hoge Raad Ten Kate, destijds tevens voorzitter van de afdeling Burgerlijke Rechtspraak van de NVvR, werd de Werkgroep Alimentatienormen eind 1974 geformeerd en ging deze begin 1975 van start. Ten Kate wilde de Hoge Raad ontzien. Volgens Ten Kate hoorden alimentatiekwesties naar hun inhoud in beginsel niet bij de Hoge Raad thuis. De consequentie van een AMvB zou zijn dat alle factoren die een rol speelden of konden spelen bij alimentatie ter toetsing aan de Hoge Raad zouden kunnen worden voorgelegd. Dit zou betekenen dat de Hoge Raad overstroomd zou worden door alimentatiezaken. Een belangrijk motief voor het verzet tegen een AMvB was dus de wens aan de top van de rechterlijke piramide om de Hoge Raad te beschermen tegen een grote hoeveelheid bulkzaken. Zo kwam de verantwoordelijkheid bij de lagere rechters te liggen en ontstond er dus ruimte voor de werkgroep

om naar eigen inzicht alimentatienormen te ontwikkelen. Eén jaar later werd door het ministerie van Justitie een commissie onder leiding van De Ruiter ingesteld die met hetzelfde probleem aan de slag ging. Zo waren er dus twee commissies vanuit een volledig andere achtergrond met hetzelfde probleem bezig. De voorzitter van de Werkgroep Alimentatienormen was ook lid van de Commissie De Ruiter.

De start van de werkgroep werd gekenmerkt door een ondernemende houding en het geloof in de eigen capaciteit om regels te ontwikkelen. De rechters in de Werkgroep Alimentatienormen konden zeer voortvarend zijn door hun pragmatische aanpak. Bovendien spoorde Ten Kate de rechters aan om snel te werken teneinde de Commissie De Ruiter vóór te zijn met het ontwikkelen van alimentatienormen. De werkgroep overlegde uitsluitend binnen eigen kring en stelde zichzelf een haalbaar doel: het ontwikkelen van een systeem om de hoogte van alimentatie te berekenen voor de situaties waar de nood het hoogst was, te weten de bulk van bijstandssituaties. Dat systeem werd via het interne mededelingenblad voor de rechterlijke macht, de voorloper van Tremas, aan rechters bekend gemaakt. Ook verzorgden de voorzitter en de secretaris cursussen alimentatierekenen voor rechters en hielden ze lezingen, zodat de Tremanormen bekend werden binnen de rechterlijke macht en rechters er gebruik van gingen maken. De Werkgroep Alimentatienormen koos dus voor een werkwijze waarbij alleen de *inner circle* betrokken werd.

De Commissie De Ruiter kon moeilijk anders dan de weg van de openbaarheid kiezen, de koninklijke weg van wetgeving. De commissie hield inspraakrondes voor betrokken instanties en belangengroeperingen. Dit mondde uit in een veelomvattend systeem. Vanwege deze uitgebreidere procedure was de commissie twee jaar later klaar dan de werkgroep. De door deze commissie ontwikkelde alimentatienormen kwamen als mosterd na de maaltijd. De Commissie De Ruiter vergrootte zelf het belang van de Tremanormen door in 1978 het rapport van de Werkgroep Alimentatienormen als bijlage bij het eigen rapport te publiceren. Noch de Werkgroep Alimentatienormen, noch de NVvR, had de openbaarmaking van de rechterlijke alimentatienormen voor ogen gehad. De Commissie De Ruiter verleende de normen daarmee een zekere publieke status.

Een andere belangrijke gebeurtenis voor het draagvlak van de Tremanormen was dat ze tegelijkertijd met de alimentatienormen van de Commissie De Ruiter werden gepresenteerd tijdens een vergadering van de NVvR. Daar gaven de rechters te kennen dat ze het systeem dat in eigen kring was ontwikkeld, beter vonden en daarmee wilden blijven werken. De wetgever berustte hier vervolgens in: De Ruiter, op dat moment minister van Justitie, besloot de alimentatienormen van zijn commissie niet in een AMvB op te nemen. De aandacht van de belangengroeperingen was inmiddels verschoven naar de limitering van de alimentatieduur, dus van hun kant kwam er geen verzet. Het terugtreden van de wetgever markeerde het einde van een succesvolle start. Zonder enige formele status had de werkgroep een unieke positie verwor-

ven. De conclusie is dat de Werkgroep Alimentatienormen heeft voorkomen dat een AMvB werd ingevoerd door zelf binnen een korte tijd met een alternatief te komen, dat zowel intern draagvlak had als door de politiek werd geaccordeerd.

Fase II (1980-1990)

Hoogconjunctuur

Op de succesvolle start volgde de hoogconjunctuur van de jaren '80 van de vorige eeuw. Strategisch sterk was dat de werkgroep de hoven, de belangrijkste eenheidsbewaker nu de Hoge Raad voor zichzelf geen taak zag weggelegd, in haar gelederen wist te incorporeren. De werkgroep, die tot dan toe alleen had bestaan uit leden afkomstig van de rechtbanken, vroeg de hoven deel te nemen zodat ook zij de Tremanormen zouden gaan gebruiken. Ook het domein van werkzaamheden werd uitgebreid. De ambities van de werkgroep bleven niet beperkt tot de bulkzaken. Ze bood ook voor bijzondere situaties oplossingen. Praktische problemen vonden snel hun weg naar de werkgroep.

Uit mijn onderzoek blijkt dat de Tremanormen zich geleidelijk tot een alomvattend systeem ontwikkelden, dat materieel gezien niet onderdeel voor een AMvB: er waren beslissingen in verwerkt over rechtspolitieke aspecten van alimentatie, het systeem werd steeds complexer en het bevatte forfaitaire bedragen, onder andere voor eigenaarslasten en reiskosten. De checklists voor een beperkte categorie gevallen werden vervangen door een uitgebreid stelsel met normen, modellen en tarieven. De Tremanormen gingen steeds meer lijken op belastingtabellen. De werkgroep, die in eerste instantie trots was geweest op het eigen globale systeem en de complexiteit van het systeem van de Commissie De Ruiter had bekritiseerd, had met andere woorden in de loop van de jaren '80 van de vorige eeuw een net zo complex systeem ontwikkeld.

Het bottom-up karakter van de werkgroep was een belangrijke factor bij de verfijning van de Tremanormen: alle rechters in het veld konden onderwerpen aandragen. Krachtige en slimme voorzitters en secretarissen vervulden ook een belangrijke rol bij de verfijning van de Tremanormen. De Hoge Raad droeg bij aan de ontwikkeling van nieuwe normen door lasten van de alimentatieplichtige als relevant voor de draagkracht – en dus voor de alimentatiebepaling – te benoemen.

Daarnaast concludeer ik dat de nadruk op technische aspecten een belangrijke rol heeft gespeeld bij de uitbreiding van de Tremanormen. Alimentatie is een privaatrechtelijk onderwerp uit boek 1 BW. In de civielrechtelijke optiek is het een kwestie van het zorgvuldig afwegen van de belangen van de ene partner tegenover die van de ander in een concreet geval. In de werkgroep echter kwam steeds meer de nadruk te liggen op het rekenen. De 'globalen' met een voorkeur voor een grover systeem gaven tegengas, maar dat temperde het enthousiasme waarmee de 'rekenmeesters' de Tremanormen verfijnden, niet. Zij hadden het tij mee door de opmars van de computer, die rechters veel ingewikkelde berekeningen uit handen nam. Algemeen was de gedachte,

dat als het systeem rekentechnisch goed in elkaar zou zitten, de complexiteit van de alimentatiebepaling beheersbaar zou blijven.

Hoewel de werkgroep zichzelf niet als een politiek orgaan beschouwde en er zelden of nooit fundamentele politieke debatten werden gevoerd, hadden zogenaamd technische kwesties wel degelijk een rechtspolitek karakter. Een voorbeeld is de overheveling van het premie- en belastingvoordeel. Dat was een rechtspoliteke kwestie omdat de wetgever ervoor had gekozen om de alimentatieplichtige voordeel te laten hebben van het betalen van alimentatie. Het was niet vanzelfsprekend dat dit voordeel aan de vrouw en kinderen werd toegekend. Door dit wel te doen, bepaalde de Werkgroep Alimentatienormen dat, in tegenstelling tot wat de wetgever voor ogen had, de man geen voordeel mocht hebben van het betalen van alimentatie. Dit werd echter niet expliciet besproken. Deze werkwijze zorgde voor besluitvaardigheid.

De rol van de computer was essentieel. De secretarissen van de werkgroep, tevens de rekenmeesters, ontwikkelden computerprogramma's voor de berekening van alimentatie. Ook vanuit de advocatuur kwamen alimentatierekenprogramma's op de markt. De werkgroep breidde haar werkterrein in die periode uit met de nieuwe taak van het testen en het beheren van computerprogramma's.

Geconcludeerd kan worden dat een rekentechnische benadering, de opkomst van de computer en daadkrachtige voorzitters en secretarissen hebben geleid tot een 'rechters-AMvB'.

Fase III (1990-2000)

Overleg met buitenstaanders

De derde fase werd ingeluid met het openen van de deur voor buitenstaanders: begin jaren '90 van de vorige eeuw nam de werkgroep het initiatief voor een structureel overleg met overlegpartners van buiten de rechterlijke macht. Zo kon men leren wat er in de praktijk, die moest werken met de Tremanormen, leefde. Dit overleg liep goed, zolang de werkgroep de overlegpartners op afstand hield: uitwisseling van ideeën en informatie over knelpunten in de praktijk leenden zich daar bij uitstek voor. De werkgroep had vooral veel baat bij contact met deskundigen, zoals het Nibud. Om regels te kunnen maken had de werkgroep gegevens nodig, zoals feiten over de kosten van kinderen. In concrete rechtszaken kan een rechter immers aan partijen vragen hoeveel hun kind 'kost', maar om Tremanormen te ontwikkelen diende de Werkgroep Alimentatienormen dit soort kosten te schatten op basis van de beschikbare landelijke gegevens.

Uit mijn onderzoek blijkt dat het zo vanzelfsprekend lijkende wederkerigheidsbeginsel (voor wat, hoort wat), dat nodig is voor een structurele samenwerking met overlegpartners, geen gehoor vond bij de Werkgroep Alimentatienormen. Dit ondervond Divosa, het overkoepelende orgaan van de sociale diensten. Dit orgaan drong erop aan dat de Werkgroep Alimentatienormen door middel van richtlijnen eenheid zou bewerkstelligen in de uitvoering van

de nieuwe wet over het verplichte bijstandsverhaal. De Werkgroep Alimentatienormen vond dat dit buiten haar terrein lag en zag zich niet geroepen om aan de verwachtingen van de sociale diensten te voldoen. Gebrek aan aandacht voor uitvoeringsproblematiek is kenmerkend voor rechters. In het civiele recht is de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken overgelaten aan partijen en deurwaarders.

Ook de samenwerking met de overlegpartners over de ontwikkeling van een forfaitair stelsel strandde. De werkgroep nam zelf het initiatief tot samenwerking vanwege vrees voor invoering van een wetsvoorstel forfaitaire kinderalimentatie. Terwijl de overlegpartners eigenlijk zeer te spreken waren over een wettelijk systeem dat het maatwerk van rechters zou vervangen, steunde de meerderheid in de werkgroep het resultaat van het overleg niet. De Werkgroep Alimentatienormen was geschrokken van de consequenties van een intensieve samenwerking met instanties buiten de rechterlijke organisatie.

De Werkgroep Alimentatienormen bleef wél overleg voeren met instanties buiten de rechterlijke macht, maar werd terughoudender. Het verzoek van advocaten om aan het werkgroepoverleg deel te nemen, werd niet ingewilligd. Wel mocht hun vertegenwoordiger bij het Divosaoverleg aanwezig zijn. Veel invloed op de Tremanormen had hij echter niet. Vanuit de logica van de werkgroep lag deze houding voor de hand: de werkgroep wilde weten wat er in de praktijk speelde en voor draagvlak van de Tremanormen in de rechtspraktijk was het belangrijk om overleg te voeren. Maar overleg is geen inspraak, laat staan medezeggenschap. Het contact met het Nibud in de persoon van Luten bleef goed. Luten diende de Werkgroep Alimentatienormen telkens van advies zonder daar iets voor terug te vragen.

Deze periode werd afgesloten met de succesvolle ontwikkeling van de tabel 'Kosten van kinderen' waaraan Luten van het Nibud een belangrijke bijdrage had geleverd. Luten adviseerde tegelijkertijd ook het ministerie over de ontwikkeling van een gelijksoortige tabel, maar de Werkgroep Alimentatienormen trok aan het langste einde: het wetsvoorstel waarin de tabel van het ministerie zou worden opgenomen, werd ingetrokken. De conclusie is dat de werkgroep de deur opende naar buiten, maar wél haar eigen weg bleef gaan.

Fase IV (2000-2007)

Rechterlijke overleggen in elkaars vaarwater

De vierde fase luidde het einde in van de exclusieve positie die de Werkgroep Alimentatienormen had gehad. Eind jaren '90 van de vorige eeuw begaf het Hovenoverleg Familie zich op het domein van de Werkgroep Alimentatienormen. Het Hovenoverleg Familie nam een standpunt in over een aantal aspecten van de hoogte van alimentatie. Dit betekende dat het terrein van de alimentatiebepaling niet meer onbetwist en exclusief aan de Werkgroep Alimentatienormen toebehoorde. Hoewel rechtbanken en hoven in de werkgroep op een 'democratische wijze' samen Tremanormen ontwikkelden, liet de functionele hiërarchie zich hier toch gelden. Verder kwamen de Werkgroep Alimentatie-

normen en een gelijkwaardige werkgroep, te weten Recofa, in elkaars vaarwater terecht op het rechtsgebiedoverschrijdende terrein van alimentatie en schuldsanering. De werkgroep paste zich aan in het belang van alimentatieplichtigen in de schuldsanering en volgde de richtlijnen van Recofa.

Daarnaast probeerde het sectorvoorzittersoverleg Familie van de rechtbanken, het LOV-F, de Werkgroep Alimentatienormen te bewegen om zijn adviesorgaan te worden. De werkgroep ging niet op dit voorstel in, omdat dit het einde zou betekenen van haar zelfstandige positie binnen de NVvR. Niet veel later probeerden de Werkgroep Alimentatienormen en het LOV-F meer samen te werken. Gezamenlijk verzetten ze zich tegen een wetsvoorstel dat beoogde de bepaling van kinderalimentatie te vereenvoudigen en rechtvaardiger te maken door de aandacht te verschuiven van de draagkracht naar de behoefte. Het wetsvoorstel werd uiteindelijk ingetrokken na een belofte van de Werkgroep Alimentatienormen dat de Tremanormen zouden worden vereenvoudigd en dat meer de nadruk zou komen te liggen op de belangen van de alimentatiegerechtigden. De Werkgroep Alimentatienormen trok vervolgens deze taak naar zich toe en bleef aldus het overlegorgaan waar het landelijke alimentatiebeleid werd geformuleerd. Ik constateer dat door de opkomst van de sectorvoorzittersoverleggen de centrale positie van de Werkgroep Alimentatienormen ten aanzien van landelijk alimentatiebeleid ter discussie kwam te staan, maar dat deze niet werd beëindigd.

Conclusie

De Werkgroep Alimentatienormen bracht meer dan honderd landelijke rechterlijke normen tot stand. De werkgroep slaagde erin, ondanks invloeden van buitenaf en organisaties die aanspraak maakten op haar terrein, een autonome en zelfstandige positie te verwerven. Dit is opvallend omdat de werkgroep begon als een groep 'vrijwilligers' en de leden beslist geen doorgewinterde beleidsambtenaren waren. Dit kan vanuit de interne logica van het groepsproces verklaard worden. Er waren sterke voorzitters en secretarissen. Zij werden bijgestaan door een kerngroep van deskundigen op het gebied van alimentatie. Alimentatie is geen geliefd rechtsgebied onder de meeste rechters, omdat het wordt gezien als technisch en juridisch weinig interessant. Dit gaf de werkgroep de mogelijkheid om in alle rust, zonder dat andere rechters of wetenschappers zich ermee bemoeiden, gestaag door te werken aan hun product. De NVvR liet de werkgroep vrij, waardoor de werkgroep ook van die kant niet veel hinder ondervond. De werkgroep maakte verder handig gebruik van deskundigen van buiten, die haar de nodige informatie verschaften. De gezamenlijke missie was, door de dreiging van wetgeving, niet alleen het bevorderen van landelijke uniformiteit, maar ook de verdediging van het alimentatiedomein. Tot slot kwam de werkgroep tegemoet aan een grote behoefte vanuit de rechterlijke macht om de bulk alimentatiezaken te stroomlijnen.

7.3 STERKE EN ZWAKKE KANTEN VAN DE COÖRDINERENDE TAAK VAN DE WERKGROEP ALIMENTATIENORMEN

In hoofdstuk 1 noemde ik een aantal sterke en zwakke kanten van rechterlijke samenwerking die door juristen zijn genoemd. In dit deel komt op basis van mijn empirische onderzoek naar de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen, aan de orde of deze sterke en zwakke kanten ook opgaan voor het ontstaan en de ontwikkeling van de Tremanormen.

Thema 1: het product en de periodieke herziening ervan

De Werkgroep Alimentatienormen heeft met de Tremanormen en de regelmatige bijstelling daarvan een indrukwekkende prestatie geleverd. Een groep professionals zette op eigen initiatief en in grote zelfstandigheid praktijkkennis om in richtlijnen voor de praktijk. De eerste Tremanormen kwamen binnen een paar maanden tot stand en raakten in korte tijd ingeburgerd. Daarna kwam op regelmatige basis een rapport uit, dat was gebaseerd op de praktijkkennis van rechters. De werkgroep was succesvol in het ontwikkelen van meer dan 100 Tremanormen die de wettelijke begrippen 'draagkracht' en 'behoefte' nader invullen, te weten aanbevelingen over rechtspolitieke onderwerpen zoals voorrang van kinderalimentatie boven partneralimentatie, de invloed van nieuwe partners op de hoeveelheid alimentatie; forfaits om efficiënter alimentatie vast te stellen, zoals de verwervingskosten en de behoefte van de ex-partner; en tarieven, zoals de bijstandsnormbedragen, ziektekosten, studiekosten en herinrichtingskosten.

Daarnaast slaagde de werkgroep er redelijk in haar systeem periodiek te herzien. Tremanormen aan het systeem toevoegen was geen probleem. Een ingrijpende wijziging in de Tremanormen die zorgde voor een uitbreiding van het systeem is bijvoorbeeld de tabel 'Kosten van kinderen.' Hierover bereikte de werkgroep binnen korte tijd overeenstemming. Ook zijn de Tremanormen in de loop der jaren aangepast aan een aantal wettelijke wijzigingen, bijvoorbeeld aan de Wet Inkomstenbelasting 2001 en de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen, alsmede aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het co-ouderschap en werkende moeders. Tremanormen stuk voor stuk wijzigen lukte ook redelijk.

De door de werkgroep gekozen aanpak leende zich heel goed voor stapsgewijze, maar niet voor radicale veranderingen van het systeem. Oudgedienden stonden niet open voor grote veranderingen in het systeem dat zij zelf hadden opgebouwd. Kritische geluiden vanuit de rechterlijke macht die vroegen om een fundamentele herziening van het systeem vonden moeilijk ingang. (Ex)secretaris Ten Hoeve die in een artikel in het *NJB* een heel ander systeem dan de Tremanormen voorstelde, kreeg weinig weerklank. Bovendien zag een aantal leden in de werkgroep grote aanpassingen van de Tremanormen als een politieke activiteit waarbij de Werkgroep Alimentatienormen niet voorop zou moeten lopen.

In de werkgroep is verschillende keren voorgesteld om de Tremanormen te vereenvoudigen en opnieuw te beoordelen of deze rechtvaardig uitwerkten voor alimentatieplichtigen en – gerechtigden. Dit werd echter lange tijd niet in beleid omgezet. Binnen de werkgroep kon men niet tot overeenstemming komen over een eventuele nieuwe koers. De wetgever of de Hoge Raad moesten volgens de tegenstanders het voortouw nemen. Deze discussie over vereenvoudiging laaide telkens op bij de wetsvoorstellen ter herziening van de kinderalimentatie. De wetgever was dus de aanleiding voor de werkgroep om de discussie over de Tremanormen op gang te brengen. Dit leidde uiteindelijk ook tot een besluit in de Werkgroep Alimentatienormen over aanpassing van de Tremanormen in 2007, waarbij meer tegemoet werd gekomen aan de alimentatiegerechtigde kinderen. Dit betekende een koerswijziging van de Werkgroep Alimentatienormen. Het was niet de grote omslag in fundamentele uitgangspunten van het systeem die de wetgever in eerste instantie voor ogen had gehad, maar de wijziging kwam wel tegemoet aan de behoefte in de rechtspraktijk en de politiek aan een rechtvaardiger systeem.

De conclusie is dat de werkgroep goed in staat bleek om stapsgewijze aanpassingen door te voeren, maar dat druk van buiten, in casu van de wetgever, nodig is voor substantiële wijzigingen van de Tremanormen.

Thema 2: besluitvorming

Het tweede thema betreft de besluitvorming in de Werkgroep Alimentatienormen over Tremanormen. Ik onderscheid daarbij drie aspecten, te weten (1) het omgaan met interne verdeeldheid, specifiek bij rechtspolitieke kwesties, (2) de selectie van agendapunten en (3) de kwestie van mandaat – in hoeverre zijn de rechters in de werkgroep formele vertegenwoordigers van de collega's in de sector?

In de juridische literatuur wordt gesteld dat besluitvorming over landelijke rechterlijke afspraken een tijdrovend en moeilijk proces is. Hoe is de werkgroep erin geslaagd om besluiten te nemen? Hoewel de werkgroep vierentwintig leden (negentien rechtbanken en vijf hoven) telde, lukte het hen in de meeste gevallen om besluiten te nemen. Zoals ik eerder heb gesteld, is de hoogte van alimentatie politieke materie.¹ De werkgroep nam op collectief niveau besluiten over controversiële maatschappelijke verdelingskwesties; welk percentage van zijn draagkrachtruimte de alimentatieplichtige moest afstaan aan de alimentatiegerechtigde; met welke lasten van de alimentatieplichtige rekening gehouden moest worden bij de berekening van alimentatie – meer lasten betekende immers minder ruimte voor alimentatie; of schuldsanering voorrang had boven alimentatie of vice versa en of de alimentatieplichtigen of de alimentatiegerechtigden van het fiscale voordeel van de alimentatiebetaling mochten profiteren. De besluitvorming verliep desondanks goed. Dit kwam doordat alimentatiekwesties in de werkgroep werden gedepolitiseerd: door een rechtspolitieke

1 Volgens de definitie van Lasswell. Zie § 1.4.

kwestie als technisch te behandelen en vooral het rekenkundige en praktische aspect te benadrukken, kreeg de interne discussie een minder beladen karakter, wat de besluitvorming vergemakkelijkte. In de Werkgroep Alimentatienormen werden zelden discussies over alimentatiekwesties gevoerd vanuit verschillende visies op de positie van de man en de vrouw in de maatschappij en de herverdeling van het voormalig gezinsinkomen. Pragmatische en rekentechnische argumenten voerden de boventoon. Als een meerderheid voor een nieuwe norm was, ging de werkgroep al snel over op de technische vraag van de berekeningswijze. Veel besluiten werden genomen op basis van het argument dat het systeem er rekentechnisch beter van zou worden. Bovendien werkte de dreiging van wetgeving stimulerend. Een belangrijke bevorderende factor voor slagvaardige besluitvorming waren de krachtige voorzitters, secretarissen en een actieve kerngroep binnen de werkgroep. Behalve draagvlak in de werkgroep hadden de Tremanormen ook extern draagvlak. Eind jaren '70 van de vorige eeuw kozen de rechters in een vergadering van de NVvR voor de Tremanormen en niet voor het systeem van de Commissie De Ruiter. Zowel in de jaren '90 van de vorige eeuw als in de eerste jaren van deze eeuw, was er veel kritiek vanuit de rechterlijke macht op het forfaitaire karakter van de wetsvoorstellen. Het feit dat ook de Tremanormen forfaitaire elementen bevatten, roept nauwelijks kritiek op bij de rechters die ermee moeten werken. De reden is dat de tabel in eigen kring is ontworpen, en niet door wetgevingsjuristen en het parlement. De kracht van de werkgroep is dat de Tremanormen bottom-up tot stand komen. Het voordeel daarvan is dat de rechters die dagelijks bezig zijn met het afhandelen van alimentatiezaken vanuit hun praktijkervaring de Tremanormen ontwikkelen.

De werkgroep slaagde er ook in afspraken te maken met een andere werkgroep, Recofa, over een rechtsgebiedoverschrijdend onderwerp, namelijk alimentatie en schuldsanering. De werkgroep was bereid zich aan te passen aan het beleid van deze andere landelijke werkgroep.

De selectie van agendapunten, ook een aspect van besluitvorming, was een zwak en een sterk punt en werd gekenmerkt door de stapsgewijze besluitvorming van de werkgroep. De agenda van de Werkgroep Alimentatienormen werd bepaald door actuele problemen in de rechtspraktijk. De kracht van de werkgroep was dat ze direct tegemoet kwam aan knelpunten waar rechters bij hun werkzaamheden op stuitten. Deze werkwijze had ook een keerzijde. De selectie van onderwerpen was niet erg consistent. Gebleken is dat een keur aan onderwerpen op de agenda kwam. Als rechters vroegen om beleid, gaf de werkgroep daaraan gehoor. De werkgroep bezag de verzoeken niet in het licht van haar voornaamste taak, te weten verlichting bieden voor het afhandelen van bulkzaken. Nadeel daarvan was dat ook bijzondere situaties op de agenda terechtkwamen. Hoewel een minderheid in de werkgroep aanvoerde dat dit typisch maatwerk was waarvoor een landelijke beleidslijn niet nodig was, wilde de meerderheid graag aan verzoeken van rechters aan regels voor specifieke situaties tegemoetkomen. Als er vanuit de rechterlijke organisatie

geen verzoeken kwamen om nieuwe normen te ontwikkelen of normen te wijzigen, gebeurde dit ook niet. Hierdoor ontbrak een lange termijnvisie.

De mandaatkwestie was een terugkerend probleem. Hoewel de leden van de Werkgroep Alimentatienormen geacht werden hun gerecht te vertegenwoordigen, was de mate waarin dit gebeurde sterk afhankelijk van het betreffende lid. Vooral als de thuisbasis bestond uit ervaren rechters met een duidelijke mening over alimentatievraagstukken en het afgevaardigde werkgroeplid een nieuweling was op dit gebied, was er geen mandaat. Daarnaast ondermijnde het roulersysteem van gerechten de consistentie in de Werkgroep Alimentatienormen omdat daarmee kennis verdween.

Thema 3: omgaan met afwijkende praktijken

Een belangrijk bezwaar tegen rechterlijke samenwerking in de juridische literatuur, is dat de controle op de naleving door andere rechters van rechterlijke normen moeilijk is te realiseren. Rechters zijn immers onafhankelijk en kunnen elkaar niet binden aan door henzelf ontwikkelde normen.

Mijn conclusie is dat controle op naleving ook een zwak punt van de werkgroep is. Allereerst is er weinig zicht op naleving van de Tremanormen. De werkgroep heeft geen adequate middelen tot haar beschikking om gerechten tot naleving te dwingen. In de jaren '80 van de vorige eeuw paste bijvoorbeeld Leeuwarden zich pas jaren later aan de landelijke lijn van het percentage-systeem aan, ondanks uitgebreide discussie hierover in de werkgroep. In de jaren '90 van de vorige eeuw weken de gerechten in het ressort Leeuwarden opnieuw af. Ze hanteerden een forfait bij de bepaling van verwervingskosten, terwijl de Werkgroep Alimentatienormen vond dat dit maatwerk was. Ook werd in de periode 2000-2007 twee keer geduld dat leden van de Werkgroep Alimentatienormen afweken van de afspraak met Recofa. De Werkgroep Alimentatienormen reageerde laconiek en sprak de afwijkende rechters hier niet op aan. De werkgroep stelde dat voor bijzondere gevallen uitzonderingen op de regel mogelijk moesten zijn.

Ik ben slechts één geval tegengekomen waar een rechter van de rechtbank Zwolle, wél succesvol door de werkgroepvoorzitter werd aangesproken op een afwijking van een Tremanorm. Dat dit gebeurde, kwam door een toevallige dubbelrol: de werkgroepvoorzitter maakte tevens deel uit van het ressortoverleg. Externe factoren, zoals het vertrek van dissidente rechters uit de sector, kritische advocaten en plaatselijke overlegvormen hadden meer effect op de naleving dan de Werkgroep Alimentatienormen zelf.

Thema 4: verhouding tussen rechtbanken en hoven

Rechtseenheid is ook een taak van de hoven. Uit de juridische literatuur kwam dit als een mogelijk problematisch punt naar voren: hoe kunnen de hoven worden gecommitteerd aan landelijk beleid van lagere rechters?

De Werkgroep Alimentatienormen loste dit probleem goed op. De werkgroep is erin geslaagd de eerste en tweede instantie in één werkgroep bijeen

te brengen en de hoven te commiteren aan landelijk beleid. De bestaande hiërarchische structuren speelden geen rol van betekenis in de werkgroep. De werkgroep ging democratisch te werk: rechters en raadsheren hadden in beginsel evenveel mogelijkheden om agendapunten in te brengen en een even belangrijke stem bij de besluitvorming. Rechters tastten in de werkgroep wél af of hun hof van plan was een nieuwe norm te volgen. Subtiel stak het verschil in hiërarchie dus zo nu en dan de kop op. Ook kwamen raadsheren wat vaker aan het woord in de werkgroep, maar dat hing vooral samen met hun deskundigheid – er wordt minder gerouleerd in de hoven, waardoor raadsheren langer in de familiesector zitten en dus meer ervaring hebben.

Thema 5: verhouding tot de rechtspraak van de Hoge Raad

De verhouding van de lagere rechtspraak tot de Hoge Raad, rechtseenheidsbewaker bij uitstek, is in een ander daglicht te komen staan door de samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen. De werkgroep heeft de coördinerende taak grotendeels overgenomen van de Hoge Raad op een gebied waaraan de Hoge Raad weinig aandacht besteedde, te weten het alimentatierecht. Mijn onderzoek laat zien dat de Werkgroep Alimentatienormen het terrein van de Hoge Raad nog verder heeft ingeperkt door een restrictieve interpretatie te geven aan uitspraken van de Hoge Raad die van de Tremanormen afweken: uitzonderingen bedoeld voor de specifieke omstandigheden van het geval. De Hoge Raad droeg hieraan bij door de Tremanormen niet expliciet te noemen in de betreffende uitspraken en leek daarmee geen rekening te houden met gestaag tot stand gekomen landelijk beleid en het belang van continuïteit van algemene regels.

De conclusie is dat de werkgroep pragmatischer was dan de Hoge Raad bij rechtspolitieke kwesties. De Hoge Raad stelde zich terughoudend op bij onderwerpen als de prioriteit van kinderalimentatie ten opzichte van partneralimentatie en de invloed van een nieuwe partner van de alimentatieplichtige op de alimentatiebepaling; deze beslissingen waren voorbehouden aan de wetgever. De werkgroep nam hierin wél het voortouw omdat de rechtspraktijk daarom vroeg. Deze praktijk staat haaks op het standaardbeeld van rechtseenheidsbewaking vanaf de top waaraan lagere rechters zich conformeren. De onduidelijke wijze waarop de Werkgroep Alimentatienormen en de Hoge Raad met elkaars beleid omgingen, leidde tot verwarring in de rechtspraktijk. Dergelijke verschillen doen afbreuk aan de gedachte achter de Tremanormen, te weten landelijke uniformiteit. Een werkgroep die zich onttrekt aan het beeld van de rechterlijke piramide met de Hoge Raad aan de top blijft een vreemde figuur.

Thema 6: verschillende rechterlijke overlegorganen

Wat ook tot onduidelijkheid leidde was de status van de werkgroep ten opzichte van het Hovenoverleg Familie en het LOV-F. Het Hovenoverleg Familie begaf zich drie keer op het terrein van de Werkgroep Alimentatienormen. In

de jaren '90 van de vorige eeuw sprak de voorzitter van de werkgroep de voorzitter van het Hovenoverleg Familie daarop aan en bleef het een tijdlang stil. In de periode 2000-2007 zette het Hovenoverleg Familie opnieuw alimentatiekwesities op de agenda en stond de positie van de Werkgroep Alimentatienormen binnen het Hovenoverleg Familie ter discussie. Het Hovenoverleg Familie stelde zich op het standpunt dat de sectorvoorzitters en met name de hoven het beleid moesten bepalen. Door een wijziging in de samenstelling van het Hovenoverleg Familie kwam men daarop terug en besloot zich weer terughoudend op te stellen. Maar ook daarna beïnvloedden de voorbesprekingen in het Hovenoverleg Familie de besluitvorming in de Werkgroep Alimentatienormen. Uit mijn onderzoek komt naar voren dat het Hovenoverleg Familie met de drie interventies invloed had op de besluitvorming in de werkgroep. De functioneel hiërarchische positie van de hoven als tweede instantie speelde dus niet binnen de werkgroep, maar wel via de omweg van het Hovenoverleg Familie een rol. Dat dit mogelijk was, kwam doordat het Hovenoverleg Familie bestond uit sectorvoorzitters, de managers, terwijl de werkgroep bestond uit de zaakdeskundigen. De sectorvoorzitters van de hoven konden via het Hovenoverleg Familie hun stempel drukken op de besluitvorming van alimentatiekwesities waarmee de hoven werden geconfronteerd. Het betrof hier dus niet de bulkzaken die rechtbanken moesten afhandelen, maar kwesities die met name bij de hoven speelden, zoals de behoeftebepaling van kinderen bij hoge inkomens en de kostenpost van advocaten. Vóór 2005 was vooroverleg in het Hovenoverleg Familie een manier om de positie van de hoven als minderheid in de werkgroep te versterken. Na 2005 probeerde het Hovenoverleg Familie door voorbespreking de werkgroep te bewegen snel te beslissen over bepaalde alimentatiekwesities. Er was sprake van een (deels) overlappend werkterrein van de werkgroep en het Hovenoverleg Familie. Alimentatie is onderdeel van het familierecht en daarom ook een onderwerp waarmee het Hovenoverleg Familie zich bezighield. De gevolgen hiervan waren echter beperkt, omdat de hoven zich slechts enkele keren op het alimentatieterrein begaven. Bovendien bespraken de hoven de zelfstandige positie van de werkgroep wel in hun overleg, maar ze betwistten deze niet.

Het LOV-F stelde de zelfstandige positie van de werkgroep ten aanzien van het landelijke alimentatiebeleid wél openlijk aan de orde. De steeds belangrijkere rol van het LOV-F had als consequentie dat de werkgroep in de periode 2000-2007 geen vanzelfsprekend aanspreekpunt was voor het ministerie voor Justitie en dat de Werkgroep Alimentatienormen haar gezag binnen de rechterlijke organisatie opnieuw moest bevechten. De Werkgroep Alimentatienormen slaagde er wel in, ondanks het verlies van een exclusieve positie, de taak van landelijk rechterlijk beleid op het gebied van alimentatie te behouden. De conclusie is dat het *one issue* karakter de kracht van de werkgroep was: de werkgroep was specialist op het terrein van alimentatie en die specifieke deskundigheid hadden de generalistische sectorvoorzittersoverleggen niet.

Thema 7: informatievergaring en het organiseren van inspraak van buiten

Een sterk punt is de wijze waarop de werkgroep erin slaagde de voor de Tremanormen benodigde informatie te verzamelen. De werkgroep maakte gebruik van inzichten en producten van andere instanties zoals de sociale diensten. Ook deed de Werkgroep Alimentatienormen zelfstandig onderzoek – kranten, websites ministeries – voor het bijstellen van tarieven in de Tremanormen. De werkgroep schakelde daarnaast deskundige hulp van buiten in, zoals van het Nibud en fiscalisten. Köhnes bezwaar dat rechterlijke samenwerking het zonder deugdelijke informatie moet doen, gaat dus niet op voor de Werkgroep Alimentatienormen.

De Werkgroep Alimentatienormen stond echter niet open voor ongevraagde inbreng en kritiek van buitenstaanders, zoals de advocatuur. Zoals ik heb betoogd, hanteerde de Werkgroep Alimentatienormen drie criteria voor een 'goede partner'. Ten eerste hechtte de werkgroep belang aan onafhankelijkheid, vooral ten opzichte van justitiabelen. Ten tweede werden partners die deskundige voorlichting konden leveren, op prijs gesteld. Een derde criterium voor 'goede partner' was dat deze geen invloed probeerde uit te oefenen op de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen. Op basis van mijn onderzoek concludeer ik dat de enigen van buiten de Werkgroep Alimentatienormen die invloed hadden op de ontwikkeling van landelijk rechterlijk beleid op het terrein van alimentatie, andere alimentatierechters waren. De mogelijkheid voor de advocatuur om veranderingen in de Tremanormen te realiseren via het Divosaoverleg was beperkt: de advocatuur kon knelpunten aandragen, maar daar trok de Werkgroep Alimentatienormen zich over het algemeen weinig van aan. De werkgroep nam ongevraagde suggesties van het Nibud voor aanpassingen van de Tremanormen, te weten het vervangen van tabellen door een formule, niet over. De werkgroep liet het bovendien afweten toen Divosa en twee ministeries een beroep op haar deden om met richtlijnen te komen voor het afhandelen van oude gevallen in verband met de invoering van het wettelijk verplichte bijstandsverhaal.

7.4 RECHTERS ALS REGELGEVERS: EEN EVALUATIE

Zijn de activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen, te weten de coördinerende en regelstellende functie en de rol in het wetgevingsproces, te beschouwen als rechterswerk? Het standaardbeeld in de juridische literatuur over rechterlijke samenwerking is dat in een democratie de wetgever het primaat heeft bij het ontwikkelen van algemene regels. Pas wanneer de wetgever achterwege laat die taak te vervullen met als gevolg dat er divergerende jurisprudentie is, mogen rechters samenwerken en beleid ontwikkelen.² De

2 Van der Heijden 2001, p. 22; Terlouw 2003, p. 343; Teuben 2005, p. 37 en 110; Buruma 2003, p. 26.

achterliggende gedachte is dat rechters niet democratisch gekozen zijn en algemene normen van rechters daarom een legitimatietekort hebben. Ook ten aanzien van de Werkgroep Alimentatienormen wordt in de juridische literatuur verondersteld dat zij open wettelijke normen invult, omdat de wetgever deze taak niet op zich nam. De door mij onderzochte praktijk laat een ander beeld zien. De Werkgroep Alimentatienormen, pionier op het gebied van rechterlijke samenwerking, heeft zich in de periode 1975-1980 juist actief opgesteld om wetgeving tegen te houden om er vervolgens eigen normen voor in de plaats te stellen. De Werkgroep Alimentatienormen heeft het primaat genomen en de wetgever heeft dat geaccepteerd. De wetgever heeft er tot drie keer toe voor gekozen om het wetgevingsproces ten aanzien van alimentatie voortijdig te beëindigen omdat de werkgroep zelf met alternatieven kwam. De Tremanormen hebben grote invloed op de rechtspraak en daarmee op de financiële situatie van talrijke huishoudens. In deze paragraaf evalueer ik dit staatsrechtelijke unicum.³

Afzijdige houding Hoge Raad, berusting wetgever en een actieve werkgroep

Er dienden zich in de beginperiode grote aantallen zaken bij de alimentatierechters aan en er was een lacune: de Hoge Raad bood immers geen oplossing voor het probleem van gebrek aan uniformiteit in rechterlijke uitspraken. Het ging hier om kwesties met veel rekenwerk, die juridisch gezien eenvoudig waren. De Hoge Raad zag hier geen taak voor zichzelf weggelegd. Hoewel er wel kritiek is geweest op onderdelen, met name op de gedetailleerdheid van de Tremanormen, staat de legitimiteit van de Tremanormen in de rechtspraak en de advocatuur als zodanig niet ter discussie. Ook belangenverenigingen zijn nooit tegen de rechterlijke Tremanormen in opstand gekomen. Zij hebben hun strijd in het parlement gestreden over de limitering van de duur van de alimentatie.

De werkgroep confronteerde de wetgever met een *fait accompli* en bood, toen ze zich eenmaal een bepaalde positie had verworven, actief verzet tegen wetgeving. De wetgever, in de persoon van minister van Justitie De Ruiter, legde zich hier al snel bij neer omdat de werkgroep zelf met oplossingen voor de gesignaleerde problemen kwam. Minister De Ruiter hanteerde een 'softe' aanpak die inhield dat de voorkeur uitging naar regulering door de rechters zelf boven invoering van een AMvB, waar rechters kritiek op hadden. De activiteiten van de werkgroep passen niet bij de strikte benadering van de scheiding van machten, maar wel bij het uitgangspunt van evenwicht van machten, waarbij overheidsorganen in de uitoefening van de functie die 'eigenlijk' toekomt aan de andere macht, in dit geval het reguleren van het maatschappelijk bediscussieerde alimentatiedomein, deelnemen. Volgens Witteveen heeft niet alleen de Hoge Raad, maar ook de lagere rechtspraak

3 Gisolf 1988, p. 33.

de taak om zich uit te spreken over voorgenomen wetgeving. En daarbij komt dat juist op het terrein van het familierecht een belangrijke rol voor de rechter als rechtsvormer is weggelegd.⁴ De terughoudendheid van De Ruiter om alimentatiewetgeving in te voeren, omdat rechters op die voorgenomen wetgeving kritiek hebben en bovendien zelf het initiatief nemen om het terrein te reguleren, past binnen deze benadering. Het legitimatietekort van de Tremanormen werd dus gecompenseerd door de afzijdige houding van de Hoge Raad en door berusting van de wetgever.

Er zijn verschillende voordelen verbonden aan de wijze waarop de werkgroep haar coördinerende taak vervulde: de Werkgroep Alimentatienormen was besluitvaardig vanwege een technische benadering. Het grote voordeel bleek te zijn dat rechters vanuit de praktijk snel wijzigingen kunnen doorvoeren in hun normenstelsel. Dit komt onder andere doordat de werkgroep slechts voor één onderwerp bevoegd was. Alle knelpunten die rechters tegenkwamen bij het gebruik van de Tremanormen kwamen op de agenda van de Werkgroep Alimentatienormen terecht. Het wijzigen van een AMvB heeft meer voeten in de aarde. Het gevaar dat een AMvB op onderdelen niet meer aansluit bij de praktijk is daardoor groter dan bij rechterlijke regulering. Bovendien hielden rechters ook zelf contact met de makers van de computerprogramma's, te weten rechters en advocaten, om alimentatie te berekenen. Als er fouten werden geconstateerd in de programma's dan kon het probleem onmiddellijk worden verholpen. De lijnen zijn dus kort.

Ik concludeer dat het democratische tekort van de Tremanormen niet groot is. De werkgroep heeft gebruik gemaakt van de ruimte die andere instanties, te weten de wetgever en de Hoge Raad, haar toestonden. Dit neemt niet weg dat er andere nadelen verbonden zijn aan het ontwikkelen van collectieve regels door rechters. Hieronder komen vijf blinde vlekken van de Werkgroep Alimentatienormen aan de orde.

Weinig oog voor staatskas

De Werkgroep Alimentatienormen had ten eerste onvoldoende zicht op de consequenties van de Tremanormen voor de samenleving, het sociaaleconomische aspect van de alimentatieproblematiek. De leden van de Werkgroep Alimentatienormen vonden bezuinigen op overheidsuitgaven geen goed argument om een ander systeem dan de Tremanormen in te voeren. Ze stonden niet open voor de klacht dat er teveel ex-vrouwen in de bijstand belandden. Ze hadden weinig oog voor de kosten van echtscheidingen die werden afgewenteld op de maatschappij. De Werkgroep Alimentatienormen beperkte zich tot de verhouding tussen (ex)echtgenoten. Rechters stellen dus bij de Tremanormen de consequenties voor de samenleving niet voorop. De afwenteleffecten op de ABW zijn op een collectief niveau natuurlijk wel een relevant aspect. Voor

4 Witteveen 1991, p. 22 en p. 69-74; Witteveen 2001, p. 242 en p. 276-278; Witteveen & Van Klink 2002, p. 123-125.

de wetgever, maar ook voor de belastingbetaler is het belangrijk dat opportunistisch afwentelgedrag wordt ontmoedigd. De wetgever heeft immers de taak om gemeenschapsgelden zo rechtvaardig mogelijk te verdelen.

Weinig aandacht voor gebruikers

Rechters letten ook niet op bruikbaarheid en toegankelijkheid voor justitiabelen, zo blijkt uit mijn onderzoek. Rechters geven de voorkeur aan gedetailleerde normenstelsels waaraan maatwerk te pas komt en waar zijzelf en advocaten mee uit de voeten kunnen. Voor justitiabelen is een dergelijk maatwerksysteem echter ontoegankelijk en biedt het minder voorspelbaarheid dan een forfaitair stelsel. Het Nibud krijgt dan ook veel vragen van burgers over de Tremanormen. Er is altijd een tussenpersoon nodig, vaak een advocaat, om aan de hand van de Tremanormen het alimentatiebedrag uit te rekenen. Aangezien het bij de draagkrachtberekening om meer dan 100 variabelen gaat, is het ondoenlijk de berekening met de hand te maken en gebeurt dit dus altijd per computer. Een forfaitaire tabel of formule is voor burgers gemakkelijker te begrijpen en meer voorspelbaar. Hoewel een dergelijk systeem minder recht doet aan de individuele omstandigheden, is gebruiksvriendelijkheid ook een aspect van goede regulering. Mensen hebben dan de mogelijkheid om zonder tussenkomst van een advocaat of rechter een alimentatiebedrag af te spreken, wat scheelt in kosten en tijdrovende procedures. In de huidige periode van een overbelaste rechterlijke macht en nadruk op een bruikbare rechtsorde is klantvriendelijkheid een aspect dat niet verwaarloosd mag worden.

Rechters hechten over het algemeen ook geen alimentatieberekeningen aan hun uitspraken, zodat partijen niet kunnen zien hoe de alimentatie is berekend.⁵ De Werkgroep Alimentatienormen en het LOV-F steunen deze praktijk. Vanuit efficiëntieoogpunt, een belangrijke ratio achter de Werkgroep Alimentatienormen, en klantvriendelijkheid is dit onlogisch. Het aanhechten van alimentatieberekeningen aan beschikkingen kost een advocaat minder tijd en justitiabelen dus minder geld. Bovendien is daardoor voor justitiabelen duidelijker hoe de rechter tot zijn beslissing is gekomen. Aangezien de alimentatieberekening altijd wordt gemaakt door de computer, kost deze extra motiveringsslag die zoveel voordelen heeft voor justitiabelen en hun advocaten, geen extra tijd voor de rechterlijke macht. Dat dit desondanks nauwelijks gebeurt, is nadelig voor de bruikbaarheid van de normen voor advocaten en justitiabelen.

Onvoldoende aandacht voor alimentatiegerechtigden

Door onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de Werkgroep Alimentatienormen gedurende 30 jaar, heb ik ontdekt dat een systeem, dat door rechters

5 Volgens Fernhout ervaren zowel advocaten als cliënten dit als een groot probleem. De ervaringen van advocaten en hun cliënten met de arrondissementen waar rechters hun berekeningen wel aanhechten aan de beschikkingen, zijn volgens hem positief. Fernhout 2007, p. 2117.

ontwikkeld wordt, zich stapje voor stapje in een ongewenste richting kan ontwikkelen. Gebleken is dat depolitiseren een methode is om binnen een rechterlijke werkgroep beslissingen te nemen. Per onderdeel wordt pragmatisch bekeken of er een meerderheid in de werkgroep voor te vinden is. De keerzijde van deze pragmatische aanpak is echter dat rechters geen helder beeld hebben van de rechtspolitieke ontwikkeling die het systeem als geheel in een langere periode doormaakt. Aan de draagkracht van de alimentatieplichtige werd veel aandacht besteed. De Hoge Raad vervulde hierbij ook een rol door uit te spreken dat bij de bepaling van alimentatie in beginsel met alle lasten van de alimentatieplichtigen rekening moest worden gehouden. Het criterium 'behoefte' werd pas vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw verder ingevuld, maar dat stond toen al in schril contrast met de verfijning van het draagkrachtbeginsel.

Hierdoor werd het systeem op een gegeven moment zowel door wetenschappers⁶ als door rechters binnen en buiten de Werkgroep Alimentatienormen⁷ als te manvriendelijk beschouwd. Kritiek dat de Tremanormen onrechtvaardig uitwerkten ten aanzien van de alimentatiegerechtigden was het gevolg.

Weinig oor voor geluiden uit de samenleving

Een groot verschil met de werkwijze van de wetgever is de naar binnen gerichtheid van rechters: alleen zij bepalen de agenda van de Werkgroep Alimentatienormen.

Hierdoor is een eenzijdig beeld ontstaan. De Werkgroep Alimentatienormen luisterde alleen naar rechters. De wetgever vraagt daarentegen instanties en belangengroeperingen om advies teneinde zicht te krijgen op de behoeften die leven in de maatschappij. Bij het wetsvoorstel om de duur van alimentatie te limiteren werden bijvoorbeeld 'alimentatieveteranen', feministen en betrokken instanties gehoord. Zowel volgens de leer van de machtscheiding als van het evenwicht van machten is het peilen van de opvattingen van betrokken groepen en organisaties een belangrijk onderdeel van een rechtsstatelijk wetgevingsproces.⁸

De conclusie is dat de verzoeken vanuit de rechterlijke macht kunnen botsen met de wensen die leven in de maatschappij. Dit resulteerde er bijvoorbeeld in dat rechters in de praktijk voor steeds meer situaties houvast vroegen. Het gevolg was dat onderwerpen die een specifieke groep justitiabelen betroffen, zoals het bepalen van alimentatie voor kinderen van wie de ouders nooit hebben samengewoond, en onderwerpen die zorgden voor een toename van

6 Forder 2005, p. 1668; Wortmann 2002, p. 1574; Wortmann 2003a, p. 1669.

7 Van Teeffelen 2002, 2004a, 2004b; Mens 2005b; De Bruijn-Lückers 2007. Zie ook het verslag van het debat tussen rechters en advocaten over uniformering van alimentatierechtspraak. Dijksterhuis 2005. In 2007 was een ruime meerderheid in de Werkgroep Alimentatienormen van mening dat de Tremanormen teveel in het voordeel van de onderhoudsplichtige en dus in het nadeel van de onderhoudsgerechtigde kinderen waren. Zie § 6.3.6.

8 Witteveen 2001, p. 274.

de benoemde lasten van de alimentatieplichtigen, zoals de advocaatkosten, op de agenda van de werkgroep terecht kwamen. Deze kwesties verfijnden het systeem. Terwijl de wetgever vanuit de samenleving signalen opving dat er behoefte was aan een eenvoudiger systeem, drongen collega-rechters met succes bij de werkgroep aan op verfijning van het systeem.

Vasthouden aan eigen systeem en inconsistente argumentatie

De laatste blinde vlek van rechters is dat ze vasthouden aan een door henzelf ontwikkeld systeem. De wetgever vraagt rechters altijd om advies over voorgenomen wetgeving op een terrein waar rechters een rol vervullen. Dat is logisch want rechters zijn de deskundigen die met de wet moeten werken. De consequentie voor het gebied van alimentatie was dat er gedurende 30 jaar gestreden is tussen de wetgever en de rechters. In die periode heeft de wetgever drie keer vergeefs geprobeerd om regels op het gebied van alimentatie vast te stellen. De Werkgroep Alimentatienormen heeft zich hier keer op keer tegen verzet en wetgeving overbodig gemaakt door telkens met een alternatief te komen. De werkgroep hield hiermee een wettelijke regeling tegen, die eveneens uniformiteit beoogde.

Mijn conclusie is dat de argumenten die de werkgroep in de loop der jaren bij verschillende gelegenheden naar voren bracht om haar domein te behouden, weinig consistent en steekhoudend waren.

In de jaren '70 van de vorige eeuw waren er twee inhoudelijke bezwaren tegen het systeem van de Commissie De Ruiter. Ten eerste gaf het geen voorrang aan kinderalimentatie boven partneralimentatie en ten tweede was het te ingewikkeld vanwege de bruto methode en het puntensysteem. Het eerste argument is te weerleggen: het was inderdaad zo dat de eerste en tweede instantie voorrang gaven aan kinderalimentatie, maar dat strookte niet met de jurisprudentie van de Hoge Raad. Er was dus geen eenduidige rechterlijke praktijk. Het tweede argument was ook niet overtuigend: de eerste secretaris Gisolf had een eenvoudig systeem voor ogen, maar tot ver in de jaren '80 van de vorige eeuw pasten het noordelijke ressort en andere rechters onder wie Maan, de tweede secretaris van de werkgroep, het systeem van de Commissie De Ruiter toe, omdat ze het rechtvaardiger vonden. Het was dus werkbaar voor de rechterlijke macht. Bovendien voerde de werkgroep vlak na de discussie, in 1982, zelf de bruto methode toe aan haar systeem, waardoor het verschil in complexiteit met het systeem van De Ruiter miniem was.

In de jaren '90 van de vorige eeuw was de kritiek van de Werkgroep Alimentatienormen ten eerste dat een formule voor justitiabelen minder prettig in het gebruik was dan tabellen. Uit mijn onderzoek blijkt echter dat juist de tabel in de Tremanormen vragen oproep bij de justitiabelen. Bovendien was een extra bezwaar dat het up-to-date houden van de tabellen arbeidsintensiever was. De rechterlijke tabel was wél handiger voor rechters, die er vaak mee werkten, maar niet voor de burger.

De Werkgroep Alimentatienormen had bovendien geen afdoende antwoord op het argument van het departement dat de formule en de AMvB efficiëntiewinst voor de rechterlijke macht zouden opleveren. Het aflezen van de tabellen zou rechters echter minder werk opleveren dan het leveren van maatwerk met behulp van de Tremanormen. Bovendien werd in lang niet alle zaken zowel partneralimentatie als kinderalimentatie bepaald, dus van dubbele berekeningen was niet altijd sprake.

Ten aanzien van de werklastverzwaring van de Hoge Raad was de Werkgroep Alimentatienormen dubbelzinnig. Het departement had aan het werklastbezwaar tegemoet willen komen door in de eerste versie van het wetsvoorstel over de forfaitaire vaststelling van kinderalimentatie cassatie uit te sluiten bij de bepaling van kinderalimentatie, maar de werkgroep had daar kritiek op geuit. De werkgroep wilde geen keuze maken tussen ofwel minder werklast van de Hoge Raad ofwel een betere rechtsbescherming voor burgers en liet daarmee weten dat elke AMvB op dit terrein ongewenst zou zijn. Dit bezwaar hing dus niet samen met het specifieke wetsvoorstel.

Het bezwaar van de Werkgroep Alimentatienormen ten aanzien van de grofmazigheid van het forfaitaire systeem geldt voor alle wetten. Het idee achter de keuze voor een forfaitair stelsel is juist dat een grofmazig systeem de voorkeur heeft boven een verfijnd systeem, omdat een dergelijk systeem eenvoudiger in het gebruik is voor betrokkenen, te weten de justitiabelen en de uitvoerders. De consequentie van een grofmazig systeem, dat het niet voor alle situaties een oplossing biedt, accepteerde de wetgever als een noodzakelijk kwaad, omdat de voordelen – duidelijkheid en eenvoud voor justitiabelen – opwegen tegen de nadelen. De argumenten van de Werkgroep Alimentatienormen tegen de inhoud van het wetsvoorstel waren dus niet overtuigend.

Ten aanzien van de kritiek van de werkgroep op het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestel in de jaren 2000-2007 geldt grotendeels hetzelfde als in de jaren '90 van de vorige eeuw. De argumenten van de werkgroep waren ten eerste dat er geen noodzaak bestond, omdat het bestaande systeem niet te ingewikkeld was en geen grote belasting voor de rechterlijke macht opleverde; ten tweede dat het wetsvoorstel teveel toegespitst was op bezuinigingen op de staatskas; en ten derde dat het forfaitaire systeem geen recht deed aan alle situaties. Hier kan tegenin worden gebracht dat bezuinigingen op de staatskas een legitiem doel van de regering zijn. Daarnaast werd het bestaande systeem volgens Luten (Nibud) en de advocatuur⁹ wél als ingewikkeld beschouwd door justitiabelen. De belangrijkste weerlegging van het officiële standpunt van de werkgroep is echter dat de meerderheid van de werkgroep het eens was met de wetgever dat hun systeem nadelig was voor alimentatiegerechtigden. Er was dus wel een noodzaak om het bestaande systeem te wijzigen.

9 Fernhout 2007.

De werkgroep zorgde voor een goede timing van advisering over wetsvoorstellen en vervulde een actieve rol in verschillende fasen van het wetgevingsproces. Vanwege hun positie als praktijkdeskundigen slaagden de leden erin het wetgevingsproces sterk te beïnvloeden. Ze vonden, meer dan andere instanties, een luisterend oor bij de Tweede Kamer. Deze beïnvloeding van het wetgevingsproces vond grotendeels buiten de openbaarheid plaats, wat een aantasting betekent van deze belangrijke rechtsstatelijke kwaliteitsmaatstaf.¹⁰ Een AMvB is er daarom nooit gekomen terwijl de Tremanormen nog steeds bestaan.

De werkgroep had zich zozeer geïdentificeerd met haar eigen regulering dat zij niet meer in staat bleek om op een afstandelijke manier te adviseren. Rechters zagen wetsvoorstellen primair als een bedreiging voor het voortbestaan van het eigen systeem, waarbij ze het belang van de justitiabelen voor ogen hadden.

7.5 EINDOORDEEL

De algemene conclusie is dat de werkgroep de verantwoordelijkheid op haar schouders heeft genomen en gekregen om een belangrijk onderdeel van het alimentatiebeleid in Nederland vorm te geven. De werkgroep heeft jarenlang op grondige wijze landelijke uniformiteit op het terrein van alimentatie bevorderd en heeft zelfs de functionele hiërarchie tussen rechtbanken en hoven ten behoeve van dit doel doorbroken. De werkzaamheden van de Werkgroep Alimentatienormen sluiten aan bij moderne opvattingen van rechtersrollen. Als er bulkzaken zijn is standaardisering onvermijdelijk. Korte doorlooptijden zijn belangrijker dan maatwerk. De Werkgroep Alimentatienormen heeft met de Tremanormen het werk van collega-rechters verlicht. Deze coördinerende functie van de werkgroep kan daarom als rechterswerk worden beschouwd. Dit staatsrechtelijke unicum kan vanuit de Trias Politica gerechtvaardigd worden doordat de Hoge Raad zich afzijdig hield en de wetgever zich terughoudend opstelde.

Uit mijn onderzoek komt naar voren dat rechters in staat zijn om zelf het alimentatiebeleid te normeren. Het voordeel is dat de Hoge Raad, die daarvoor noch de capaciteit heeft, noch de aangewezen instantie is voor dit specialistische, rekentechnische en juridisch eenvoudige rechtsgebied, geen bulk alimentatiezaken hoeft te verwerken. De Tremanormen zijn namelijk geen recht en justitiabelen kunnen daarom niet, zoals bij een AMvB, beroep erop doen in cassatie. De Werkgroep Alimentatienormen bleek zelf periodiek kleine aanpassingen aan wettelijke en maatschappelijke ontwikkelingen door te voeren. Ook signalen dat de Tremanormen als onrechtvaardig werden beschouwd, pikte

10 Vgl. Witteveen & Van Klink 2002, p. 112 en p. 125.

de werkgroep na verloop van tijd op. Rechters zijn in staat om hun systeem op onderdelen aan te passen.

De vraag die overblijft is of het ook voor de samenleving wenselijk is dat rechters zich tot drie keer toe met succes verzetten tegen wetgeving en daar hun eigen systeem voor in de plaats stellen. De argumenten van de Werkgroep Alimentatienormen tegen de wetsvoorstellen bleken niet overtuigend. Het daadwerkelijke motief om de voorstellen tegen te houden was dat de werkgroepleden vanuit hun rechtersperspectief het eigen systeem beter vonden voor justitiabelen dan de wetsvoorstellen. De Werkgroep Alimentatienormen was tegen een forfaitair berekeningssysteem, omdat dat een beperking zou zijn van de beslissingsvrijheid van rechters. De maatwerkgedachte werkte door in de weerstand van de Werkgroep Alimentatienormen tegen het idee om de alimentatiebepaling bij een administratief orgaan neer te leggen. De Werkgroep Alimentatienormen benadrukte in de periode 2000-2007 de essentiële rol van rechters bij de vaststelling van alimentatie. Zij bewaakte daarmee het rechterlijke domein van de alimentatiebepaling.

Mijn conclusie is dat de wetgever daarin niet zonder meer had moeten meegaan en de argumenten van de rechters kritischer had moeten beoordelen. Het is onwenselijk als rechters zoveel invloed hebben dat door de politiek gewenste doelstellingen niet gerealiseerd worden. Uit mijn onderzoek blijkt dat rechters een beperkte visie op het algemeen belang hebben. Ze zijn gericht op het individuele belang van twee partijen, te weten de alimentatieplichtigen en de alimentatiegerechtigden, die tegenover elkaar staan in de rechtszaal en waar een rechtvaardige oplossing voor gevonden moet worden. De Werkgroep Alimentatienormen hield bij de ontwikkeling van de alternatieve stelsels voor kinderalimentatie onvoldoende rekening met het belang van de grotere groep belastingbetalers en het belang van een eenvoudig systeem voor justitiabelen.

De Werkgroep Alimentatienormen zwakte de doelstellingen van de wetgever telkens af: het grote inhoudelijke verschil tussen het alternatieve systeem van de werkgroep en het wetsontwerp in de jaren '90 van de vorige eeuw was de nadruk op het draagkrachtbeginsel. Als de alimentatieplichtigen niet over voldoende draagkracht beschikten, kregen de alimentatiegerechtigden geen alimentatie. Die ontsnappingsmogelijkheid voor de alimentatieplichtige bood het wetsvoorstel niet. Het systeem van de Werkgroep Alimentatienormen kwam dus minder tegemoet aan de belangen van de alimentatiegerechtigden – en in de gevallen dat de ex-partner daardoor in de bijstand belandde, betrof dit het belang van de belastingbetaler – dan het wetsontwerp. Ook in de jaren 2000-2007 betekende het alternatieve rechterlijke systeem uiteindelijk een minder grote omslag in het voordeel van de alimentatiegerechtigden dan het wetsvoorstel. De overheid wordt geconfronteerd met afwentelgedrag en heeft er een legitiem belang bij dat de kosten van de scheiding niet voor een te groot deel door de algemene kas worden gedragen. Ook de kenbaarheid van regels is een terechte zorg van de wetgever. De werkgroep tilde minder zwaar aan beide aspecten. Rechters en de wetgever denken verschillend en dat leidt tot

andere keuzes. Indien rechters de doelstellingen van de wetgever deels niet relevant vinden, is het onwenselijk dat ze wetgeving voorkomen, ook al komen ze zelf met een alternatief. Het argument dat zijzelf het probleem kunnen oplossen, geeft blijk van een overschatting van hun mogelijkheden.

7.6 AANBEVELINGEN VOOR DE TOEKOMST VAN RECHTERLIJKE SAMENWERKING

Op een aantal belangrijke punten kan lering worden getrokken uit de Werkgroep Alimentatienormen voor andere rechterlijke samenwerkingsvormen.

- Samenwerking tussen rechtbanken en hoven blijkt van groot belang te zijn voor landelijke uniformiteit. Dit is altijd de kracht geweest van de Werkgroep Alimentatienormen. Alle rechters van de werkvloer, afkomstig uit zowel rechtbanken als hoven in de sectoren familie, kunnen lid worden, agendapunten aandragen en hun stem laten horen bij de besluitvorming.
- Krachtige voorzitters en secretarissen, een actieve groep specialisten binnen het rechterlijke overleg, overleg met deskundige buitenstaanders en een pragmatische en technische benadering van rechtspolitieke kwesties, dragen bij aan effectieve besluitvorming over landelijk rechterlijk beleid. Grote behoefte bij rechters aan efficiëntie en standaardisering van de afhandeling van bulkzaken is een essentiële voorwaarde.
- Uitspraken van de Hoge Raad en het beleid van landelijke overleggen kunnen botsen, wat onwenselijk is voor de landelijke uniformiteit.¹¹ Het is aan te bevelen dat de Hoge Raad duidelijker is door in uitspraken, die afwijken van het beleid van landelijke rechterlijke overleggen, expliciet te motiveren waarom het landelijke beleid geen stand kan houden. Dan is voor de rechtspraak evident dat de Hoge Raad daadwerkelijk een omslag van het landelijke beleid wil realiseren.
- Advocaten en andere uitvoerders moeten inbreng hebben in de totstandkoming van rechterlijke afspraken. Bij het maken van rechterlijk beleid gelden andere regels dan in de rechtszaal. Advocaten en anderen die werken met de rechterlijke afspraken zijn een belangrijke schakel tussen de rechterlijke macht en de burgers. Het is wél essentieel dat de vertegenwoordigers van de uitvoerders inzichtelijk maken hoe breed de knelpunten gedeeld worden.
- Het is noodzakelijk om af te stemmen welk gremium – in casu de Werkgroep Alimentatienormen, de sectorvoorzittersoverleggen, de NVvR, de RvdR en de Hoge Raad – de leiding heeft over welk deelterrein. Omdat de scheidslijn tussen inhoudelijk en organisatorisch moeilijk te trekken is, zou het vaststellen van landelijk beleid per rechtsgebied, in dit geval familierecht, beter in één overleg van rechtbanken en hoven kunnen plaatsvinden.

11 Zie ook Bauw & Groeneveld 2007, p. 385-386.

Summary

In the Netherlands, as in all Civil Law Countries, legislation is the main source of law: the legislator's task is to create general rules and the judge's task is to make use of legislation to decide on individual cases. However, the task of judges is more involved than the mere application of statutes. Statutes do not offer solutions for all cases. The judge has to interpret and fill in the gaps in statutory provisions. On the one hand, this is advantageous as it offers judges the opportunity to interpret individual cases; yet judicial discretion can also lead to inconsistency in decision outcomes. This means that similar cases may not be treated the same way by judges, which of course can result in regretful consequences. Unwarranted disparity in judicial decision-making is criticised by lawyers, citizens, interest groups and the legislator. Some experts believe that unwarranted disparity could be eliminated or at least decreased if judges were more willing to cooperate within their court district as well as with judges from other court districts. In some legal areas, judges are already collaborating on a national level in different informal consultative bodies through which they work on formulating guidelines. Some of these guidelines relate to procedural rules, others concern substantive law, and most of them have actually gained a semi-official status through publication.

My research focuses on an existing form of judicial cooperation in the field of substantive law, more specific alimony law. The unit of analysis is the 'Werkgroep Alimentatienormen', a Judicial Alimony Commission in which family law judges of the 19 District Courts and of the five Courts of Appeal participate. In the past, Dutch family law judges were bound by only two criteria when determining the alimony award. These legal criteria were the 'capacity' of the party obliged to make maintenance payments, and the 'need' of the one who had the right to receive alimony. Therefore, legislation gave the judge great discretionary freedom and little to go on. As a result, the amounts of alimony awarded by judges varied enormously. In principle, the Supreme Court is the main guardian of equality before the law in the Netherlands; however, it rarely adjudicates on alimony matters as they are considered to be primarily factual decisions, rather adjudicating on legal matters. As such, the Supreme Court review has never been able to ensure that similar cases are treated alike. Numerous people, including pressure groups and lawyers, have criticised this disparity in alimony adjudication.

The Judiciary felt obliged to solve this problem, and in 1975 a Commission was formed, which drafted guidelines on the alimony ex-partners were obliged

to pay in the case of divorce. These alimony guidelines ('*alimentatienormen*') gave judges something to hold on to when calculating the amount of alimony. The aim of these guidelines was to limit the role of discretion (which in some cases was mere 'guesswork'), thus increasing the uniformity of judicial decisions. These guidelines are still in force today and a permanent Commission is charged with the responsibility of updating and revising them. It is important to stress that the alimony guidelines are used in all courts, even though formally they have no binding effect upon the parties as they are not considered to be law based on Art. 79 of the Judiciary Act. As such, the Supreme Court cannot test a ruling of a lower court against them.

The research presented in this book focuses on the history, evolution and actual practices of this Judicial Alimony Commission. In my fieldwork I have used a multiple method research approach. Firstly, I have conducted 54 semi-structured interviews with family law judges and other involved actors; secondly, I actively attended and observed nine Judicial Alimony Commission meetings, where member judges discussed and evaluated existing guidelines and other related issues; and thirdly, I conducted a thorough analysis of all relevant historical documents concerning the Judicial Alimony Commission, such as meeting reports. On the whole, this book explores the functioning of the Judicial Alimony Commission over a period of 32 years (1975-2007). Through the presentation of comprehensive cases, I investigate and analyse the dilemmas that judges face when producing such guidelines. I analyse the tension between the Dutch Supreme Court and other consultative bodies' policies, while taking into account the guidelines of the Judicial Alimony Commission. I explore how judges obtain necessary information on alimony, and how they act when lawyers and interest groups try to influence their policymaking processes.

Furthermore, I analyse the decision-making process with regard to controversial political issues: the alimony guidelines deal partly with political matters in the sense of Lasswell's definition of politics: 'Politics: who gets what, when, how'.¹ Alimony law is about distribution matters, specifically the redistribution of both ex-partners' income after the divorce. I also delve into how the Judicial Alimony Commission deals with judges or courts that deviate from the alimony guidelines. Finally, I analyse how the Judicial Alimony Commission acts when confronted with new, unwelcome legislative proposals in its field.

The important question I raise in this book is whether the activities of the Judicial Alimony Commission can be considered as judicial tasks. The common assumption is that the legislator has the primacy to develop general rules. Only if the legislator does not perform that task judges are allowed to work together in developing rules. With regard to the Judicial Alimony Commission, the

1 Lasswell 1950, frontpage.

assumption was that judges set up guidelines to fill the existing gaps in legislation because the legislator failed to perform his function. I discovered that this assumption was unfounded. The Judicial Alimony Commission, pioneer in the field of judicial collaboration, actively attempted to prevent the forming of new legislation. When the legislator came into action, the Judicial Alimony Commission attempted to stop this process by criticizing the legislative proposal and by developing their own alimony guidelines, thus offering alternative regulation. The legislator decided to discontinue the legislative procedure of three different occasions. When strictly implementing the doctrine of the 'separation of powers', the activities of the Judicial Alimony Commission could be considered undesirable. However, they do fit in the context of 'the balancing of powers' in terms of public bodies potentially participating in the functions of other public bodies. Considering the alimony guidelines, the democratic deficiency was small. The Judiciary actually used the space permitted by the legislator and the Supreme Court.

Through this research I found that the existence and functioning of the Judicial Alimony Commission had certain advantages. The Commission was successful in laying down more than 100 guidelines, which made the judicial work of their non-member colleague judges more efficient and uniform. The Judicial Alimony Commission also succeeded in periodically revising its guidelines - rapidly adjusting them to changes in society; this was both due to its members actually working as judges on a continuous basis, as well as on account of the 'one issue character' of the Commission. Decision-making within the Commission was effective due to a technical and pragmatic approach. Moreover, the Judicial Alimony Commission succeeded in bringing together District Courts and Courts of Appeal in one Commission. The existing functional hierarchical structures between the courts of first instance and the superior courts were thus hardly recognizable in the Commission. According to my findings, the Judicial Alimony Commission has worked in a democratic way in the sense that judges of District Courts and Courts of Appeal have equal opportunities to influence the decision-making process. Furthermore, when formulating the guidelines, the Judicial Alimony Commission is able to consult with and obtain information from various experts in its field: once a year a meeting ('Divosaoverleg') takes place between the Judicial Alimony Commission, the Bar and a few other agencies involved in or confronted with judicial decisions in the field of alimony. One of the involved agencies is the 'Nibud', a Dutch National Institute that gives expert advice on budgetary issues regarding consumers. The 'Nibud' provides the Judicial Commission with empirical data, for example about the part of the income people spend on their children. The Judicial Alimony Commission also independently conducts research on websites-, newspapers- and other publications in order to obtain pertinent information.

However, I also discovered in my research that the creation of guidelines by judges has certain disadvantages. Throughout history, the Judicial Alimony

Commission has been blind to the following five aspects of regulation. Firstly, the Judicial Alimony Commission was not sufficiently aware of the socio-economic consequences of their choices for society. The Commission members felt that economical measures were not sufficiently persuasive to change the alimony system: they were not receptive to the fact that too many divorced women depended on the National Assistance Act because they did not receive financial support after divorce. Rather, the judges focused on the interests of ex-partners and their children instead of on the taxpayer in general. Secondly, judges have never taken note of the practical application of their alimony guidelines. Judges prefer comprehensive, custom-made regulation to broad systems. Legal professionals, such as lawyers and judges, are therefore needed to calculate the maintenance payment. Moreover, the outcome is unpredictable unless a case is brought before court. However, a broad alimony system, such as a formula, offers ex-partners the opportunity to agree on the maintenance payment without the intervention of a lawyer or a judge. The third 'blind spot' is that judges do not sufficiently take into consideration the political development of their guidelines over an extended period. For a long time, and on account of their pragmatic approach, the Judicial Alimony Commission failed to notice that the system worked out more favourably for the partner, who is obliged to make maintenance payments, and less favourably for the partner and children, who receive maintenance payments. Although this could be considered a political choice, no political discussions had taken place in the Judicial Alimony Commission. Fourthly, the agenda of the Judicial Alimony Commission was mainly set by judges, thereby mostly excluding the need for changes from other organizations that were involved in alimony. The fifth, and most telling disadvantage, is that the Judicial Alimony Commission tended to hold onto its own regulations. Over the years, the legislator has actually asked the opinion of the Judicial Alimony Commission on three different proposals for new legislation in the field of alimony. The reason for doing so was that judges had to work with the proposed legislation in order for it to come into force. The implication of these actions was that for the next 30 years, a battle has ensued between the judges and the legislator over the field of regulation on alimony maintenance. I would argue that the objections then given by the Judicial Alimony Commission against the proposed legislation were neither convincing nor consistent. According to them, the proposed legislation was too general. However, in my opinion that is one of the fundamental characteristics of legislation. One of the main reasons the Commission succeeded in blocking legislation, in spite of some less than convincing arguments, was the timing of their intervention in the legislative procedure. In those days, the Second Chamber listened more to the judges than to any other organization involved in alimony. On top of that, judicial interventions were hardly ever made public. The Judicial Alimony Commission had thus identified with its own regulation. Judges saw proposed legislation primarily as a threat to their own regulations. They protected their judicial domain of regulation

in the field of alimony. I would argue that the legislator should have been more critical of the arguments of the Judicial Alimony Commission. It is untenable for society when judges have so much influence on the legislative process that politically beneficial goals are not realised. Judges have a myopic view of public interest. Furthermore, the Judiciary and the legislator have different perspectives, which lead to different choices. If judges are of the opinion that the legislator's goals are partly irrelevant, it is undesirable that they are able to prevent legislation, even if they do provide an alternative. The argument that judges can solve the problems that the legislator yields reveals an overestimation of their mandate.

To conclude this book, I make five recommendations in the field of judicial cooperation and discretionary powers of family judges in the Netherlands. Firstly, I stress that judicial cooperation can only be successful if both judges of District Courts and Courts of Appeal are involved. Secondly, powerful chairmen and secretaries; a technical and pragmatic approach on political issues; and a demand for judicial lawmaking are essential for the effectiveness of the decision-making process. The third recommendation concerns the Judicial Alimony Commission in relation to decisions of the Supreme Court. Both the Supreme Court and the Judicial Alimony Commission are policy makers in the field of alimony. In practice, it follows that these two mediums of policy making clash as they have different objectives. I have found that the Judicial Alimony Commission deals with decisions by the Supreme Court in a very strategic way in order to be able to follow their own 'divergent' policy. The Commission interprets any decision of the Supreme Court that deviates from its own guidelines in a restrictive manner: in so far as it is considered a one-off exception to the alimony guidelines. I consider this practice, in which the lower courts have primacy as being contrary to the idea of the Supreme Court as the guardian of equality before the law, and thus question the desirability for uniformity in judicial decision-making. My recommendation is therefore that the Supreme Court should be clearer about the scope of their decisions. If the Supreme Court wants to realise a turnaround in judicial practice with regard to a specific alimony matter, it should state that explicitly. As such, there would be no confusion in the Judiciary and practice at the Bar. The fourth recommendation is that lawyers and other organisations that are involved in alimony matters should contribute to the creation of alimony guidelines, because collective judicial lawmaking differs from decision-making in individual cases. The fifth recommendation refers to the relationship between different judicial advisory bodies. In the period 2000-2007 the reorganization of the Judiciary had major consequences for the position of the Judicial Alimony Commission. In the year 2002 a system of so-called 'integrated management' was implemented in the Judiciary. The managers – who are also judges – of the divisions received a prominent role in the new structure with regard to both uniformity in judicial decision-making and advising on new legislation. The leading figures of the district courts in the field of alimony

law formed a new judicial advisory body that guarded uniformity, principally in procedural rights, and tried to influence the creation of guidelines in the field of alimony. Moreover, the advisory body of the managers of the family law divisions of the Courts of Appeal – which already existed before the reorganisation of the Judiciary – increasingly interfered in the domain of the Judicial Alimony Commission. The consequence was a lack of clarity as to *who* was responsible for *which* domain. Considering the above, my recommendation is to establish one central judicial advisory body in the field of family law, including alimony law, which consists of judges from both District Courts and Courts of Appeal. That Commission should be responsible for laying down guidelines on both procedural and substantive family law matters and for advising on new legislation.

Literatuurlijst

Asser/De Boer 2006

J. de Boer, Mr. C. Asser's *handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 1. Personen- en familierecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Bauw & Groeneveld 2007

E. Bauw & Th. Groeneveld, 'Nut en noodzaak van samenwerking in de Rechtspraak', *Trema* 2007, p. 382-389.

Beek 1996

P.C. Beek, (met een inleiding van J. Tigchelaar), *Zorg schept behoefte, een jurisprudentie-onderzoek naar zorg voor kinderen als rechtsgrond van alimentatie*, Amsterdam: Clara Wichmann Instituut 1996.

Beltzer, Knecht & Van Rijs 1998

R.M. Beltzer, R. Knecht & A.D.M. van Rijs, *Ontslagvergoedingen: regelingen, opvattingen en praktijk*, Den Haag: SDU 1998.

Van den Blink 1979

A.C. van den Blink, 'Vier jaren burgerlijke rechtspraak', *Trema* 1979, p. 10-17.

Boeles 1999

P. Boeles, Annotatie in: Depping, Dorgelo, Van der Stappen (red.), *De REK in nootverband*, Den Haag: SDU Uitgevers, p. 265-268.

Bol 2003

J. Bol, 'Delen of dokken. Een nieuw systeem voor de vaststelling van de kinderalimentatie', *Nemesis* 2003, p. 108-109.

Bovend'Eert, De Groot-van Leeuwen & Mertens 2003

P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen, Th.J.M. Mertens, *De rechter bewaakt, over toezicht en rechters*, Deventer: Kluwer 2003.

Brenninkmeijer 1987

A.F.M. Brenninkmeijer, *De toegang tot de rechter: een onderzoek naar de betekenis van onafhankelijke rechtspraak in een democratische rechtsstaat* (diss. Tilburg), Zwolle: Tjeenk Willink 1987.

Brenninkmeijer 1992

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Het primaat van de politiek bestaat niet meer. Over politieke rechtspraak, rechterlijk activisme en de legitimatie van rechterlijke oordeelsvorming', *Ars Aequi*, 1992-41, p. 24-41.

Brenninkmeijer 2001

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Samenwerking tussen rechters in het bestuursrecht', in: Cleiren & Schoep 2001, p. 49-71.

Brommet 2002

E. Brommet, *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie: kroniek van achttien jaar verandering: 1983-2001*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2002.

- Bruinsma 1991
J.F. Bruinsma, 'De rechterlijke macht in analyse', *NJB* 1991, p. 1685-1689.
- Bruinsma 1995
F. Bruinsma, *Korte gedingen: een rechtssociologisch verslag*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995.
- Bruinsma 2000
J.F. Bruinsma, 'Rechter, organisatie en rechtspraak: beeld en zelfbeeld', *Trema* 2000, p. 443-447.
- Bruinsma 2001
J.F. Bruinsma, 'Rechters in Nederland. Een NJB-enquete', *NJB* 2001, p. 1925-1934.
- De Bruijn-Lückers 2007
M.L.C.C. de Bruijn-Lückers, 'Intrekking wetsvoorstel kinderalimentatie, wat nu?' *EB* 2007, p. 1-3.
- Buijs 1983
D.J. Buijs, 'Aan wie komt het belastingvoordeel toe?', *Trema* 1983, p. 101-102.
- Burgers-Thomassen & Kreeftenberg 2005
M. Burgers-Thomassen & T. Kreeftenberg, 'Het behoeftecriterium voor alimentatie – gelijke gevallen, ongelijk behandeld', *EB* 2005, p. 32-34.
- Buruma 2003
Y. Buruma, 'De taakopvatting van de strafrechter', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a., *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 19-26.
- Cleiren 1997
C.P.M. Cleiren, 'Een pleidooi voor (meer) rechterlijke samenwerking', in: Ingelse e.a. 1997, p. 27-35.
- Cleiren & Schoep 2001
C.P.M. Cleiren & G.K. Schoep (red.), *Rechterlijke samenwerking*, Deventer: Gouda Quint 2001.
- Commissie Leemhuis 1998
J.M. Leemhuis-Stout, *Rechtspraak bij de tijd*, Den Haag: Uitgave adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (Commissie Leemhuis) 1998.
- Doek e.a. 1986
J.E. Doek e.a., *Omvang van de alimentatie*, Den Haag: VUGA 1986.
- Doomen 1987
J. Doomen, 'De strijd om het ware alimentatieprogramma', *Trema* 1987, p. 143-146.
- Dorhout 2001
P. Dorhout, 'Alimentatienormen 2001' *FJR* 2001, p. 42-45.
- Dorhout 2003
P. Dorhout, 'Forfaitaire vaststelling van kinderalimentatie', *FJR* 2003, p. 11-12.
- Dorn 2008a
Th.M. Dorn, *Alimentatieverplichtingen: richtlijnen werkgroep Alimentatienormen: (Tremasnormen 2006 met aanvullingen 2007)*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.
- Dorn 2008b
Th.M. Dorn, *Alimentatieverplichtingen: berekeningsmethodieken*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.

- Dorn 2008c
Th.M. Dorn, *Alimentatieverplichtingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.
- Van Dijke 2001
L.A.M. van Dijke, 'Samenwerking door kantonrechters', in: Cleiren & Schoep, *Rechterlijke samenwerking*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 163-170.
- Dijksterhuis 2004
B.M. Dijksterhuis, 'Samenwerkende vreemdelingenrechters', Bespreking van: A. Terlouw, *Uitspraak en afspraak, Samenwerking tussen vreemdelingenrechters bij ontbreken van hoger beroep* (Diss.), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003, *Recht der Werkelijkheid* 2004-1, p. 73-78.
- Dijksterhuis 2005
B.M. Dijksterhuis, 'Rechters en advocaten in debat over uniformering van alimentatierechtspraak', *EB* 2005, p. 29-32.
- Eindrapport IBO Alimentatiebeleid 2002
Eindrapport van de werkgroep alimentatiebeleid, *Het kind centraal, verantwoordelijkheid blijft*, Den Haag 2002.
- Van Erp e.a. 2001
J. van Erp e.a., *Eenheid van rechtspraak. Een onderzoek naar de werking van coördinatie-mechanismen in het bestuursrecht*, Thela Thesis: Amsterdam 2001.
- Fernhout 1990
F.J. Fernhout, *Alimentatierekenen*, Deventer: Kluwer 1990.
- Fernhout 2001
F.J. Fernhout, Trema 2001: herziene alimentatienormen, *EB* 2001, p. 1-5.
- Fernhout 2003
F.J. Fernhout, 'De Tremanormen en -waarden', in: *EB klassiek*, Deventer: Kluwer 2003, p. 121-125.
- Fernhout 2007
F.J. Fernhout, 'Alimentatie betalen akkoord, maar waarom zoveel? Over de motivering van alimentatiebeslissingen', *NJB* 2007, p. 2115-2170.
- Forder 2005
C. Forder, 'Kroniek van het personen en familierecht', *NJB* 2005, p. 1663-1669.
- Franken 1997
H. Franken, *Onafhankelijk en verantwoordelijk* (diesrede Leiden), Leiden: Rijks Universiteit Leiden 1997.
- Fruytier 2004
M. P. A. M. Fruytier, 'Afstemming van rechterlijke uitspraken is gevaarlijk', *NRC* 27 september 2004.
- Van Gelder 1994
C. van Gelder, 'Inning van kinderalimentaties blijft een verantwoordelijkheid van de overheid', *FJR*, p. 92-98.
- Van Gestel 2004
S. van Gestel, 'Bepaling van behoefte aan partneralimentatie', *Advocatenblad* 2004, p. 494-496.
- Giesen 2007
I. Giesen, *Alternatieve regelgeving en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

- Gisolf 1975
R.C. Gisolf, 'De financiële positie van de gescheiden vrouw en haar gezinnen' *NJB* 1975, p. 1149-1154.
- Gisolf & Blankman 1980
R.C. Gisolf & K. Blankman, 'Scheidingen in cijfers', *FJR* 1980, p. 37-48.
- Gisolf 1984
R.C. Gisolf, *Het verhaalsrecht van de Algemene Bijstandswet*, Deventer: Kluwer 1984.
- Gisolf 1985
R. C. Gisolf, 'Alimentatie', in: E. Lukács e.a. (red.), *Echtscheiding. Parlementaire geschiedenis*, band 2, De Haag: VUGA 1985.
- Gisolf 1988
R.C. Gisolf, *Alimentatierecht in beweging. Een overzicht van 15 jaren alimentatierecht uit rapporten en ontwerpen, geanalyseerd en van commentaar voorzien*, Arnhem: Gouda Quint BV 1988.
- Gisolf 2002
R.C. Gisolf, *Dilemma's. Toespraak over de organisatie van de rechtspraak* (bij zijn afscheid als president van de rechtbank Amsterdam), Oostwoud 2002.
- De Gooijer 1990
C. de Gooijer, 'De rekenmeesters', *Trema* 1990, p. 85.
- De Groot 1990
G.W.S. de Groot, 'Alimentatienormen in het jaar 1990', *Trema* 1990, p. 22-33.
- De Groot-van Leeuwen 1991
L. de Groot-van Leeuwen, *De rechterlijke macht in Nederland: samenstelling en denkbeelden van de zittende en staande magistratuur* (diss. Utrecht), Arnhem: Gouda Quint 1991.
- De Gruijter-Cremers 1978
M. de Gruijter-Cremers, 'Vergadering alimentatienormen', *Trema* 1978, p. 88.
- Hammerstein-Schoonderwoerd 1981
W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, 'Commentaar op het rapport van de Staatscommissie Alimentatienormen', *NJB* 1981, p. 575-576.
- Hammerstein-Schoonderwoerd 1983
W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, *Echtscheiding en alimentatie bij rechterlijke uitspraak*, Arnhem: Gouda Quint 1983.
- Hartkamp 1979
A. Hartkamp, 'Het rapport van de Commissie Alimentatienormen', *Advocatenblad* 1979, p. 32.
- Heida 1997
A. Heida, *Alimentatie, de wettelijke onderhoudsplicht*, Deventer: Tjeenk Willink 1997.
- Van der Heijden 2001
P.F. van der Heijden, *It takes three to tango, over de rechter en de politiek* (oratie), Amsterdam: Vossiuspers UvA 2001.
- Hoefnagels 1975a
G.P. Hoefnagels, 'Alimentatie hoge boete', *Volkskrant* 8 november 1975.
- Hoefnagels 1975b
G.P. Hoefnagels, 'Klachten van man en vrouw over praktijk van alimentatie', *Volkskrant* 20 okt. 1975.

Hoefnagels 1977

G.P. Hoefnagels, 'Alimentatie is een versluierde expressie van opvattingen over huwelijk en gezin', *NJB* 1977, p. 101-102.

Hoefnagels 1984

G.P. Hoefnagels, *(niet) Trouwen, (niet) Scheiden*, Rotterdam: Kooyker 1984.

Ten Hoeve 1996

P. ten Hoeve, 'Trematologie, een beetje een zwartboek eigenlijk', *NJB* 1996, p. 793-796.

Huls & Schellekens 2001a

N.J.H. Huls & V. Schellekens, *Je ziet de gaten in hun handen*, Utrecht: Lemma BV 2001.

Huls & Schellekens 2001b

N.J.H. Huls & V. Schellekens, 'Rechterlijke samenwerking in de praktijk: de Wet schuldsanering natuurlijke personen als sprekend voorbeeld', in: Cleiren & Schoep 2001, p. 71-89.

Huls 2002

N.J.H. Huls, 'Geld & recht, alimentatiesanering', *Volkskrant* 24 april 2002.

Huls 2003

N.J.H. Huls, 'Rechtersbeelden en rechterlijke beeldvorming', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a., *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 51-60.

Huls 2004

N.J.H. Huls, 'Grenzen van rechterlijke domeinuitbreiding', in N.J.H. Huls & M.A. Loth, *Het domein van de rechter* (Sanders Instituut), Rotterdam/Deventer: Kluwer 2004.

Ingelse 1997

P. Ingelse e.a. (red.), *De mogelijkheden en grenzen van rechterlijke samenwerking*, Amsterdam: Prinsengrachtreeks 1997-4.

Jehoel-Gijsbers 2001

Jehoel-Gijsbers, *Alleenstaande ouders, het combinatiescenario en kinderalimentatie, een onderzoek naar knelpunten en oplossingen in regelgeving en uitvoering*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie 2001.

Kappelhof 1983

A. Kappelhof, *Alimentatie en de som ineens*, Den Haag: Vuga Uitgeverij 1983.

Ten Kate 2004

T.B. ten Kate, *Opstellen aangeboden aan Els Hijman-Gielisse ter gelegenheid van haar veertigjarig ambtsjubileum bij het Ministerie van Justitie*, Den Haag 2004.

Keijser 1974

J.A.M.P. Keijser, 'Alimentatie na scheiding', *NJB* 1974, p. 49-66.

Keijser 2003

J.A.M.P. Keijser, *Handleiding bij scheiding* (Serie Recht en Praktijk), Deventer: Kluwer 2003.

- Köhne 2000
M. Köhne, *Coördinatie van rechtspraak* (diss.Tilburg), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2000.
- Kwantes 2001
J.N.A. Kwantes, 'Het gaat om de kinderen, een beschouwing over kinderalimentatie', in: R.A. Torringa (red), 'Fijn dat u er allemaal bent', *Prinsengrachtreeks* 2001-2.
- Langbroek 1998
P.M. Langbroek, *Machtenscheiding en decentralisatie. Een onderzoek naar de rechtsverhouding tussen centrale en decentrale overheidsorganen in Nederland*, Enschede: Universiteit Twente 1988.
- Langemeijer 1955
G.E. Langemeijer, 'Alimentatie in het ontwerp van een Burgerlijk Wetboek', *NJB* 1955, p. 349.
- Langereis 1983
Ch.J. Langereis, 'Belastingrechter en politiek', in: M.G. Rood (red) en Th.H.M. de Beer (red), *Recht en politiek, nationale en internationale beschouwingen*, Zwolle: Tjeenk Willink 1993, p. 85-95.
- Lasswell 1950
H.D. Lasswell, *Politics: who gets what, when, how*, New York: Peter Smith 1936.
- Lensing 1987
M. Lensing, *Kinderalimentatie* (rapport van de Nederlandse Gezinsraad), Den Haag: 1987.
- Van der Lubbe e.a. 1990
F.J. van der Lubbe e.a., 'Alimentatie en de Raad voor de Kinderbescherming', *FJR* 1990, p. 50-53.
- Luiten & Mens 2004
J.G. Luiten & B.M. Mens, 'Wonen hoeft geen alimentatie genieten te zijn', *Advocatenblad* 2004, p. 780.
- Maan 1984a
E.A. Maan, 'Alimentatie per computer', *Trema* 1984, p. 16-19.
- Maan 1984b
E.A. Maan, 'Alimentatienormen in het jaar 1984', *Trema* 1984, p. 62-63.
- Maan 1985
E.A. Maan, 'Alimentatienormen in het jaar 1985', *Trema* 1985, p. 17-29.
- Maan 1986
E.A. Maan, 'Alimentatie in het jaar 1986', *Trema* 1986, p. 70-83.
- Mat 2003
J. Mat, 'De binnenwereld van de rechterlijke macht', *NRC Handelsblad* 5 oktober 2003, Zaterdags Bijvoegsel, p. 27.
- Mens 1997
B.M. Mens, 'Behoeftebepaling', *EB* 1997-6/7, p. 8-9.
- Mens 2005a
B.M. Mens, 'Alimentatie', in: M.L.C.C. de Bruijn-Lückers & P. Vlaardingerbroek (red.), *Losbladig Praktijkboek scheidingsrecht*, Den Haag: VUGA 2005.
- Mens 2005b
B.M. Mens, 'Kinderalimentatie, toch liever confectie', *FJR* 2005, p. 149-151.

Mortier 1976

G.W. Mortier, 'Stop levenslange alimentatie', *NJB* 1976, p. 14-15.

Van Oldenborgh 1997

J.W.D. van Oldenborgh, 'Een arrest over behoefte', *EB* 1997-4, p. 8-11.

Parl. Gesch. Herz. Wet RO 2002

A.I.M. van Mierlo & F.M. Bart, *Parlementaire Geschiedenis, herziening van de Wet op de Rechterlijke Organisatie*, Deventer: Kluwer 2002.

Pel 1994

M. Pel, 'Kinderalimentatie, Kosten van Kinderen', *FJR* 1994, p. 66-71.

Pel 1995a

M. Pel, 'Alimentatie', in: M.L.C.C. de Bruijn-Lückers & P. Vlaardingerbroek (Red.) *Praktijkboek scheidingsrecht*, losbladige uitgave Band 1, p. B II-28, VUGA Den Haag 1995-., p. 28-33.

Pel 1995b

M. Pel, 'Beperking van de alimentatieduur door de rechter', *Trema* 1995, p. 201-208.

Pitlo/Van der Burght & Doek 2002

Gr. van der Burght & J.E. Doek, *Pitlo. Het Nederlands burgerlijk recht. Deel 1, Personen- en familierecht*, Deventer: Kluwer 2002.

Prins 2004

H.S. Prins, 'Verplichting (kinder)alimentatie volgens de nieuwe bijstandswetgeving', *EB* 2004, p. 71-75.

Recker 2004

H. Recker, 'Wonen is alimentatie genieten', *Advocatenblad* 2004, p. 644-646.

De Roos & Schoep 2001

Th. de Roos & G.K. Schoep, 'Samenwerkend straffen' in: Cleiren & Schoep 2001, p. 33-48.

Sassen 1985

J.H. Sassen, 'Het Trema-alimentatiemodel: normering en/of afweging?', *Trema* 1985, p. 259-261.

Sassen 1990

J.H. Sassen, 'Oort maakt het alimentatierekenen niet eenvoudiger', *Trema* 1990, p. 100-108.

Schoep & Schuyt 2005

G.K. Schoep & P.M. Schuyt, *Instrumenten ter ondersteuning van de rechter bij de straftoemeting. Een onderzoek naar de (potentiële) effectiviteit van de Databank Consistente Straftoemeting en de oriëntatiepunten van de straftoemeting*, Leiden: E.M. Meijers Instituut 2005.

Schuyt 2003

P.M. Schuyt, 'Diversiteit in strafoplegging: het verschil tussen afspreken en afstemmen', *Sancties* 2003, p. 90-100.

Snijders 1997a

H.J. Snijders, 'Rechtsvinding door de burgerlijke rechter in (dood) gewone zaken', *Trema* 1997, p. 43-50.

- Snijders 1997b
H.J. Snijders 'Wordt de samenwerkende rechter tot bestuurder en/ of wetgever?', in: P. Ingelse e.a. 1997, p. 47-56.
- Snijders 2001
H.J. Snijders, 'Rechterlijke samenwerking in het burgerlijk recht; een tussenstand en voorzichtige vooruitblik', in: Cleiren & Schoep 2001, p. 15-31.
- Snijders-Borst 1984
H. Snijders-Borst, 'Inconsequente opvattingen en niet onderzochte opvattingen over alimentatieduur', *NJB* 1984, p. 232-234.
- Snijders-Borst 1985
H. Snijders-Borst, 'Van netto naar bruto', *Trema* 1985, p. 192-194.
- Snijders-Borst 1990
H. Snijders-Borst, 'Of bruto of netto, maar dan wel bruteren', *Trema* 1990, p. 219-222.
- Staatscommissie De Ruiter/Bröcker 1978
Staatscommissie De Ruiter/Bröcker, *Rapport alimentatienormen*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1978.
- Van Teeffelen 1983
P. van Teeffelen, 'Vereenvoudiging van de scheidings- en alimentatieprocedure', *Trema* 1983, p. 344.
- Van Teeffelen 2002
P. van Teeffelen, 'Zijn we met de Tremanormen op de goede weg?', *FJR* 2002, p. 130-134.
- Van Teeffelen 2003
P. van Teeffelen, 'Prioriteit bij (kinder)alimentatie', in: *EB klassiek*, Deventer: Kluwer 2003, p. 140-146.
- Van Teeffelen 2004a
P. van Teeffelen, 'Het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel: van maatwerk naar confectie', *EB* 2004, p. 65-71.
- Van Teeffelen 2004b
P. van Teeffelen, 'Een streep door het wetsvoorstel herziening kinderalimentatiestelsel. Wat nu?', *EB* 2004, p. 133-136.
- Van Teeffelen 2005
P. van Teeffelen, 'Kinderalimentatie op drift?' *FJR* 2005, p. 122-125.
- Terlouw 2003
A. Terlouw, *Uitspraak en afspraak, Samenwerking tussen vreemdelingenrechters bij ontbreken van hoger beroep* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003.
- Terwee-van Hilten 1972
C.A. Terwee-van Hilten, *Alimentatie* (Studiepockets privaatrecht nr. 4), Zwolle: Tjeenk Willink 1972.
- Terwee-van Hilten 1978
C.A. Terwee-van Hilten, *Alimentatie* (Studiepockets privaatrecht nr. 4), Zwolle: Tjeenk Willink 1978.
- Terwee-van Hilten 1984
C.A. Terwee-van Hilten, *Alimentatie* (Studiepockets privaatrecht nr. 4), Zwolle: Tjeenk Willink 1984.

Teuben 2004

K. Teuben, *Rechtersregelingen in het burgerlijk (proces)recht*, Deventer: Kluwer 2004.

Thieme e.a. 1999

M.L. Thieme e.a., *Rechtseenheid in de vreemdelingenrechtspraak, Verslag van een onderzoek naar de mate van rechtseenheid in uitspraken van vreemdelingenrechters en naar het functioneren van de mechanismen ter bevordering van rechtseenheid*, Utrecht: Thela Thesis 1999.

Tigchelaar 1999

J. Tigchelaar, *Gescheiden zorgen, Zorg en autonomie in het politiek juridisch debat over het alimentatierecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 1999.

Uniken Venema 2001

H.Ae. Uniken Venema, 'Het landelijk reglement voor de civiele rol bij de rechtbanken', in: Cleiren & Schoep 2001, p. 139-148.

Vandenberghe 1985

G.P.V. Vandenberghe, *Software-Orakels?*, Deventer: Kluwer 1985.

Verhaaren 1983

D.T.J. Verhaaren, 'Alimentatienormen en belastingvoordelen', *Trema* 1983, p. 245-248.

Verschoof 2000

Verschoof, 'Alimentatie en de schuldsaneringsregeling', *SchuldSanering*, 2000-1, p. 1-3.

De Waard 1997

B.W.N. de Waard, 'Beleidsregels', in: A.J. Bok e.a. (red.), *Nieuw bestuursrecht: Derde tranche Algemene wet bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1997, p. 105-126.

Wagemakers 1997

E.C.M. Wagemakers, 'Samenwerking is moeilijk, vooral met anderen', in: Ingelse e.a. 1997, p. 57-63.

De Werd 1997

M.F.J.M. de Werd, 'Geen rechterlijke samenwerking buiten de wet om', in: P. Ingelse e.a. 1997, p. 37-46.

Van der Werff & Cozijn 1981

C. van der Werff & C. Cozijn, *Opvattingen over de alimentatieduur*, WODC-21, Den Haag: Staatsuitgeverij 1981.

Van der Werff & Cozijn 1983

C. van der Werff & C. Cozijn, *Opvattingen over de alimentatieduur*, WODC-43, Den Haag: Staatsuitgeverij 1983.

Werkgroep softwarebeheer 1986

'Werkgroep softwarebeheer, inleiding van mr F.C. Fliek bij de eerste vergadering van de werkgroep softwarebeheer rechterlijke macht d.d. 2 oktober 1986', *Trema* 1986, p. 354-365.

WRR 2002

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: SDU Uitgevers 2002.

De Wild 2001

A.H. Wild, 'Rechterlijke samenwerking, verantwoord beslissen en legitimiteit' in: Cleiren & Schoep 2001.

Witteveen 1991

W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten* (oratie Tilburg), Zwolle: Tjeenk Willink 1991.

Witteveen 2001

W.J. Witteveen, *De geordende wereld van het recht, een inleiding*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001.

Witteveen & Van Klink 2002

W.J. Witteveen & B.M.J. van Klink, *De sociale rechtsstaat voorbij*, WRR Voorstudies en Achtergronden, nr. V116, Den Haag: SDU Uitgevers 2002.

Wortmann 1994

S.F.M. Wortmann, 'Limitering van alimentatie', *FJR* 1994, p. 186-189.

Wortmann 2002

S.F.M. Wortmann, 'Kroniek van het personen en familierecht', *NJB* 2002, p. 1573-1578.

Wortmann 2003a

S.F.M. Wortmann, 'Kroniek van het personen en familierecht', *NJB* 2003, p. 1665-1671.

Wortmann 2003b

S.F.M. Wortmann, 'Vereenvoudigde vaststelling van kinderalimentatie en stroomlijning van kinderalimentatie', *NJB* 2003, p. 1892-1896.

Zonnenberg 1996

L.H.M. Zonnenberg, 'Trematologie II, Een heldere blik op alimentaties...', *EB* 1996-11/12, p. 10-12.

Zonnenberg 1998

L.H.M. Zonnenberg, 'Knelpunten Tremanormen', *EB* 1998-6, p. 6-9.

Zonnenberg 1999

L.H.M. Zonnenberg, 'Wederom: knelpunten Tremanormen', *EB* 1999-10, p. 7-9.

Zonnenberg 2001

L.H.M. Zonnenberg, 'Van oud naar nieuw: een vergelijking', *EB* 2001, p. 10-12.

Zonnenberg 2003

L.H.M. Zonnenberg, 'Behoeftte aan kinderalimentatie', *EB* 2003, p. 1-5.

Bijlage

Lijst van geïnterviewden

Hieronder volgt een overzicht van de personen die zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. De functies die door de geïnterviewden werden vervuld op het moment dat zij actief waren in en rondom de werkgroep en/of de organisaties waar zij werkzaam waren, zijn – voor zover relevant voor dit onderzoek – vermeld.

E.J.M. Boogaard-Derix	lid Werkgroep Alimentatienormen
W.W.M. Boon	lid Hovenoverleg Familie
M.G. Bröcker	tweede voorzitter Commissie De Ruiter
P. Dorhout	secretaris LOV-F
Th. M. Dorn	lid Werkgroep Alimentatienormen
A. Draijer	lid Werkgroep Alimentatienormen
N.J.M. van Etten	lid Werkgroep Alimentatienormen
T. van Eupen	lid Werkgroep Alimentatienormen
F. Fernhout	lid Werkgroep Alimentatienormen, advocaat en maker computerprogramma Aliment
M. Gelauff	lid Werkgroep Leijnse, ministerie van Justitie
R.C. Gisolf	secretaris Werkgroep Alimentatienormen
G.W.S. de Groot	secretaris Werkgroep Alimentatienormen
J.B. de Groot	secretaris Werkgroep Alimentatienormen
L. Gijbels	advocaat
E.K.L.M. Haffmans	Raad voor de Kinderbescherming, VVS
A. Hammerstein	raadsheer Hoge Raad, lid Werkgroep Alimentatienormen
E. de Hilster	secretaris Commissie De Ruiter
P. ten Hoeve	secretaris Werkgroep Alimentatienormen
Th. B. ten Kate	advocaat-generaal Hoge Raad, voorzitter afdeling Burgerlijke Rechtspraak van de NVvR
M. Keupink	ambtelijk secretaris Werkgroep Alimentatienormen
M.J.C. Koens	voorzitter Hovenoverleg Familie
W.L. de Koning-Beij	voorzitter Werkgroep Alimentatienormen
J. Kromkamp	secretaris Werkgroep Leijnse, ministerie van Financiën

J. Kwantes	lid Werkgroep Alimentatienormen
E. Lukács	ministerie van Justitie
J.G. Luiten	voorzitter Werkgroep Alimentatienormen
A. Luten	Nibud
E.A. Maan	secretaris Werkgroep Alimentatienormen
B.J.J. Melssen	lid Hovenoverleg Familie
B.M. Mens	voorzitter Werkgroep Alimentatienormen
H. Milius	voorzitter LOV-F
W. Miltenburg	lid Werkgroep Alimentatienormen
M. Nieuwenhuis	lid Werkgroep Alimentatienormen
J.W.D. van Oldenborgh	lid Commissie De Ruiter, advocaat
M.G.W. Otterspoor-Kousemaker	lid Werkgroep Alimentatienormen
C.M. Pannekoek	lid Werkgroep Alimentatienormen
M. Pel	voorzitter Werkgroep Alimentatienormen
B.P.J.A.M. van der Pol	secretaris Werkgroep Alimentatienormen
F. le Poole	lid Werkgroep Alimentatienormen
N. van Raalte	lid Werkgroep Alimentatienormen
R.M. Roetgerink	secretaris Werkgroep Alimentatienormen
J. de Ruiter	eerste voorzitter Commissie De Ruiter
I. Rijnbout	lid Werkgroep Alimentatienormen
F.J. Streppel	lid Werkgroep Alimentatienormen
P.A.J.Th van Teeffelen	lid Werkgroep Alimentatienormen
C.A. Terwee-van Hilten	voorzitter Werkgroep Alimentatienormen
A. Vink	lid Werkgroep Alimentatienormen
S. Wachter	lid Werkgroep Alimentatienormen
M.B. Werkhoven	secretaris Werkgroep Alimentatienormen
B.P.H.M. van den Wildenberg	voorzitter Hovenoverleg Familie, lid Werkgroep Alimentatienormen
J.W.G. Willems-Morsink	lid Werkgroep Alimentatienormen
G.A.Th. Wind	lid Werkgroep Alimentatienormen
S.F.M. Wortmann	ministerie van Justitie
L.H.M. Zonnenberg	voorzitter Commissie Knelpunten Tremanormen van de VPFA, advocaat

Trefwoordenregister

A

advoca(a)t(uur) | 112-113, 130, 137, 212, 215, 221
afstemming | 2, 23, 131, 171
afwijkende praktijken | 107-113
alimentatie | 4-5, 12-16
 · –bepaling | 5, 11, 14
 · –berekening(swijze) | 40, 57
 · –duur | 14-16
 · –gerechtigde(n) | 5, 12, 215-216
 · –hoogte | 2, 5, 9, 16, 27
 · –inning | 14, 122, 155, 179
 · –plichtige(n) | 5, 12, 4, 58
 · –programma's: zie onder computerprogramma's
 · –rechtsgrond | 13, 42, 45
alimentatienormen: zie onder Tremanormen
Algemene Maatregel van Bestuur | 29-30, 37, 51, 53-54, 86, 153, 176-177, 200, 214

B

behoefte(n) | 5, 11, 41, 72, 96-104, 137-143, 216
belangengroeperingen/organisatie(s) | 32-34, 43, 126, 201-202, 216
belasting(en)(betaler) | 50, 62, 64, 70, 86, 116, 215, 220
belastingvoordeel | 90-96
beleid (zie ook onder rechterlijk beleid) | 47
besluitvorming | 19-20, 23, 77-80, 86-87, 89-104, 113, 207-209, 221
bevoegdheidsvraagstuk | 21, 144
bezuiniging(en) (zie ook onder sociaal-economisch) | 155-156, 180, 186, 195, 218
bruto methode/model | 62, 64, 85, 217

buitenstaanders | 21, 91, 113, 115-130, 199, 203-204, 212, 221
bulk(alimentatie) | zaken 2, 18, 59, 85, 103-104, 200, 202, 208, 211, 219, 221
bijstand(suitkering) | 13, 15, 39-41, 153, 177, 186, 192, 201, 214, 220
bijstandsverhaal | 65, 116-121, 151, 204, 212

C

cassatie (zie ook onder Hoge Raad) | 9, 29, 36-37, 52, 80, 120, 157, 168, 174-175, 218-219
computerprogramma's | 61-62, 64, 67, 92, 203, 214
confectie | 2, 155, 197
coördinatie(mechanismen) | 3, 10, 19-20

D

depolitisering | 96, 103, 216
discretionaire bevoegdheid | 2, 4
draagkracht | 5, 11, 39-41, 44, 58-59
 · –beginsel | 59, 173
 · –percentage | 35, 39-40, 45, 59, 65, 107
 · –ruimte | 59
 · –loos inkomen | 58

E

efficiënt(ie) | 1, 18, 112, 138, 147, 155, 169, 171, 174, 195, 200, 206, 215, 218, 221
empirisch(e) studies/onderzoek | 2-4, 22-23, 199

F

feitelijk(e)
 · beslissingen | 2, 80

- kwestie | 29, 213
- instantie(s) | 30
- vaststellingen | 37
- feiten(rechter) | 9, 80
- fisca(a)l(e) (deskundigheid) | 67, 74, 123, 180
- forfaitair(e)
 - bedrag(en) | 59, 63, 85, 202, 129
 - (kinder)alimentatie | 65, 122, 153, 172-176, 204
 - systeem/stelsel | 66, 71, 90, 111-113, 129, 172-176, 204, 206, 208-209, 215, 218
 - percentage | 84

H

- herziening
 - kinderalimentatiestelsel | 183, 186, 191-197, 207, 218
 - rechterlijke organisatie: zie onder rechterlijke reorganisatie
 - Tremanormen (zie ook onder wijziging Tremanormen) | 5, 19, 71, 72, 86, 191, 193-195, 206
- Hoge Raad (zie ook onder cassatie) | 8-10, 20, 29-30, 36-37, 51, 54, 80-85, 133-134, 157, 174-175, 187, 191, 200, 202, 210, 213-214, 219, 221

I

- individuele geschillen: zie onder omstandigheden (van elk/het geval)
- informatie(vergaring) | 21, 78, 115-116, 123, 150, 173, 203, 205, 212
- inspraak | 21, 116, 130, 150-151, 201, 204, 212
- interne
 - verdeeldheid | 19, 105, 113, 207
 - discussies | 90, 96, 208
 - regel/richtlijn/leidraad | 20, 31, 45, 49, 90

K

- kantonrechtersformule | 4, 18, 92
- kinderalimentatie | 4, 65, 69, 71-72, 81
 - in het geval dat ouders nooit hebben samengewoond | 96-104
 - prioriteit van | 81-82, 194

L

- landelijke eenheid | 2, 89, 106, 113
- Landelijk Overleg Coördinerend Kantonrechters | 19
- landelijk(e) (rol)reglement(en) (voor de civiele rol) | 1
- legitimiteit | 23, 213
- levensonderhoud | 4
- LOV-F | 7, 21, 143
- LOV-S | 4

M

- maatwerk | 2, 153, 155, 172, 176, 178, 192, 208-209, 215
- machten
 - evenwicht van | 213, 216
 - scheiding van | 213, 216
- mandaat | 20, 74-77

N

- NVvR | 27, 143
- netto methode/methode | 58
- Nibud | 122-123, 165
- nieuwe partner | 83-84

O

- omstandigheden (van elk/het geval) | 2, 85-86, 99, 210, 215
- openbaarmaking | 45-46, 105-106, 130, 147, 198, 201, 219,
- overlegpartners | 157-165

P

- partneralimentatie | 4, 14-16
- periodieke herziening: zie onder herziening Tremanormen
- politiek | 12-16
- premievoordeel: zie onder belastingvoordeel
- product | 19, 57, 85, 206
- publicatie: zie onder openbaarmaking

R

- Raad van State | 7, 163, 185
- RvdR | 6-8, 144-146, 148
- Raden voor de Kinderbescherming | 35, 44, 65, 122, 153-158, 161-162, 166

rechterlijk(e)

- beleid | 1
- overleg(gen)(organen) | 3, 21, 210-211, 130
- reorganisatie | 6-16, 21, 139, 146, 150
- samenwerking | 1-5
- rechterswerk | 22, 157, 176, 188, 200, 212, 219

Rechtseenheidskamer | 2

rechtsgelijkheid | 1-2, 15, 29, 32

rechtsongelijkheid | 2, 11, 33, 42, 120, 128, 153, 200

rechtspolitiek | 23, 78-79, 83-86, 191, 100, 103, 107, 133, 159, 160, 177, 203, 206

Recofa | 3, 130, 205, 208-209

S

schuldsanering: zie onder Recofa

sociaaleconomisch(e) | 13, 214

sociale diensten | 39, 115-116, 203-204

straftoemeting | 2-4

T

tabel Kosten van kinderen | 68, 123, 128, 140, 154, 159, 165, 167, 172-173

Tremanormen | 5, 8-11

U

uniformiteit | 2, 34, 37

V

verfijning | 96, 202, 216-217

Vreemdelingenberaad | 2-3

W

WAC | 143-144

WeCo | 164

Werkgroep Alimentatienormen | 4-5

wetgever | 14, 16, 21-22, 52-53, 82, 133, 153, 212-214, 216-217, 220-221

wijziging Tremanormen (zie ook onder herziening Tremanormen) | 68, 71, 85-86, 96, 105-107, 112, 128, 151, 196-198, 206-207, 214

Curriculum vitae

Bregje Dijksterhuis is geboren op 11 december 1975 in Amstelveen. Ze studeerde in 1999 af als jurist, met een extensie burgerlijk recht en een rechtsfilosofische scriptie, aan de Universiteit van Amsterdam. In de periode 1997-1998 studeerde ze aan de University of Kent in Engeland. Vanaf 2000 tot 2001 werkte zij als juridisch medewerker bij de Gemeente Wormerland. Daaropvolgend is zij als AIO gaan werken bij het E.M. Meijers Instituut voor wetenschappelijk Onderzoek aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Leiden. Ze verrichtte in die periode ook in opdracht van het WODC empirisch onderzoek naar de politierechter. Vanaf 2006 tot 2007 heeft ze gewerkt als docent en onderzoeker bij de Universiteit van Tilburg. Ze deed onder meer empirisch onderzoek, in opdracht van de Eerste Kamer, naar de kwaliteit van wetgeving en deed onderzoek voor de Commissie Gelijke Behandeling. Sinds 2007 werkt ze bij de Hogeschool van Amsterdam als docent aan de opleiding HBO-rechten.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2007 en 2008 verschenen:

- MI-117 H.J.Th.M. van Roosmalen, *Overheidsaansprakelijkheid in Engeland en Nederland* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu 2007, ISBN 978 90 12 11846 0
- MI-118 R.W.J. Crommelin, *Het aanvullen van de rechtsgronden* (diss. Leiden), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04635 9
- MI-119 L.A.R. Siemerink, *De overeenkomst van Internet Service Providers met consumenten* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2007, ISBN 90 13 04357 7
- MI-120 I.S.J. Houben, K.J.O. Jansen, P. Memelink, J.H. Nieuwenhuis & L. Reurich (red.), *Europees contractenrecht. Techniek en moraal*, Deventer: Kluwer 2007, ISBN 90 13 04036 5
- MI-121 S. Hillebrink, *Political Decolonization and Self-Determination. The Case of the Netherlands Antilles and Aruba* (diss. Leiden), 2007, ISBN 978 90 9021470 2
- MI-122 B.W. Schermer, *Software agents, surveillance, and the right to privacy: a legislative framework for agent-enabled surveillance* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2007, ISBN 978 90 8728 021 5
- MI-123 C.G. Breedveld-de Voogd, *Vorm, vrijheid en gebondenheid bij de koop van een woning* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, ISBN 978 90 5454 412 8
- MI-124 T. Barkhuysen, W. den Ouden & E. Steyger (red.), *Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13046 28 1
- MI-125 A.C. Beunen, *Protection for databases, The European Database Directive and its effects in the Netherlands, France and the United Kingdom* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, ISBN 978 90 5850 267 4
- MI-126 Z. Deen-Racsmány, *Active Personality and Non-extradition of Nationals in International Criminal Law at the Dawn of the Twenty-first Century: Adapting Key Functions of Nationality to the Requirements of International Criminal Justice* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press.
- MI-127 C.P.L. van Woensel, *MERK, GOD EN VERBOD, Oneigenlijk gebruik en monopolisering van tekens met een grote symbolische waarde* (diss. Leiden), Amstelveen: Uitgeverij deLex BV 2007, ISBN 978 90 8692 010 5
- MI-128 J.A.J. Peter, *Levering van roerende zaken* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13043 81 5
- MI-129 A.C. Hendriks & H.-M.Th.D. ten Napel (red.), *Volksgezondheid in een veellagige rechtsorde. Eenheid en verscheidenheid van norm en praktijk*, Alphen a/d Rijn: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04720 2
- MI-130 H.R. Kranenborg, *Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie. Over de openbaarheid van persoonsgegevens* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 04886 5
- MI-131 M. Kaeding, *Better regulator in the European Union – Lost in translation or Full Steam ahead?* (diss. Leiden), Leiden University Press, ISBN 978 90 8728 026 0
- MI-132 S. van Wingerden, M. Moerings & J. van Wilsem, *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, ISBN 978 90 5454 948 2
- MI-133 Jubileumbundel Meijers Instituut, *Ik zou het zo weer doen. Terugblikken op proefschriften uit het 10-jarig bestaan van het Meijers Instituut*, Leiden: Leiden University Press
- MI-134 C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu 2007, ISBN 978 90 12 12470 6
- MI-135 A. Vermeer-Künzli, *The Protection of Individuals by means of Diplomatic Protection. Diplomatic Protection as a Human Rights Instrument* (diss. Leiden) 2007, ISBN 978 90 9022 487 9
- MI-136 I.S.J. Houben, K.J.O. Jansen, P. Memelink, J.H. Nieuwenhuis & L. Reurich (red.), *Samenloop*, Deventer: Kluwer 2007, ISBN 978 90 13 05033 2

- MI-137 T.C. Leemans, *De toetsing door de bestuursrechter in milieugeschillen. Over rechterlijke toetsingsintensiteit, bestuurlijke beslissingsruimte en deskundigenadvisering* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, ISBN 978 90 5454 986 4
- MI-138 P. Kuypers, *Forumkeuze in het Nederlands internationaal privaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2008, ISBN 978 90 13 04797 4
- MI-139 A. Meuwese, *Impact Assessment in EU Lawmaking* (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann Printing Service 2008
- MI-140 P.C. Adriaanse e.a., *Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, ISBN 978 90 5454 862 1
- MI-141 S.D. Dikker Hupkes, *What Constitutes Occupation? Israel as the occupying power in the Gaza Strip after the Disengagement*, Leiden: Jongbloed 2008
- MI-142 R.A. Visser, E. van Gernerden, P.A. More & R.C.J. de Roon, *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*, Leiden: Leiden University Press, ISBN 978 90 8728 0383
- MI-143 B.M. Dijksterhuis, *Rechters normeren de alimentatiehoogte. Een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen (1975-2007)*, Leiden: Leiden University Press, ISBN 978 90 8728 045 1

Zie voor de volledige lijst van publicaties: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek