

Rechterlijke samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen

Jet Tigchelaar

Bespreking van: B.M. Dijksterhuis, *Rechtens normeren de alimentatiehoogte, Een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen (1975-2007)*. Leiden: Leiden University Press 2008, 245 pp., ISBN 978 90 8728 045 1; e-ISBN 978 90 4850 604 0.

Bregje Dijksterhuis heeft een mooi rechtssociologisch proefschrift geschreven over een al langer bestaande en bekende vorm van landelijke rechterlijke samenwerking. Zij geeft een beeld van dertig jaar activiteiten van de Werkgroep Alimentatienormen en schetst de ontwikkeling van haar product: richtlijnen voor de vaststelling van de alimentatiehoogte, ook wel Tremanormen genoemd, naar het tijdschrift voor de rechterlijke macht *Trema*, waarin de rechterlijke alimentatienormen periodiek verschijnen.

Vanaf 1975 ondernemen sterke voorzitters en secretarissen van deze rechterlijke werkgroep acties – met haast intrige karakter – om tot drie keer toe wetgevingsplannen van de wetgever te passeren, hoven te pacificeren, de Hoge Raad buiten spel te zetten, kritische buitenstaanders te negeren en om overeind te blijven in de concurrentie van nieuwe overlegvormen, die door de reorganisatie van de rechterlijke macht zijn ontstaan.

Het proefschrift van Bregje Dijksterhuis leest bijna als een thriller: ze schrijft zeer soepel over de kracht van de werkgroep Alimentatienormen als vorm van rechterlijke samenwerking, maar laat de lezer ook *voelen* welke bedreigingen de werkgroep in de loop van de tijd heeft ervaren. Hoewel Dijksterhuis veel begrip lijkt te hebben voor de rechters, slaagt ze er ook in om voldoende afstand te nemen; zo noemt ze het gevoel van bedreiging ten aanzien van de wetgever een blinde vlek van de rechters.

Dijksterhuis heeft drie onderzoeksvragen. De eerste is: Hoe is rechterlijke samenwerking op het gebied van alimentatienormen in de Werkgroep Alimentatienormen ontstaan en hoe heeft deze zich ontwikkeld? De tweede onderzoeksvraag luidt: Wat zijn de sterke en zwakke kanten van de coördinatie door de Werkgroep Alimentatienormen? In het kader van deze vraag behandelt Dijksterhuis zeven thema's uit de literatuur, die vooral risicofactoren voor rechterlijke samenwerking lijken te accentueren. Het gaat om kwesties als gezag kunnen vestigen en zich staande kunnen houden bij interne verdeeldheid. Een ander thema is hoe om te gaan met afwijkende praktijken van individuele rechters, gerechten of zelfs gehele ressorten. Verder gaat het over zich blijvend succesvol kunnen handhaven ten opzichte van hoven, Hoge Raad en verschillende landelijke rechterlijke overlegvormen, die zich ook met alimentatie bezighouden. Ten slotte is een thema hoe

wordt omgegaan met buitenstaanders (advocaten, deskundigen en uitvoerders) wat betreft informatie en inspraak.

De derde onderzoeksvraag stelt de verhouding van rechterlijke samenwerking tot de taken van de wetgever aan de orde. Hierbij onderscheidt Dijksterhuis een empirische component: 'hoe komt het dat de wetgever de hoogte van alimentatie niet heeft gereguleerd?', en een normatief aspect: 'in hoeverre is het ontwikkelen van algemeen landelijk beleid voor de alimentatiepraktijk rechterswerk?' (p. 22)

Het proefschrift kan ik allereerst aanbevelen aan juristen die geïnteresseerd zijn in het alimentatierecht, meer specifiek in de niet-juridische factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van het alimentatierecht. Het is dus interessant voor breder georiënteerde juristen (die dan ook *Recht der Werkelijkheid* lezen). Aan hardcore juristen is het boek niet besteed. Dit sluit aan bij een constatering van Dijksterhuis, die namelijk beschrijft dat onder meer het gebrek aan belangstelling onder juristen het mogelijk maakte dat de Werkgroep Alimentatienormen in betrekkelijke lichte richtlijnen voor de vaststelling van alimentatie voortvarend kon vast stellen en eenvoudig aanpassen.

Mijn inzicht als jurist, die in de jaren '90 een dissertatie heeft geschreven over de juridische en politieke discussies over de rechtsgrond van alimentatie, is in ieder geval door het empirische onderzoek van Dijksterhuis sterk toegenomen.¹ Ik vond bijvoorbeeld een verklaring voor mijn verwondering over de afwezigheid in de literatuur van een bespreking van de fundamentele keuzen in de Tremanormen. Ik miste een soort Memorie van Toelichting die de achtergrond van de normen principieel verantwoordde. Er werd wel geschreven over de Tremanormen, maar dat waren vooral positiefrechtelijke commentaren van rechters die zitting hadden in de Werkgroep Alimentatienormen. Dijksterhuis verklaart waarom ik geen fundamentele uiteenzetting vond. Zij laat zien hoe deze werkgroep principiële en dus ook rechtspolitieke keuzen 'neutraliseerden' tot praktische richtlijnen en rekentechnische kwesties. Het depolitiseren maakte een snelle besluitvorming en een stapsgewijze ontwikkeling van alimentatienormen mogelijk, maar betekende ook dat er geen fundamentele discussies binnen de werkgroep werden gevoerd en zeker niet in het openbaar. Pas toen van buitenaf de kritiek op de rechtersrichtlijnen aanzwol, heeft Ten Hoeve, aan het eind van zijn termijn als secretaris van de werkgroep, in 1996 op persoonlijke titel een artikel in het *Nederlandse Juristenblad* gepubliceerd, waarin hij een wijziging van de Tremanormen voorstelde omdat het centraal stellen van de berekening van de draagkracht onrechtvaardig uitpakte voor alimentatiegerechtigde(n).

Het proefschrift is uiteraard een aanrader voor lezers die geïnteresseerd zijn in het actuele en nog lang niet uitgekristalliseerde thema van rechterlijke samenwerking. Daarbij moet de lezer geen theorievorming verwachten en ook geen positionering ten aanzien van andere empirische onderzoeken naar rechterlijke samenwerking van het laatste decennium. Dat ontbreekt. De kracht van Dijksterhuis ligt in de empirie, in de manier waarop ze documentonderzoek, observaties en interviews met vele rechters en een enkele buitenstaander heeft verwerkt in haar boek.

¹ J.Tigchelaar (1999), *Gescheiden zorgen, Zorg en autonomie in het politiek-juridisch debat over het alimentatierecht* (diss.), Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Het boek beschrijft, analyseert en evalueert op heldere en levendige wijze vele dimensies van de praktijk van rechterlijke samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen. De behandelde dimensies omvatten factoren als de invloed van personen, besluitvormingsprocessen, opvattingen over rechterswerk en omgevingsinvloeden. Dijksterhuis constateert dat de Werkgroep Alimentatienormen succesvol is gebleken in het bieden van houvast aan rechters met discretionaire bevoegdheid in het beslissen van bulkzaken en het tegemoetkomen aan de eisen van rechtsgelijkheid en snelheid. Ze signaleert echter ook dat werkgroep in de loop van de tijd te veel gehecht raakte aan haar richtlijnen, waardoor zij kritische geluiden uit de samenleving over de bruikbaarheid en toegankelijkheid voor justitiabelen en rechtvaardigheid voor de alimentatiegerechtigden niet goed tot haar door kon laten dringen. De dreiging van wetgeving in de jaren '90 en in de periode vanaf 2000 was nodig om deze 'zelfgenoegzaamheid' en naar binnengerichtheid enigszins om te buigen.

Last but not least is dit boek interessant voor lezers met normatieve belangstelling voor zowel rechterlijke rechtsvorming op zich als in het kader van de Trias Politica. Rechterlijke samenwerking is formeel niet hetzelfde als rechtsvorming, omdat er geen bindende normen worden gemaakt en ook niet als recht in de zin van art. 79 RO (99 oud) door de Hoge Raad worden aangemerkt. Rechterlijke samenwerking die bestaat uit collectieve richtlijnen voor toekomstige beslissingen kan in de praktijk wel fungeren als rechtsnorm. Dat roept onvermijdelijk vragen op over de taken en bevoegdheden van de rechter in het altijd precaire evenwicht van staatsmachten. Ik geef hieronder op basis van de dissertatie van Dijksterhuis eerst enkele overwegingen over de taak(opvatting) van de rechter. Daarna besteed ik kort aandacht aan de tekortschietende democratische houding van de Werkgroep Alimentatienormen als rechterlijke regelgever in relatie tot de wetgever.

Taakopvatting van de rechter

Rechterlijke samenwerking kan legitiem zijn vanwege de eisen van rechtsgelijkheid en snelheid en kan goed passen bij de rol opvatting van moderne rechters, die rechtspraak vooral beschouwen als (snelle en voorspelbare) dienstverlening aan de justitiabele. Zij kan echter op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid van de individuele rechter, want ook al zijn rechterlijke richtlijnen formeel niet bindend, informeel kan er behoorlijke druk worden uitgeoefend tot naleving ervan. Rechterlijke samenwerking kan dan neerkomen op rechterlijke uniformering en conformisme. Dijksterhuis illustreert deze spanning, door te melden dat 'controle op naleving [...] een zwak punt van de werkgroep is' (p. 209). Hiermee lijkt zij zelf een rechterlijk uniformeringsperspectief in te nemen. Zij constateert echter tegelijkertijd dat de werkgroep mild was ten aanzien van rechters die afwijken van de Tremanormen en concludeert dat de werkgroep de rechterlijke vrijheid om zelfstandig tot een oordeel te komen, belangrijker vond dan uniformiteit (p.113). Hiermee is overigens niet gezegd dat de onafhankelijkheid van de individuele rechter gegarandeerd is. Dijksterhuis meldt namelijk dat een kleinschaligere vorm van rechterlijke samenwerking, het ressortoverleg, een belangrijke invloed had op de naleving dan wel afwijking van de landelijke alimentatienormen. De invloed van rechterlijke samenwerking (in welke vorm dan ook) op

de individuele onafhankelijkheid van rechter, vraagt om blijvende aandacht. Zie hierover ook de discussie tussen Dijksterhuis en Terlouw in *Recht der Werkelijkheid* 2008, nummer 2.²

Rechterlijke samenwerking kan ook op gespannen voet komen te staan met de meer klassieke opvatting van de rechter als individuele conflictbeslechter. Dijksterhuis: 'Confectie dringt maatwerk naar de achtergrond (p.2)'. Vranken zegt het zelfde als hij erop wijst dat hanteerbaarheid van het recht een prijs heeft, namelijk dat er niet steeds recht gedaan wordt aan het individuele geval.³

Het is goed mogelijk dat rechterlijke samenwerking in de vorm van *niet bindende* rechterlijke richtlijnen een evenwicht kan bereiken tussen gelijkheid, snelheid en efficiëntie enerzijds en individuele belangenafweging anderzijds. Toch is permanente aandacht nodig voor de vraag of rechterlijke regelgeving de rechterlijke aandacht voor de concrete omstandigheden van het geval niet te veel onder druk zet. Dijksterhuis doet deze vraag naar mijn mening te luchtig af door in haar conclusie (op p. 219) te veel een organisatorisch perspectief in te nemen: '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.'

Hoe lastig standaardisering zich verhoudt tot een individuele beoordeling, blijkt uit de houding van de werkgroep Alimentatienormen in het onderzoek van Dijksterhuis als de *Hoge Raad* vindt dat er teveel door rechters wordt gestandaardiseerd en de *wetgever* juist vindt dat het te weinig gebeurt. De Hoge Raad bepaalde, in afwijking van de Werkgroep Alimentatienormen, dat kinderen (uit het oude gezin) niet zonder meer prioriteit hebben boven de partner uit het nieuwe gezin. De vaststelling en eventuele verdeling van de onderhoudsbijdrage dient afhankelijk te zijn van een belangenafweging die in elk geval moet plaatshebben. De Werkgroep Alimentatienormen past haar richtlijnen echter niet aan. Dijksterhuis meldt dat de leden wel vinden dat hun keuzes in de uitspraken beter moesten worden gemotiveerd. Ze voegt hieraan toe: '[d]e 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.'(p.84).

Als de wetgever in de jaren '90 en in 2000-2007 tot twee keer toe wetgeving wil invoeren die kinderalimentatie standaardiseert door middel van een forfaitair stelsel, verzet de Werkgroep Alimentatienormen zich. Het argument van de rechters is dat een dergelijk *bindend* systeem niet rechtvaardig is voor justitiabelen, 'omdat het geen elementen van rechtspraak, te weten het afwegen van individuele belangen per geval bevatte' (p.197).

2 Bregje Dijksterhuis, Rechterlijke samenwerking is rechterswerk, p. 59-62 en Ashley Terlouw, Rechtspreken is rechterswerk dat bij voorkeur in samenwerking geschiedt, p. 63-70. Beide bijdragen zijn te vinden in *Recht der Werkelijkheid*, jrg. 29, 2008/2.

3 J.B.M. Vranken (1995), *Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, Algemeen Deel*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, nr. 122, p. 79.

De relatie tot de wetgever

In het verlengde van de vraag welke betekenis rechterlijke samenwerking heeft voor de taak van de rechter, kan men zich afvragen hoe rechterlijke regelgeving zich verhoudt tot de taak van de wetgever als regelgever. Dit is in het bijzonder van belang omdat de rechter geen vanzelfsprekende democratische legitimatie heeft.

Dijksterhuis stelt: ‘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’ (p.212). De rechterlijke samenwerking in de werkgroep Alimentatienormen verliep echter anders. De wetgever was in de jaren zeventig in actie gekomen vanwege de divergerende rechtspraak. Binnen de rechterlijke macht vreesde men echter voor de gevolgen van wetgeving, namelijk een overload van alimentatiezaken bij de Hoge Raad. Om wetgeving tegen te houden en een eigen alternatief te ontwikkelen werd de Werkgroep Alimentatienormen in het leven geroepen, die in staat bleek in korte tijd een eenvoudig stelsel van alimentatierichtlijnen te ontwikkelen, dat draagvlak kreeg onder rechters. De Commissie (De Ruiters) van het Ministerie van Justitie, die de wetgeving moest voorbereiden had veel meer tijd nodig: zij diende inspraak met tal van betrokken instanties en groeperingen te organiseren. Dit leidde bovendien tot een ingewikkeld systeem. Daardoor ‘verloor’ de wetgever van de Werkgroep Alimentatie.

Dit patroon van actief verzet van de Werkgroep Alimentatienormen tegen initiatieven van de wetgever doet zich vanaf de jaren negentig nog twee maal voor. Dan is het doel van de wetgever niet langer het brengen van eenheid in rechtspraak. Dan beoogt de wetgever de inzichtelijkheid van de steeds complexere alimentatienormen voor de justitiabelen te vergroten en de onrechtvaardige uitwerking van rechterlijke normen voor alimentatiegerechtigden te corrigeren. Dit leidt tot het niet doorzetten van wetgeving vanwege door rechterlijke samenwerking ontwikkelde – minder vergaande – alternatieven. Dijksterhuis erkent een democratisch legitimatiekort van de rechterlijke alimentatienormen, maar vindt dat dit gecompenseerd wordt door de afzijdige ouding van de Hoge Raad en door berusting van de wetgever (p.214).

Dit lijkt mij echter te snel geconcludeerd. Zowel bij de uitlating over de Hoge Raad als die van de wetgever zijn kanttekeningen te plaatsen. Ik beperk me tot de laatste: berusting is niet hetzelfde als te weinig weerstand bieden tegen een actief verzet van rechters op een terrein waar zij de rechtspraak domineerden door er een steeds ingewikkelder systeem van te maken. De wetgever had meer tegenwicht moeten geven, maar de checks and balances van de Trias Politica werkten ook niet optimaal, door toedoen van de Werkgroep Alimentatienormen zelf.

Belangrijker is echter dat een democratisch legitimatiekort problematisch wordt als rechters rechtspolitieke keuzen maken die in strijd komen met het rechtssysteem, de wil van de wetgever of de binnen de samenleving gedeelde

rechtsovertuigingen.⁴ Interessant is dat Dijksterhuis wel problemen in deze sfeer signaleert, maar deze slechts als ‘blinde vlekken’ van de Werkgroep Alimentatie presenteert (p. 214).

Ik meen echter dat twee ‘blinde vlekken’ direct aangemerkt kunnen worden als democratische tekortkoming en probleem van het evenwicht van staatsmachten. De eerste is de vanaf de jaren negentig gesignaleerde onrechtvaardige uitwerking van de Tremanormen. Er werd onvoldoende tegemoetgekomen aan de behoefte van de alimentatiegerechtigde(n), vanwege een te sterke focus op allerlei lasten van de alimentatieplichtige die zijn draagkracht verlaagden. De ongelijke aandacht voor alimentatiegerechtigden en -plichtigen werd volgens Dijksterhuis in de hand gewerkt door ‘depolitiseren’ als methode van besluitvorming binnen de Werkgroep Alimentatienormen. Daardoor kon het systeem van alimentatienormen ‘zich stapje voor stapje in een ongewenste richting [...] ontwikkelen’ (p.216). Interessant is dus dat rechters ongewenste rechtspolitieke keuzen hebben gemaakt, door juist te negeren dat het rechtspolitieke keuzen waren.

De tweede ‘blinde vlek’ hangt hier nauw mee samen. De Werkgroep Alimentatienormen luisterde bijna alleen naar rechters, die graag problemen uit de rechtspraktijk geregeld wilden zien. Ze had weinig oor voor geluiden uit de samenleving. Daardoor miste de werkgroep niet alleen signalen uit de samenleving over de onrechtvaardigheid van het systeem voor alimentatiegerechtigden, maar ook signalen over de onbruikbaarheid en ontoegankelijkheid van het steeds gedetailleerder normensysteem. Dijksterhuis: ‘Terwijl de wetgever vanuit de samenleving signalen opving dat er behoefte was aan een eenvoudig systeem, drongen collega-rechters met succes bij de werkgroep aan op verfijning van het systeem’ (p.217). Het inhoudelijk democratische legitimatietekort lijkt dus tevens in de hand te zijn gewerkt door de waarde die rechters aan hun onafhankelijk hechtten. Deze onafhankelijkheid vergt echter juist een democratische houding als rechters overgaan tot ‘rechterlijke regelgeving’.

Dijksterhuis heeft in haar proefschrift laten zien dat de wetgever een rol kan spelen om deze democratische houding te vergroten. Pas door dreiging van wetgeving was de werkgroep bereid tot een meer fundamentele herziening van de Tremanormen. Zij voegt hier als aanbevelingen aan toe dat de Hoge Raad duidelijker corrigerend moet optreden en dat advocaten en anderen die werken met de uitkomsten van rechterlijke afspraken inbreng moeten krijgen op de totstandkoming van rechterlijke regelgeving.

Ik denk dat dergelijke concrete en onuitgewerkte aanbevelingen te gemakkelijk voorbijgaan aan principiële democratische en rechtstatelijke vragen naar de wenselijke reikwijdte van rechterlijke regelgeving. Voor de doordenking van deze vragen is inzicht in de feitelijke praktijk van rechterlijke samenwerking en regelgeving van groot belang. Dijksterhuis heeft dat inzicht gegeven voor het alimentatierecht. Zij heeft dan ook niet alleen een mooi leesbaar boek geschreven dat interessant is voor juristen en rechtssociologen, maar ook voor rechtsfilosofen.

4 Zie ook P.P. Rijpkema, *Aanpassing van de kantonrechtersformule is geen taak voor de rechter*, NJB 2008, nr. 44/45, p. 2756.