

Vergaderjaar 1985–1986

19 295

Wijziging van bepalingen in het Burgerlijk Wetboek in verband met de regeling van de limitering van alimentatie na scheiding

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 2 juni 1986

De vaste Commissie voor Justitie¹, met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel belast, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. uitten hun waardering voor het feit, dat de bewindslieden uiteindelijk, zij het na herhaaldelijk aandringen, het wetsvoorstel inzake limitering van alimentatie na echtscheiding bij de Tweede Kamer hebben ingediend. Reeds in 1969, bij de wijziging van Boek I BW, had de toenmalige woordvoerder van de fractie van de P.v.d.A. erop gewezen dat het huwelijk niet meer automatisch als een levenslange verzekering gezien moet worden. In een Openbare Commissie Vergadering heeft de fractie van de P.v.d.A. een poging gedaan om een rechtsgrond te construeren voor alimentatie en daaraan een maximumduur van de uitkering te ontfanen. De duur van de uitkering was daarbij niet alleen gerelateerd aan de duur van het huwelijk, maar ook aan de vraag, of men de zorg voor jonge kinderen had, of men een achterstand in opleiding of carrière had gekregen, en of het reëel was te veronderstellen dat men nog een plaats op de arbeidsmarkt zou kunnen verwerven.

Destijds kwam de fractie van de P.v.d.A. tot drie categorieën:

1. kort huwelijk, achterstand in opleiding;
2. verzorging van jonge kinderen;
3. na lang huwelijk geen mogelijkheid, op de arbeidsmarkt te participeren.

Zonder overigens het aantal jaren te concretiseren, zou in een dergelijk systeem voor elk van de groepen een verschillende maximum uitkeringsduur gelden.

Overigens hebben woordvoerders van deze fractie er ook altijd op gewezen dat het regelen van de gehele problematiek van de alimentatie een zeer moeilijke en heikele zaak is. Wat redelijk is voor de alimentatieplichtige kan bijzonder onbillijk zijn tegenover de alimentatiegerechtigde. Omgekeerd kan een redelijke regeling voor de alimentatiegerechtigde zeer onbillijk uitwerken jegens de alimentatieplichtige.

Sinds het voorstel van de P.v.d.A. zijn vele studies verricht op basis waarvan de regering het onderhavige voorstel van wet heeft ingediend, dat slechts twee categorieën kent.

¹. Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (P.v.d.A.), Stoffelen (P.v.d.A.), Van Dam (C.D.A.), Kosto (P.v.d.A.), voorzitter, Salomons (P.v.d.A.), Roethof (P.v.d.A.), Evenhuis-van Essen (C.D.A.), Wessel-Tuinstra (D66), Tripels (V.V.D.), ondervoorzitter, Van Muiden (C.D.A.), Van der Burg (C.D.A.), Schutte (G.P.V.), Krajtenbrink (C.D.A.), Lankhorst (P.P.R.), Van den Toorn (C.D.A.), Van Es (P.S.P.), Dales (P.v.d.A.), Janmaat, Korthals (V.V.D.), Wiebenga (V.V.D.), De Grave (V.V.D.), Lucassen-Stauttner (V.V.D.), Vermeend (P.v.d.A.).

Plv. leden: Van den Bergh (P.v.d.A.), Alders (P.v.d.A.), De Kwaadsteniet (C.D.A.), Stemerdink (P.v.d.A.), K. G. de Vries (P.v.d.A.), Gualthérie van Weezel (C.D.A.), Groenman (D66), Dees (V.V.D.), Cornelissen (C.D.A.), Borgman (C.D.A.), Leerling (R.P.F.), Kraaijeveld-Wouters (C.D.A.), Laning-Boersema (C.D.A.), Brouwer (C.P.N.), Van Ooijen (P.v.d.A.), Van Dis (S.G.P.), Hermans (V.V.D.), Jacobse (V.V.D.), Rempt-Halmmans de Jongh (V.V.D.), Lauxtermann (V.V.D.) en Sloots (P.v.d.A.).

De leden behorende tot de fractie van het C.D.A. hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel van wet, dat ertoe strekt een regeling te geven voor de limitering van alimentatie na scheiding.

Genoemde leden brachten in herinnering zich uitgesproken te hebben vóór limitering van alimentatie bij gelegenheid van de behandeling van het rapport betreffende de financiële positie van gescheiden vrouwen en haar gezinnen (zitting 1978-1979, OCV 35) en dit standpunt wederom te hebben verdedigd bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie voor het jaar 1985 (Hand. II, vergaderjaar 1984-1985, p. 1460). Desalniettemin betwijfelden genoemde leden de wenselijkheid en opportuniteit van het onderhavige wetsvoorstel.

Met de regering waren de leden van de C.D.A.-fractie van oordeel dat de rechtsgrond voor een alimentatieverplichting hierin is gelegen dat de verantwoordelijkheid voor elkaars bestaan die echtelieden door te huwen op zich hebben genomen, niet zonder meer bij echtscheiding eindigt. Het thans in de wet vastleggen van een limiet aan de alimentatieverplichting wordt door de regering verdedigd met een verwijzing naar gewijzigde opvattingen en omstandigheden. De gewijzigde opvattingen zijn de regering ter kennis gekomen door de resultaten van een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) ter zake. Ten aanzien van de mate waarin dit onderzoek aanknopingspunten biedt voor de nu voorgestelde regeling, sloten de leden van de C.D.A.-fractie zich aan bij de opmerkingen van de Raad van State. De bedenkingen die meer in het algemeen kunnen worden aangevoerd tegen het baseren van wetgeving op resultaten van opinie-onderzoek achtten deze leden voortreffelijk verwoord door de Minister van Justitie bij gelegenheid van de beraadslagingen over het initiatiefwetsvoorstel Wessel-Tuinstra (18331), waarnaar zij korthedshalve verwezen.

De leden van de C.D.A.-fractie gaven gaarne toe, dat de omstandigheden in zoverre zijn gewijzigd dat minder dan voorheen in het huwelijk sprake is van een traditionele rolverdeling waarbij de vrouw het huishouden verzorgt en de man betaald werk buitenshuis verricht. Tevens hebben steeds meer vrouwen een opleiding, waardoor zij in staat zijn in eigen onderhoud te voorzien. Dit houdt in dat, met de voortschrijding der emancipatie, de categorie vrouwen voor wie een ongelimiteerde alimentatie nu nog op zijn plaats is (de oudere na een langdurig huwelijk gescheiden vrouw, met geen of nauwelijks werkervaring buitenshuis), steeds kleiner wordt. De Orde van Advocaten wijst nog op het feit dat de langdurige alimentatieverplichtingen vrijwel allemaal ontstaan zijn uit echtscheidingen van oudere datum, die naar men mag verwachten, binnen niet al te lange tijd een einde zullen nemen. Een en ander bracht de leden van de C.D.A.-fractie ertoe de de zin van dit wetsvoorstel in twijfel te trekken.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met grote belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Bij meerdere gelegenheden hadden zij immers reeds te kennen gegeven voorstander te zijn van limitering van alimentatieduurverplichting tot 12 jaar. Zij waren dan ook verheugd dat een wetsvoorstel van deze strekking eindelijk was ingediend. De maatschappelijke behoefte aan een limitering achtten zij groot. Zij waren het dan ook met de bewindslieden eens dat de wetgever de verantwoordelijkheid daarvoor niet aan de rechter moet overlaten. Dit geldt des te meer nu blijkt dat de rechter in toenemende mate geen grens wenst te stellen. Zij waren het er tevens mee eens dat partijen bij overeenkomst een afwijkende regeling kunnen treffen.

Ook de extra beperkingen van rechtswege voor kinderloze huwelijken die korter hebben geduurd dan vijf jaar konden zij aanvaarden.

Alvorens echter in te gaan op de inhoud van dit wetsvoorstel hadden zij er behoefte aan nog enige opmerkingen van algemene aard te maken.

Nog tot op de dag van vandaag wordt van vele gehuwde vrouwen verwacht dat zij zich geheel zullen wijden aan de verzorging van hof en

haard, man en evt. kinderen. De echtgenoot wordt daarentegen geacht het benodigde brood op de plank te brengen. Het salaris is daarop dan ook afgestemd. Het gevolg daarvan is wel dat beide partijen niet of nauwelijks zelfredzaam zijn, in de zin van geheel op eigen benen kunnen staan wat betreft financiële en overige verzorging. Bij het verbreken van de huwelijksband komt dit gegeven op schrijnende wijze naar voren. De vrouw is in het algemeen niet in staat het eigen brood te verdienen; opleiding en arbeidservaring ontbreken meestal; de man ontdekt niet in staat te zijn voor zichzelf en/of zijn kinderen te kunnen zorgen. Geen wonder dat nog altijd het gros van de kinderen mede om die reden aan de moeder wordt toegewezen. De leden van de V.V.D.-fractie waren in het kielzog van de opvatting van de V.V.D. terzake, die tot uiting is gekomen in het op 2 december 1983 aanvaarden van het Teldersstichtingsrapport getiteld «Op weg naar maatschappelijke zelfredzaamheid», van mening dat reeds tijdens het huwelijk een betere taakverdeling zou moeten kunnen ontstaan opdat mannen zowel als vrouwen onafhankelijker tegenover elkaar zouden kunnen staan en de naweeën van het verbreken van de huwelijksband wat minder pijnlijk zouden behoeven te zijn. Zij constateerden dat in de afgelopen 10 jaar op dit punt weliswaar een bewustwordingsproces op gang is gekomen doch dat de consequenties daarvan nog lang niet altijd aanvaard worden. Anderzijds echter nam het verrichten van betaalde arbeid door gehuwde vrouwen, juist met zeer kleine kinderen, snel toe.

Zij legden er dan ook de nadruk op dat vrouwen na een scheiding slechts geacht kunnen worden op bevredigende wijze betaalde arbeid te kunnen verrichten indien zij niet alleen een behoorlijke opleiding doch ook arbeidservaring hebben. Mannen en vrouwen die bewust kiezen voor de oude rolverdeling moeten zich heden reeds kunnen indenken wat de gevolgen daarvan kunnen zijn voor een onverhoopt op de klippen lopen van de huwelijksboot. De leden van de V.V.D.-fractie waren van mening dat bij een dergelijke langzamerhand bewust te maken keuze de financiële gevolgen op den duur niet voor rekening van de vrouw of de gemeenschap mogen komen.

Zij beoordeelden het onderhavige wetsvoorstel dan ook vanuit de volgende invalshoeken:

- een signaalwerking voor de huidige generatie huwendes dat het huwelijk niet meer de levensverzekering is waarvoor deze toch nogal eens wordt gehouden.
- een billijke en redelijke oplossing voor de reeds gescheiden mensen die zuchten onder de niet alleen financiële maar ook de daarmee verbonden emotionele gevolgen, maar dikwijls gescheiden zijn in een tijdperk, waarin over het werken door gehuwde vrouwen niet eens werd nagedacht cq. zelfs verboden was.

De leden van de fractie van D66 wilden in hun bijdrage aan het voorlopig verslag slechts ingaan op de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel. Zij konden zich voorstellen dat zij in een later stadium wellicht meer juridisch-technische zaken aan de orde zouden stellen. Zij konden de essentie van dit wetsvoorstel onderschrijven, en hadden ook al eerder op een beperking van de alimentatieduur aangedrongen. Deze leden verwezen hierbij naar bijdragen van mevrouw Wessel-Tuinstra.

In het algemeen huldigden zij de opvatting dat financiële afhankelijkheid van partners ten opzichte van elkaar, zowel tijdens als na het huwelijk, zoveel mogelijk moet worden voorkomen en moet worden vervangen door economische zelfstandigheid van individuen. Zij waren zich er overigens van bewust dat nog een lange weg te gaan is alvorens die situatie zal zijn bereikt. Een consequent emancipatiebeleid, gericht op verdeling van betaald en onbetaald werk over mannen en vrouwen, op betere scholings- en arbeidsmarktkansen voor vrouwen, en op het scheppen van voorwaarden waaronder de combinatie van buitenshuis

werken en thuis voor huishouding en eventuele kinderen zorgen, in principe voor iedere volwassene tot de mogelijkheden behoort, is daarvoor onontbeerlijk.

Het had deze leden dan ook verbaasd dat in het wetsvoorstel nauwelijks een relatie met het emancipatiebeleid is gelegd, en de staatssecretaris van Sociale Zaken & Werkgelegenheid, belast met de coördinatie van het emancipatiebeleid, dit wetsvoorstel niet heeft mede-ondertekend. Het beperken van de alimentatieduur impliceert dat vrouwen na verloop van tijd zelf in het levensonderhoud kunnen voorzien. Bij een dergelijk voorstel mag dan niet voorbijgegaan worden aan de mogelijkheden die vrouwen daartoe geboden worden. Zolang er geen relatie gelegd wordt met een voorwaardenscheppend emancipatiebeleid kwam de voorgestelde maximale termijn van 12 jaar voor de verplichting tot levensonderhoud van rechtswege de aan het woord zijnde leden dan ook betrekkelijk willekeurig en onvoldoende onderbouwd voor, doch zij waren van mening dat dit een eerste stap is in de richting van een samenleving waarin het niet meer vanzelfsprekend is dat het sluiten van een huwelijk gelijk staat aan het sluiten van een levensverzekering. Voor een toekomstige ge-emancipeerde generatie vrouwen, waaraan ook anderszins eisen gesteld mogen worden (en rechten toegekend), zou een eventuele alimentatie na scheiding verder in duur beperkt kunnen worden. Voor een oudere generatie, die in traditionele rol- en verwachtingspatronen is opgegroeid, zou de voorgestelde overgangstermijn van 3 jaar weleens onredelijk kunnen uitpakken.

De aan het woord zijnde leden oordeelden het een groot bezwaar dat aan de verlengingsmogelijkheid na 12 jaar een absolute grens gesteld wordt in het geval dat men als alimentatiegerechtigde AOW gaat ontvangen. Zolang nog niet afdoende is geregeld dat alle vrouwen recht hebben op een deel van het ouderdomspensioen, zoals dat tijdens het huwelijk is opgebouwd door de man, pakt een dergelijke grens niet rechtvaardig uit.

Deze leden konden instemmen met de regeling voor diegenen die na een kort kinderloos huwelijk gaan scheiden.

De leden van de C.P.N.-fractie waren van oordeel dat zolang het gezin en de traditionele huwelijksmoraal nog zo centraal staat in het regeringsbeleid, alimentatieregelingen als een noodzakelijk kwaad geaccepteerd moeten worden. Dit geldt zeker nu een beleid ter versterking van de zelfstandige positie van de vrouw nog op zich laat wachten. Met name wilden zij de aandacht van de regering vestigen op de moeilijke positie van oudere gescheiden vrouwen die de verzorging van de kinderen op zich hebben genomen.

Heeft de regering een beeld van de opleidingsmogelijkheden voor deze vrouwen? Heeft de regering inzicht in de arbeidsmarktpositie van oudere vrouwen, variërend per opleidingsniveau?

De kennisneming van het wetsvoorstel ter wettelijke beperking van de alimentatieduur had de leden van de P.P.R.-fractie tot grote zorg gestemd.

Zorg, omdat door het kabinet voorbij wordt gegaan aan de voorwaarden waaraan noodzakelijkerwijs moet worden voldaan om tot een werkelijke emancipatie van vrouwen te komen; terwijl het kabinet het wel ter onderbouwing van zijn voorstellen doet voorkomen alsof die emancipatie reeds in zoverre is voltooid dat een maximumtermijn van 12 jaar alimentatie in het algemeen redelijk zou zijn.

Indertijd had deze fractie de naar aanleiding van de OCV over «de financiële positie van de gescheiden vrouwen en haar gezinnen» ingediende motie ter limitering van de alimentatieduur mee ondersteund (11 860, nr. 18).

Nog steeds stonden deze leden op het standpunt dat daar waar een huwelijk niet levenslang is gebleken, de duur van de alimentatie in principe ook niet levenslang kan zijn.

Echter, te constateren valt dat er een grote groep oudere gescheiden vrouwen bestaat, wier mogelijkheden tot het komen tot economische zelfstandigheid zeer beperkt tot nihil is. Hun capaciteiten zijn veelal door hun vaak lange huwelijk en door de daarin van hen gevergd volledige inzet voor de kinderen, hun man en het huishouden niet gericht op het verrichten van betaalde arbeid buitenshuis.

Een limitering van de alimentatieduur zou deze groep vrouwen op een zeer onterechte wijze straffen voor een levenswijze en een rolverdeling tussen vrouwen en mannen binnen het huwelijk die niet voortvloeide uit een reële keuze van deze vrouwen maar voortkwam uit het maatschappelijke rollenpatroon. Daarom mag het niet zo zijn dat een algemene wettelijke limitering van de duur van de alimentatie de rechter in alimentatiezaken de mogelijkheden ontnemt om per afzonderlijk geval een rechtvaardige alimentatieduur te bepalen, dus eventueel een onbeperkte duur.

De leden van de P.P.R.-fractie constateerden dat het kabinet in zijn toelichting in het geheel niet is ingegaan op de sociaal-economische context waarbinnen de alimentatie moet worden gezien. De economische positie van het overgrote deel van de (ex-) gehuwde vrouwen is ten opzichte van mannen slecht. De werkloosheid is groter dan onder mannen en het inkomen uit de betaalde arbeid is over het algemeen lager. Dit geldt in versterkte mate voor vrouwen die de zorg voor (kleine) kinderen hebben en zich daarom slechts voor bepaalde soorten betaald werk vooral deeltijdwerk, aan kunnen bieden. De noodzaak van het verstrekken van alimentatie aan de vrouw na een echtscheiding vloeit direct uit deze economische positie voort. Deze leden merkten op dat zij nu en in het verleden steeds hebben gehamerd op een overheidsbeleid dat de economische positie van vrouwen verbetert. Alleen dan wanneer er sprake is van gelijke kansen van mannen en vrouwen (gehuwd of ongehuwd) op werk en inkomen en wanneer de zorg voor kinderen niet meer een zaak is die vrijwel uitsluitend op de schouders van de vrouw terechtkomt, is een limitering van de duur van de alimentatie te rechtvaardigen. Daarom vonden deze leden dat het niet aangaat om een zogenaamd aan de huidige opvattingen aangepaste alimentatieregeling voor te stellen zolang de gelijke kansen van mannen en vrouwen nog niet zijn gerealiseerd.

Naar de mening van de leden van de P.P.R.-fractie leidt het overige kabinetsbeleid, met name het fiscale beleid en het beleid ten aanzien van de kinderopvang, er toe dat er ook in de toekomst nog grote groepen gescheiden vrouwen zullen zijn voor wie een niet in de tijd beperkte alimentatie een zonder meer redelijke financiële tegemoetkoming zal zijn voor de door hen opgelopen maatschappelijke achterstand.

Het commentaar van de Raad van State en de reactie hierop van het kabinet in het Nader Rapport had bij de leden van de P.P.R.-fractie enige vragen opgeroepen. Waarom heeft het kabinet niet het advies van de Raad van State gevolgd, namelijk om het wetsvoorstel niet naar de Tweede Kamer te zenden? De kritiek van dit college achtten deze leden vernietigend. Het verweer van het kabinet hiertegen is naar de mening van deze leden niet steekhoudend. Het kabinet vindt het feit dat er reeds bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig is (inmiddels aangenomen) waarin gemeenten verplicht worden om waar mogelijk over te gaan tot verhaal van kosten van de bijstand voldoende reden om het onderhavige wetsvoorstel in te dienen. Bij de behandeling door de Kamer van de verhaalsplicht van gemeenten is uitdrukkelijk naar voren gebracht dat het een slechte werkwijze van wetgeving is om de verhaalsplicht bij wet vast te leggen voorafgaand aan een duidelijke regeling omtrent maximum termijnen van de alimentatie. Het kabinet, zo vonden deze leden van de P.P.R., draait de zaak om. Inderdaad heeft de Kamer indertijd om een wettelijke regeling van de alimentatieduur gevraagd. Maar dat is ook niet het kernpunt van de kritiek van de Raad van State. Waar het om gaat is dat er een voor alle partijen rechtvaardige limitering van de alimentatieduur komt.

Het lid van de R.P.F.-fractie had onoverkomelijke bezwaren tegen de inhoud van het voorliggend wetsvoorstel. Deze bezwaren waren zowel van principiële als financieel-economische aard. In het vervolg zou hij nader hierop ingaan.

Voorts merkte het hier aan het woord zijnde lid op, dat de Raad van State heeft geadviseerd het onderhavige wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen. De Raad voert daarvoor zeer zwaarwegende argumenten aan, welke in de gewijzigde memorie van toelichting nauwelijks weerlegd zijn. De Raad constateert onder meer, dat de beperkte WODC-onderzoeken te weinig aanknopingspunten bieden om te concluderen, dat «in beginsel een onbeperkte alimentatie onder alle omstandigheden door de samenleving niet meer als redelijk wordt ervaren.» Wanneer uit het onderzoek van 1980 blijkt, dat in 80% van de onderzochte echtscheidingsgevallen geen termijn is vastgesteld voor de alimentatieduur en voorts blijkt dat dit percentage in het vervolg-onderzoek (1982) nauwelijks veranderd is, kan daaruit inderdaad geen tendens naar een termijngebonden alimentatieduur afgeleid worden. Bovendien lijkt het onderzoek eerder te wijzen in de richting, dat langdurige alimentatie (langer dan 12 jaar) slechts in een beperkt aantal gevallen voorkomt namelijk bij 10 van de 59 personen, die in het betreffende onderzoek op dat moment nog alimentatie ontvingen of betaalden. Overigens wordt in de memorie van toelichting niet gesproken over de redenen waarom in een eerder stadium de alimentatie in de andere gevallen beëindigd is. Kan hierover alsnog meer duidelijkheid gegeven worden?

In het wetsvoorstel wordt er impliciet vanuit gegaan, dat de verzorgende ouder – in het merendeel van de gevallen blijkt dit de moeder te zijn – zich na een aantal jaren verzorging, beschikbaar stelt voor de arbeidsmarkt om met betaalde arbeid in eigen levensonderhoud te voorzien. Op deze vooronderstelling is door de Raad van State kritiek geïoefend, omdat de vrouw in een periode waarin de immateriële zorg en aandacht voor de kinderen intensiever wordt, bij voorbeeld in de periode van de puberteit, zij deze taak moet gaan combineren met een volledige werkkring buitenshuis. Het hier aan het woord zijnde lid onderschreef deze kritiek van de Raad van State. Daar komt bij, dat door de limitering van de alimentatie als het ware een deel van de gezinsverantwoordelijkheid van de ouders wordt afgewenteld op de samenleving en meer in het bijzonder op de algemene middelen. Deze gevolgen leken dit lid ongewenst.

Voor het lid van de R.P.F.-fractie was de rechtsgrond voor de alimentatieverplichting na het huwelijk gelegen in het karakter van het huwelijk als verbond voor het leven en niet zozeer in de gevolgen van het huwelijk. In de memorie van toelichting wordt over het huwelijk gesproken als over een civielrechtelijk contract, dat te allen tijde en om welke reden dan ook ontbonden dan wel opgezegd kan worden. Dit blijkt naar de mening van dit lid met name uit formuleringen als «door het huwelijk ontstane achterstand in maatschappelijke mogelijkheden» en «billijke verevening van door het huwelijk ontstane economische nadelen.» Dit lid kon zich met een dergelijke benadering op principiële bijbelse gronden niet verenigen. Overigens leidt de benadering van de regering tot merkwaardige resultaten.

In het nader rapport wordt gesteld, dat sinds 1971 «in brede kring» (wat dit ook moge omvatten) de opvatting wordt gehuldigd, dat de rechtsgrond voor alimentatie is gelegen in de verantwoordelijkheid voor elkaars bestaan, die men door het huwelijk jegens elkaar op zich neemt. Hiermee kon dit lid zich verenigen. Dat vervolgens deze verantwoordelijkheid drastisch wordt ingeperkt ten laste van de overheid vloeit hieruit niet logischerwijs voort, maar zal met een keur van argumenten moeten worden aangetoond. De in de memorie van toelichting gegeven argumentatie is daarvoor te fragmentarisch en weinig overtuigend. Zo wordt bij voorbeeld niet ingegaan op de vraag in hoeverre het uitgangspunt van individuele zelfstandigheid verenigbaar is met de verantwoordelijkheid

voor elkaar. Evenmin wordt aandacht besteed aan de vraag of door een verplichting tot economische individuele zelfstandigheid impliciet geen afbreuk wordt gedaan aan de onvervangbare waarde van de ouderlijke kinderopvoeding.

Ook overigens vermocht het lid van de R.P.F.-fractie niet in te zien, waarom de verantwoordelijkheid van echtgenoten voor elkaar, juist waar zij zelf geen beperking daarin hebben aangebracht, door de wetgever beperkt zou moeten worden. Hier mag toch op zijn minst de vraag worden gesteld of de overheid nog wel op verantwoorde wijze omgaat met gemeenschapsgelden. In het merendeel van de gevallen komt de alimentatiegerechtigde niet terecht in een betaalde baan, maar in de Algemene Bijstandswet. Ook kan de vraag worden gesteld of de overheid via dit wetsvoorstel niet opnieuw oneigenlijk gebruik van de sociale voorzieningen gaat aanmoedigen, terwijl via het wetsvoorstel betreffende het verplichte verhaal door gemeenten hieraan juist enig paal en perk werd gesteld. Naar de mening van het lid van de R.P.F.-fractie lijkt dit een inconsistente gedragslijn. Of is het de bedoeling, dat de Algemene Bijstandswet gaat functioneren als «rechtscheidingsvoorziening.»

Het hier aan het woord zijnde lid stelde vervolgens nog enkele meer specifieke vragen. In het nader rapport wordt in paragraaf 6 gesteld, dat bij de beoordeling van de meest wenselijke overgangsregeling het feit betrokken dient te worden, dat alimentatie na echtscheiding een subsidiair karakter heeft. Kan deze stelling nader worden geadstrueerd? Het gaat er dan met name om inzicht te verkrijgen op welke middelen alimentatie een aanvulling geeft. In hoeverre worden alimentatie-verzoeken afgewezen omdat de desbetreffende echtgenoot voldoende inkomsten heeft om in eigen levensonderhoud te voorzien, dan wel zich dit in redelijkheid (op de arbeidsmarkt) kan verwerven? Voor wat betreft de beperking van de alimentatie-verplichting tot het moment, dat recht bestaat op onder andere een A.O.W.-pensioen rees bij dit lid de vraag in hoeverre in het wetsvoorstel rekening is gehouden met echtscheidingen van mensen boven de 65 jaar. Is in dat geval nog een alimentatie-verplichting mogelijk?

Het lid van de G.P.V.-fractie was niet verrast door het voorstel voor een wettelijke limitering van alimentatie na scheiding. Zowel van de zijde van de regering als vanuit de Kamer is meermalen gesuggereerd dat een limitering wenselijk dan wel noodzakelijk zou zijn. Dit betekent echter niet, dat dit lid ook kon instemmen met het voorstel.

De gedachte die kennelijk aan het voorstel ten grondslag ligt is, dat iedere meerderjarige voor zichzelf dient te zorgen. Dit moge dan een opvatting zijn, welke past in het door het kabinet voorgestane emancipatiebeleid, ze ligt naar de mening van het lid van de G.P.V.-fractie niet ten grondslag aan het geldende huwelijksrecht. Immers, artikel 81 boek 1 BW vervangt de individuele zorgplicht juist door een zorgplicht van echtgenoten jegens elkaar, terwijl artikel 82 een gezamenlijke zorgplicht ten opzichte van de kinderen vastlegt.

Het lid van de G.P.V.-fractie wees erop, dat het huwelijk geen overeenkomst voor bepaalde tijd is, maar een band voor het leven. Daaraan doet niet af, dat de wet het mogelijk heeft gemaakt het huwelijk door de rechter te doen ontbinden. Een scheiding maakt een inbreuk op de bedoeling van het huwelijk. Het is dan ook in het geheel niet logisch dat als gevolg van zo'n inbreuk een einde zou kunnen komen – eventueel op termijn – aan de zorgplicht die aan het huwelijk inherent is.

Het was het lid van de G.P.V.-fractie opgevallen, dat de bewindslieden wel uitvoerig stilstaan bij de financiële gevolgen van een scheiding, maar weinig aandacht schenken aan het karakter van het huwelijk. Dat karakter houdt ook in, dat de echtgenoten elkaar vrijwillig getrouwheid, hulp en bijstand hebben beloofd. Ook hiervan geldt dat deze belofte gevolgen heeft, ook na scheiding. Waarom zou de overheid deze gevolgen na verloop van tijd op zich moeten nemen, terwijl de ex-echtgenoot die

de belofte heeft afgelegd en er in het huwelijk toe heeft bijgedragen dat (meestal) de vrouw na scheiding niet in haar levensonderhoud kan voorzien, financieel voldoende draagkrachtig is om in deze kosten bij te dragen?

2. De voorgestelde regeling

Alvorens in te gaan op de concrete voorstellen, wilden de leden van de P.v.d.A.-fractie een algemener punt aan de orde stellen waar dit wetsvoorstel echter wel invloed op heeft.

Onder de huidige bepalingen wordt de alimentatie door de rechter vastgesteld naar behoefte en draagkracht, waarbij de draagkracht mede wordt bepaald door het inkomen van de huidige partner van de alimentatieplichtige. Dit nu heeft vaak tot schrijnende situaties aanleiding gegeven, bij voorbeeld dat de alimentatieplichtige met zijn/haar nieuwe relatie geen gezin kon stichten omdat het inkomen van de partner niet gemist kon worden voor de betaling van de alimentatie.

In 1972 werd een motie (Haas-Berger) van de P.v.d.A. om het inkomen van de nieuwe partner bij het bepalen van de draagkracht buiten beschouwing te laten, verworpen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren van oordeel dat er nu toch redenen te over zijn om een dergelijke bepaling wel op te nemen.

In de eerste plaats zijn de gedachten over de verzelfstandiging en individualisering, ook wat betreft inkomen, in die jaren veranderd.

Ten tweede zal in het onderhavige voorstel van wet een wijziging op grond van andere omstandigheden met betrekking tot de duur niet of slechts zelden meer kunnen voorkomen. Geldt dat overigens ook voor de hoogte van de alimentatie? De regering spreekt in de memorie van toelichting over rechtszekerheid. Mag worden aangenomen dat ook verandering in de hoogte van de uitkering aan stringente voorwaarden is gebonden? Indien ook de hoogte van het bedrag alleen onderworpen is aan de indexering, zal in de meeste gevallen het inkomen van de nieuwe partner niet in aanmerking kunnen worden genomen, want die is er nog niet. Dan zou het irreëel zijn dit wel in beschouwing te nemen als op het moment van de uitspraak en vaststelling van de alimentatie er toevallig wel al sprake is van een nieuwe relatie. Dat zou de rechtszekerheid noch de vrijheid van personen een andere relatie aan te gaan, ten goede komen. Ten derde wordt, indien moet worden aangenomen dat de hoogte van het bedrag aan wijzigingen onderworpen kan blijven op grond van artikel 401, eerste lid boek 1 B.W. een aantal argumenten die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel ondergraven, vooral het argument dat men gereeder zal zijn te betalen omdat men weet waar men aan toe is. Dat is dan dus niet waar. In het algemeen wilden de leden van de fractie van de P.v.d.A. een mogelijkheid tot wijziging van de hoogte van de uitkering niet uitsluiten indien de inkomenspositie verandert, echter, indien die inkomenspositie anders wordt doordat men toevallig een andere – inkomen verwervende – partner vindt, dan mag dat niet van invloed zijn. De alimentatiegerechtigde had en heeft toch alleen maar aanspraken op haar/zijn ex-partner en zijn/haar verdiensten. Bij voortduren van het huwelijk tussen de ex-partners zou er ook geen extra bedrag zijn binnengekomen. Het ware dus aan te bevelen, bij het beoordelen van de draagkracht alleen te kijken naar de inkomsten van de alimentatieplichtige, omdat die alleen op grond van een vroeger huwelijk verplichtingen heeft tegenover de alimentatiegerechtigde.

Het onderhavige wetsvoorstel stelt in feite twee limieten voor: de duur van het huwelijk, indien er geen kinderen zijn en het huwelijk korter heeft geduurd dan 5 jaar, en voor alle andere gevallen geldt een maximale alimentatieduur van 12 jaar. In de convenanten kan verder worden vastgesteld wat partijen willen.

De regering is van mening, dat, hoewel de huidige wet de rechter de bevoegdheid tot limitering geeft, deze daarvan niet voldoende gebruik maakt. Daarom zou, aldus de memorie van toelichting op blz. 6/7, de wetgever moeten optreden: «De wetgever zou aldus zijn taak afwentelen op de rechterlijke macht en de rechter voor een te zware opgave stellen indien hij telkens, zonder dat de wetgever daarbij richtinggevend is opgetreden, zou moeten nagaan op welke gronden en op welke termijn de alimentatieplicht behoort te eindigen.»

Het wetsvoorstel bevat de termijn van 12 jaar, waarna de alimentatie van rechtswege ophoudt. De rechter kan echter een nieuwe termijn vaststellen, indien de beëindiging de alimentatiegerechtigde te hard zou treffen. Wat zijn daarvoor de criteria? Volgens de memorie van toelichting niet het enkele feit dat men een beroep op de bijstand moet doen. Wat dan wel? Is het feit dat de alimentatiegerechtigde na een lang huwelijk en een ruime alimentatie na zijn/haar zestigste jaar moet terugvallen op de bijstand, iets wat de alimentatiegerechtigde te hard zou vallen? In redelijkheid kan toch niet worden verwacht dat iemand die 25 jaar gehuwd is geweest en gedurende die tijd niet aan het arbeidsproces heeft deelgenomen, op dit moment, maar zelfs ook in betere economische omstandigheden, na een echtscheiding op 50-jarige leeftijd ooit nog kans heeft op een werkkring?

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of er niet meer duidelijkheid over de criteria moet komen ter wille van de rechtszekerheid voor beide partijen. Dezelfde vraag kan gesteld worden ten aanzien van de criteria bij verlenging van de termijn voor alimentatie indien de rechter de termijn heeft vastgesteld.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat er in dit laatste geval twee mogelijkheden zijn om tot een verlenging van de uitkeringstermijn te komen. Ten eerste is verlenging van de termijn mogelijk indien er sprake is van een wijziging in omstandigheden. Die wijziging moet echter van zo ingrijpende aard zijn, dat van de verzoeker naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde handhaving van de termijn niet kan worden verlangd. Deze criteria zijn niet duidelijk. Geldt zowel voor de alimentatiegerechtigde dat de termijn verlengd wordt, als in bijzondere omstandigheden voor de alimentatieplichtige dat de termijn eventueel kan worden verkort? Waarom zal hier in uitzonderlijke gevallen wel het feit dat men een beroep moet doen op de Algemene Bijstandswet door de rechter moeten kunnen worden meegewogen? Aan welke uitzonderlijke gevallen wordt hierbij gedacht? Is het mogelijk deze uitzonderlijke gevallen nader in de wet vast te leggen? Waarom is hier onderscheid gemaakt ten opzichte van de verlenging na 12 jaar?

Ten tweede is verlenging van de termijn mogelijk op grond van het huidige artikel 401, tweede lid boek 1 BW. Welke criteria stelt de regering zich voor te hanteren om te bepalen of de termijn voor de alimentatie is vastgesteld op grond van verkeerde veronderstellingen? Moet er sprake zijn van een opzettelijke verkeerde voorstelling van zaken?

Kan, indien men van alimentatie heeft afgezien, zowel in het eerste als in het tweede geval, later nog een verzoek om alimentatie gehonoreerd worden?

Waarom is het moeilijker een verlenging van de uitkeringsduur te verkrijgen indien de termijn op 12 jaar is vastgesteld dan wanneer de termijn van rechtswege vervalt? Wat is de reden hiertoe?

Ten aanzien van de wenselijkheid van de voorgestelde regeling merkten de leden van de C.D.A.-fractie het volgende op. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de door de rechter vastgestelde alimentatie, evenals de tussen partijen overeengekomen alimentatie indien geen termijn is genoemd, uiterlijk 12 jaar na de echtscheiding eindigt. Tevens worden er mogelijkheden tot verlenging aangegeven, voor het geval de concrete omstandigheden van het geval een verlenging rechtvaardigen. Hieruit

blijkt dat de regering van oordeel is dat het niet mogelijk is ten aanzien van de duur van alle alimentaties één fatale termijn vast te stellen.

De leden van de C.D.A.-fractie deelden de opvatting, dat het van de omstandigheden van elk concreet geval zal dienen af te hangen, over welke periode de verplichting tot levensonderhoud zich uitstrekt. Genoemde leden achtten de onafhankelijke rechter het best in staat deze te beoordelen en beschouwden het opnemen van een maximum termijn in de wet eerder een hinderpaal dan een hulpmiddel om te komen tot een oordeel dat recht doet aan de concrete situatie. In deze visie voelden deze leden zich onder meer gesteund door de meerderheid van de adviescommissie burgerlijk recht van de Orde van Advocaten.

Bovendien zetten meergenoemde leden vraagtekens bij de maximum duur van de voorgestelde termijn – voorzover deze er dan al moet komen. De regering motiveert deze met een verwijzing naar het ongunstigste geval, namelijk een huwelijk met kinderen, waarvan het jongste geboren werd toen de ouders scheidden. Bij het einde van de alimentatie zal het jongste kind dus 12 jaar zijn, een leeftijd waarop het voor de alimentatiegerechtigde, aldus de regering, niet meer bezwaarlijk zal zijn een werkkring buitenshuis te vervullen, naast de verzorging van het kind/de kinderen.

De leden van de C.D.A.-fractie toonden zich door deze argumentatie niet overtuigd. Immers, de leeftijd van 12 jaar is er ook een waarop de behoefte aan immateriële zorg en aandacht intensiever wordt, hetgeen het niet gemakkelijker maakt deze taak te combineren met een volledige werkkring buitenshuis.

Ten aanzien van de mogelijkheid tot verlenging merkten de leden van het C.D.A. het volgende op. De verlenging kan zich volgens het bepaalde in art. 157, zesde lid boek 1 BW in geen geval uitstrekken tot voorbij het tijdstip waarop AOW wordt ontvangen of een aanvullend ouderdomspensioen. De leden van de C.D.A.-fractie vermochten niet in te zien waarom de gronden waarop de verlenging van de alimentatie is gebaseerd, hun geldigheid in alle gevallen waarin een pensioen wordt ontvangen zouden verliezen. De hoogte van de alimentatie zou hier toch mede bepalend moeten zijn, aldus deze leden.

De leden van de C.D.A.-fractie wilden nog eens de wenselijkheid van een wettelijke regeling van verrekening van pensioenrechten benadrukken. Voorzover het al dient te komen tot een wettelijke regeling van de beperking van de alimentatie-duur, achtten deze leden het noodzakelijk dat deze pas in werking treedt indien een wettelijke regeling van de pensioenverrekening is getroffen. Genoemde leden wezen er in dit verband op dat er een categorie vrouwen is welke buiten de boot valt, zowel op grond van het zgn. pensioenarrest (HR 27-11-1981, NJ 82, 503) dat geen betrekking heeft op buiten gemeenschap van goederen gehuwden, als op basis van het voorontwerp verrekening pensioenrechten dat weliswaar een regeling voorstelt los van het huwelijksgoederenregime, maar terugwerkende kracht mist. De thans in art. 157, zesde lid voorgestelde regeling achtten deze leden dan ook niet consistent nu de limiteringsregeling wel terugwerkende kracht heeft.

Gezien het eerder in dit verslag naar voren gebrachte konden de aan het woord zijnde leden van de V.V.D.-fractie instemmen met de hoofdregel dat de verplichting tot levensonderhoud na scheiding van rechtswege eindigt na maximaal 12 jaar. Voor de generatie van reeds gescheiden en wellicht op dit moment nog scheidende vrouwen konden zij akkoord gaan met de rechtsgrond voor alimentatie dat gescheiden vrouwen in het algemeen niet in staat zijn onmiddellijk in het eigen onderhoud te voorzien. Niet alleen de verzorging van jonge kinderen, de slechte opleiding en/of het gebrek aan arbeidservaring maar ook de arbeidsmarkt, die de leeftijd van nog te accepteren arbeidskrachten steeds lager stelt, laat dat niet toe. Het moest de aan het woord zijnde leden echter van het hart dat de memorie van toelichting er ook voor toekomstige scheidingen

nog steeds van uitgaat dat niet of nauwelijks van enige roldoorbreking dan wel deelname aan het arbeidsproces ook door gehuwde vrouwen met (kleine) kinderen sprake zal zijn, doch dat kinderen geheel verzorgd zullen worden door de moeder, terwijl de vader zich de luxe van alleenverdiener schijnt te permitteren.

Hoe het ook zij, de vraag is of het verstandig is van de bewindslieden te aanvaarden dat vrouwen in verband met de verzorging van zeer jonge kinderen 12 jaar de tijd (moeten) hebben om zich een zekere mate van zelfstandigheid te verwerven. Een eventuele opleiding plus toetreding tot de arbeidsmarkt behoort zich in een veel korter tijdsbestek te voltrekken om volwaardig «aan de bak te kunnen komen». Naar gelang van de leeftijd van nog jonge kinderen aanvankelijk in deeltijd, doch spoedig daarna toch in een volledige functie, wil de beëindiging van de alimentatie, zonder dat de vrouw moet terugvallen op de Algemene Bijstandswet, gerechtvaardigd zijn. De opvang van schoolgaande kinderen moet op verantwoorde wijze, bijvoorbeeld via een gastgezin, te verwezenlijken zijn. In de alimentatie van deze kinderen zou een bedrag voor dit soort opvang, die meestal niet zo kostbaar is, kunnen worden opgenomen.

Zouden de bewindslieden wat meer gedetailleerd kunnen aangeven wanneer zich naar hun mening een situatie voordoet, die van «een zo ingrijpende aard is dat ongewijzigde handhaving van de termijn naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden gevegd», als bedoeld in art. 157, vijfde lid (nieuw). Zijn de bewindslieden daarbij van opvatting dat het voor de betrokken alimentatiegerechtigde gemakkelijk zal zijn aan te tonen dat verlenging gerechtvaardigd is. De leden van de V.V.D.-fractie vonden verlenging onder meer redelijk en/of billijk in de volgende situaties.

De situatie waarin de alimentatiegerechtigde veel te oud is om tot de arbeidsmarkt toe te treden en voor wie het terugvallen op de Algemene Bijstandswet onder meer ten gevolge zou hebben het zgn «opeten» van het eigen huis, terwijl de alimentatieplichtige de draagkracht bezit om zonder problemen aan de verplichtingen te voldoen.

Achten de bewindslieden het in het algemeen billijk dat vrouwen zich dankzij het van rechtswege vervallen van de alimentatie op dikwijls reeds gevorderde leeftijd niet meer de woning kunnen veroorloven waaraan zij gewend zijn geraakt?

Vervolgens lijkt verlenging redelijk in die situatie waarin er voor de alimentatiegerechtigde geen regeling is getroffen inzake de toekenning van een evenredig deel van de pensioenregeling van de voormalige echtgenoot. Zeker na een langdurig huwelijk lijkt het niet redelijk en billijk indien de vrouw uitsluitend op de AOW zou moeten terugvallen. De doorlopende alimentatieverplichting na de AOW-gerechtigde leeftijd zou kunnen worden beschouwd als een uitbetaling van een evenredig deel van het pensioen.

De aan het woord zijnde leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of een wettelijke limitering van de alimentatieduurverplichting dan ook niet gepaard dient te gaan met een eveneens wettelijke regeling inzake de toekenning van aan de duur van het huwelijk evenredige pensioenrechten aan de ex-echtgenote.

Kunnen de bewindslieden trouwens enig inzicht verschaffen, bij voorkeur cijfermatig, welke groepen vrouwen financieel getroffen zullen worden door de nieuwe regeling? Hoe ligt de verhouding tussen vrouwen die er financieel op achteruitgaan en de groep vrouwen die financieel op hetzelfde niveau blijven middels een bijstandsuitkering.

De leden van de V.V.D.-fractie begrepen niet waarom in het algemeen het terugvallen op uitkeringen in het kader van de Algemene Bijstandswet geen reden is om verlenging te rechtvaardigen doch dat een uitzondering wordt gemaakt voor vrouwen in het zicht van een eigen pensioenrecht c.q. AOW-uitkering. Hoever moet de alimentatiegerechtigde nog van een dergelijk recht verwijderd zijn om volgens de bewindslieden voor verlenging van de alimentatieregeling in aanmerking te komen.

Hoe beoordelen de bewindslieden overigens een door de leden van de V.V.D.-fractie ontvangen opmerking van een alimentatiegerechtigde dat zij dank zij een vrij hoge alimentatie voor de kinderen zelf slechts in aanmerking zal komen voor een relatief lage aanvulling op basis van een uitkering in het kader van de Algemene Bijstandswet. Een aanzienlijke achteruitgang in inkomen zou daarvan het gevolg zijn.

Hoezeer zijn partijen, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie, eigenlijk zeker van het feit dat de alimentatieverplichting van rechtswege zal vervallen indien de rechter de mogelijkheid heeft de verplichting zelfs enkele malen te verlengen zonder dat aan deze verlenging een andere grens wordt gesteld dan het door de alimentatiegerechtigde verkrijgen van een eigen pensioenrecht ter hoogte van minimaal de AOW-uitkering dan wel de AOW uitkering zelve. Zou dit wetsvoorstel derhalve inderdaad ten gevolge hebben dat minder procedures aanhangig zullen worden gemaakt?

Het wetsvoorstel veronderstelt voorts dat echtgenoten die een alimentatieregeling via een convenant hebben afgesproken zich willen houden aan de wettelijke termijnen. Niet alleen is volgens de leden van de V.V.D.-fractie deze veronderstelling verder niet onderbouwd maar staat deze haaks op het feit dat echtgenoten bij convenant kunnen afwijken van de onderhavige wettelijke regeling. Dat zou dan slechts gelden voor de alsnog overeen te komen convenanten. Ligt het derhalve niet meer voor de hand partijen de mogelijkheid te verschaffen op basis van dit wetsvoorstel aan de rechter voor te leggen of alsnog de wettelijke limitering kan worden toegepast.

Vervolgens zouden de leden van de V.V.D.-fractie willen vernemen of het kabinet bij nader inzien de vrees van de Stichting Organisatie Gescheiden Mensen deelt dat het markeren van het begin van de «afteldatum» door de inschrijving van het vonnis in de registers van de burgerlijke stand, uitlokt tot vertragingstactieken bij de procedures, in het bijzonder bij kinderloze huwelijken van een kortere duur dan vijf jaar. Een vrees die door insiders als de adviescommissie burgerlijk recht van de Orde van Advocaten wordt gedeeld.

De leden van de fractie van D66 wilden graag een nadere onderbouwing van de gekozen termijn van 12 jaar. Is deze termijn uit puur pragmatische overwegingen gekozen en gerelateerd aan de gedachte dat kinderen na de basisschool naar grotere zelfstandigheid groeien, en ouders (veelal moeders) voor die tijd moeilijk betaald buitenshuis kunnen werken? Als dat zo is, laat zich de vraag stellen of de problemen die zich voordoen bij het combineren van betaald werk en het verzorgen van kinderen onder de 12 jaar voortvloeien uit de tijdens het huwelijk bestaande rolverdeling, dan wel uit de in het algemeen voor werkende ouders bestaande barrières van maatschappelijke en arbeidsmarkttechnische aard. Met andere woorden: wat hebben praktische overwegingen te maken met de plichten van de ex-partner? Als uit een 3 jaar durend huwelijk 1 kind is geboren, is het dan redelijk om de partner op 12 jaar alimentatie aan te spreken?

Het zelfde geldt voor een huwelijk dat 5 jaar geduurd heeft en waaruit 2 kinderen zijn geboren. Is niet hoe dan ook een zeker verband tussen huwelijksduur en alimentatieduur op zijn plaats? Graag zagen deze leden dus een sterkere onderbouwing van de 12-jaars termijn.

De aan het woord zijnde leden vroegen wat de consequenties zouden zijn als onderscheid gemaakt zou worden tussen huwelijken die voor 1970 zijn gesloten en in de tijd daarna. Bij huwelijken die voor 1970 zijn gesloten, kan men er immers vrij zeker van uitgaan dat men was ingesteld op een traditionele rolverdeling. Diegenen die na 1970 in het huwelijk zijn getreden, zagen zich geconfronteerd met gaandeweg veranderende maatschappelijke opvattingen over de man-vrouw-verhouding. Zou bij het hanteren van de maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet tevens rekening gehouden moeten worden met het moment van huwelijksluiting en de op dat moment bestaande toekomstverwachtingen?

Een dergelijk onderscheid in huwelijken gesloten voor of na 1970 raakt direct aan de noodzaak van de overgangperiode van 3 jaar die voor de oude gevallen geldt. De aan het woord zijnde leden hadden zich weliswaar meermalen ernstig bezorgd getoond over de zogenaamde probleemgevallen van levenslang lopende alimentaties, maar vroegen zich toch af of van vrouwen van 50 jaar na 16 jaar huwelijk en 12 jaar alimentatie wel verwacht kon worden dat ze binnen 3 jaar in eigen levensonderhoud zouden kunnen voorzien. Welke maatregelen denkt het kabinet te nemen om deze vrouwen alsnog een kans op betaalde arbeid te geven? Zou het ook mogelijk zijn de duur van de overgangperiode te relateren aan de duur van het huwelijk, dus in het bovenstaande geval 8 jaar?

Waaruit moesten deze leden overigens begrijpen dat de rechter bij een eventuele verlenging in eerste instantie van een extra termijn van 6 jaar dient uit te gaan, nu in de wettekst daarvan geen sprake is? Uit de toelichting begrepen zij dat de rechter alleen in gevallen, waarin men in afwachting van de AOW nog een beroep op de bijstand zou moeten doen voor een langere termijn dan 6 jaar, kan verlengen. Geldt in andere gevallen alleen een maximale verlengstermijn van 6 jaar?

Met een systeem waarin de (verlengde) alimentatie direct eindigt als de vrouw een AOW-uitkering ontvangt, hadden de aan het woord zijnde leden in zoverre problemen, dat er ondanks het pensioenarrest van de Hoge Raad van 21 november 1981 nog een grote groep vrouwen zal zijn die geen recht kan doen gelden op een aandeel in het door hun ex-man opgebouwde ouderdomspensioen. Deze leden wilden hierbij verwijzen naar het commentaar van de Werkgroep Vrouw en Recht van 30 januari 1986.¹ Het gaat dan om vrouwen die de boedelscheiding hadden geregeld voor het pensioenarrest, aangezien de Hoge Raad in dit arrest uitdrukkelijk terugwerkende kracht van de pensioenverdelingsregeling heeft uitgesloten. Ook vrouwen die buiten iedere gemeenschap van goederen zijn gehuwd, vallen buiten de prijzen omdat de Hoge Raad bij het voornoemde arrest heeft gesteld dat het pensioen een actief deel uitmaakt van de huwelijkse goederengemeenschap en om die reden verdeeld moet worden. Waar geen gemeenschap is of een beperkte gemeenschap, die niet mede het pensioen omvat, heeft de vrouw geen recht op verdeling. De werkgroep Vrouw en Recht geeft als voorbeeld de situatie waarin na ruim 30 jaar een huwelijk ontbonden wordt, en de vrouw 52 jaar is. Pensioenverdeling is achterwege gebleven. De man heeft een goed inkomen en een goed pensioen. De termijn van 12 jaar verloopt als de vrouw 64 jaar is en zij komt in aanmerking voor verlenging tot ze 65 jaar wordt. Daarna valt ze terug op de AOW, en de man krijgt naast zijn AOW het volledige, grotendeels tijdens het huwelijk opgebouwde pensioen. De strikte beperking van de alimentatieduur tot de AOW-gerechtigde leeftijd van de vrouw zou alleen aanvaardbaar zijn als bij een echtscheiding de opgebouwde ouderdomspensioenrechten betrokken zijn bij de vermogensrechtelijke regeling van de echtscheiding. Acht het kabinet het logisch dat de limiteringsregeling wel terugwerkende kracht heeft en het pensioenarrest en het voorontwerp van wet met betrekking tot de verrekening van pensioenrechten bij echtscheiding deze terugwerkende kracht mist?

Het kwam de leden van de fractie van D66 voor dat een checklist van omstandigheden waarmee de rechter rekening moet houden niet overbodig zou zijn, aangezien bij de beoordeling van een verzoek tot verlenging ook nagegaan moet worden of de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een zeker handvat bij de beoordeling daarvan achtten deze leden, in tegenstelling tot het kabinet, zeker relevant. Zij kwamen mede tot deze conclusie na lezing van het door het kabinet onder paragraaf 16 gestelde, waarbij aangegeven wordt dat de rechter zowel wegens financiële als niet financiële omstandigheden kan limiteren. Volgens het wetsvoorstel moet de rechter dat doen volgens de strenge criteria van het nieuwe artikel 401, tweede lid, boek 1 BW. Deze leden konden zich geen voorstelling maken van de uitleg van de begrippen redelijkheid en billijkheid als er

¹ Deze brief is ter inzage gelegd op het commissiesecretariaat onder nr. J. 86-58.

geen checklist zou bestaan voor de hantering van dergelijke, volgens paragraaf 16, strenge maatstaven. Ook betrokkenen zelf zouden met een checklist gebaat zijn om te kunnen beoordelen of een verzoek tot verlenging enige kans op succes heeft.

De leden van de C.P.N.-fractie hadden met weinig waardering kennis genomen van de in het voorliggende wetsvoorstel vervatte wetswijzigingen. Zij onderschreven de stelling dat de huidige regeling voor alimentatie voor verbetering vatbaar is. In te veel gevallen is er sprake van rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid. Zij waren echter van mening dat ook in een nieuw wetsvoorstel voldoende ruimte moet blijven voor de rechter om in individuele situaties bijzondere regelingen te treffen.

Daarnaast is het volgens hen noodzakelijk rekening te houden met de geringe kansen van vrouwen met weinig vooropleiding en arbeidservaring op de arbeidsmarkt. Dit wordt nog eens versterkt doordat voor vrouwen die na de scheiding de zorg voor de kinderen op zich hebben genomen slechts weinig kinderopvangvoorzieningen beschikbaar zijn.

De leden van de C.P.N.-fractie meenden dat het huidige voorstel onvoldoende recht doet aan de moeilijke positie van oudere gescheiden vrouwen. Wat zijn de redenen dat het voorstel van de werkgroep alimentatienormen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak om een termijn van 15 jaar in plaats van 12 jaar in acht te nemen, niet is gevolgd?

Is bij de vaststelling van de limiet van 12 jaar rekening gehouden met de periode die door het volgen van een opleiding en het zoeken van werk in beslag genomen wordt?

Ten aanzien van de gronden waarop tot verlenging kan worden overgegaan vreesden deze leden dat de nu geformuleerde gronden voor verlenging te beperkt zijn. Moet niet in de gevallen waarin de alimentatieduur beperkt wordt als gevolg van te verwachten toekomstontwikkelingen en een verlengingsverzoek wordt aangevraagd door een alimentatiegerechtigde, die kan aantonen dat zij buiten haar schuld in omstandigheden is geraakt, waarin zij de alimentatie niet kan missen, dit verzoek toegewezen worden?

Ten aanzien van de beperking van de verlengingsmogelijkheid als de alimentatiegerechtigde aanspraak kan maken op een AOW-pensioen wilden de leden van de C.P.N.-fractie een reactie van de regering en het voorstel van de werkgroep Vrouw en Recht dat aan de leden van de commissie van Justitie is toegestuurd. Daarin wordt voorgesteld de bovengenoemde beperking van de verlengingsmogelijkheid alleen te laten gelden in die gevallen waarin bij de echtscheiding de opgebouwde pensioenrechten, voorzover aanwezig, betrokken zijn bij de vermogensrechtelijke regeling van de echtscheiding.

Zijn er gegevens over de zeer langdurige alimentatieverplichtingen? Om hoeveel gevallen gaat het? Is het waar dat het hier om gevallen gaat die binnen niet al te lange tijd een einde zullen nemen? Hoe is de financiële positie van de alimentatieplichtige in dit soort gevallen, zie reactie van de Orde van Advocaten aangehaald op blz. 3 van de memorie van toelichting.

De leden van de P.P.R.-fractie constateerden dat de maximum-termijn van 12 jaar een willekeurig gekozen termijn is en dat het kabinet ook niet goed met deze termijn uit de voeten kan. Wat moet de interpretatie zijn van de zin (memorie van toelichting blz. 7): «De termijn van 12 jaar moet mede te hard zou treffen»? Hoeveel ruimte wil het kabinet de rechter bieden om verlenging van de termijn toe te kennen?

Waar de leden van de P.P.R.-fractie bezwaar tegen hebben is dat niet is aangegeven of de vrouw voor zichzelf de keuze heeft om na 12 jaar thuis te blijven of dat dit voorgelegd wordt aan de rechter. Hoeveel keuzevrijheid heeft de vrouw, zo vroegen deze leden het kabinet? Zij achtten dit namelijk wezenlijk omdat uit de memorie van toelichting blijkt dat er vanuit gegaan wordt dat in principe alle vrouwen met kleine kinderen na hun echtscheiding zich voorbereiden op werken buitenshuis. Daarmee legt het kabinet deze groep ongevraagd een dubbele taak op.

De leden van de P.P.R.-fractie hadden enkele vragen over alimentatiebetaling in relatie tot pensioenrechten en verzochten het kabinet op dit punt om meer duidelijkheid.

Hoe verhoudt zich het voorgestelde eindigen van recht op alimentatie bij het ontstaan van AOW-rechten tot de rechtspraktijk die is ontstaan na het arrest van de Hoge Raad van 27-11-1981? Moet de memorie van toelichting zo worden opgevat dat de alimentatie eindigt indien de gerechtigde een AOW-pensioen ontvangt, maar dat indien de onderhoudsplichtige tijdens het huwelijk pensioenrechten heeft opgebouwd de gerechtigde geen recht meer heeft op alimentatie maar op een evenredig aandeel in het pensioen? Deze leden verzochten het kabinet om een nadere toelichting op de laatste alinea van deze paragraaf 16 (blz. 13, memorie van toelichting), beginnend met: «In het bijzonder voor de onderhoudsgerechtigden».

De argumentatie voor een wettelijke limiet van 12 jaar vond het lid van de G.P.V.-fractie weinig overtuigend. Waaraan ontlenen de bewindslieden de gedachte dat kinderen vanaf 12 jaar een zodanige zelfstandigheid hebben bereikt, dat het vervullen van een dienstbetrekking voor de vrouw niet bezwaarlijk is? Dit lid deelde de twijfel van de Raad van State, of het reëel en billijk is van de verzorgende ouder van jonge kinderen onder alle omstandigheden te verlangen dat deze na de echtscheiding een dubbele taak op zich neemt. Hij had de indruk, dat het voorstel om een limiet te stellen bij 12 jaar toegeschreven is naar het idee, dat iedere volwassene voor zichzelf dient te zorgen.

Het lid van de G.P.V.-fractie merkte op, dat de termijn van 12 jaar volgens blz. 7 memorie van toelichting is beargumenteerd vanuit het ongunstigste geval, namelijk een huwelijk met kinderen waarbij het jongste kind geboren werd toen de ouders scheidden. Moet hieruit worden afgeleid, dat naarmate er in deze gedachtengang minder sprake is van zo'n ongunstig geval de limiet korter behoort te worden gesteld?

Hij vroeg voorts hoe het criterium van de zelfstandigheid van het jongste kind vanaf 12 jaar zich verhoudt tot de Algemene Weduwen- en Wezenwet. Die wet gaat er immers van uit, dat het voor kinderen tot 18 jaar nog van groot belang is, wanneer de moeder in staat wordt gesteld zich volledig aan de zorg van deze kinderen te wijden. Wat is de rechtsgrond om in dit opzicht verschil te maken tussen kinderen van gescheiden ouders en half-wezen? Of moet worden aangenomen, dat het kabinet voornemens is ook de AWW te wijzigen?

3. De verhouding tot het verhaalsrecht

Het verhaalsrecht van de gemeente is gebonden aan de door de rechter vastgestelde termijn. Toch, zo merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op, schijnen gemeenten nog een eigen toetsingsrecht te hebben en een verhaalsrecht dat niet op de rechterlijke uitspraak stoelt. Wat wordt bedoeld met de zinsnede op blz. 14: «Dat wil zeggen dat bij voorbeeld na het verstrijken van de wettelijke termijn van 12 jaar, de verhaalsvordering mag worden getoetst aan de maatstaven van artikel 157.»? Indien de draagkracht van de alimentatieplichtige voldoende is en de gemeente zou op hem ook na het verstrijken van de wettelijke duur van de alimentatie mogen blijven verhalen dan is de limitering na 12 jaar illusoir. Of doelt de regering hier uitsluitend op een nadere termijn die door de rechter ingevolgd artikel 157, vijfde lid, boek 1 BW is vastgesteld?

Indien de partijen geen beroep doen op de gewijzigde omstandigheden van artikel 401 boek 1 BW en de termijn wordt niet door de rechter verlengd, hoe kan dan de gemeente daar wel een beroep op doen? Dit zou toch de rechtszekerheid ondergraven? Tevens zou van de argumentatie van de regering, dat men eerder bereid zal zijn de alimentatie te betalen als men weet dat er een einde aan is en wanneer dat einde er zal zijn,

weinig overblijven. Aangezien men toch nog door het verhaalsrecht overvallen kan worden, is nog niet bekend wanneer de uitkeringsplicht ophoudt. Hoe moet de gemeente controleren en toetsen of de termijn door de rechter op grond van verkeerde uitgangspunten is vastgesteld, opdat toch nog na afloop van die termijn een verder verhaalsrecht mogelijk is? Zal dat er niet toe leiden dat na afloop van de termijn elke alimentatieplichtige met een kantongerechtsprocedure wordt geconfronteerd om te bekijken of de rechter destijds wel op goede gronden de duur van de alimentatie heeft vastgesteld en hoe hoog het bedrag van het verhaal moet zijn?

De leden van de V.V.D.-fractie wilden weten of zij goed begrepen hadden dat gemeenten bepaalde rechtsgronden konden hanteren om de van rechtswege gelimiteerde alimentatietermijn door de rechter te doen verlengen in verband met het gestelde in de memorie van toelichting op blz. 14 onder punt 18, 1e alinea.

Deze mogelijkheid wordt in het inmiddels aangenomen wetsvoorstel 18813 niet aangeduid. Wel is sprake van wijziging van een rechterlijke uitspraak op grond van wijziging van omstandigheden, doch dat heeft weinig te maken met de verlenging op grond van redelijkheid of billijkheid, die kennelijk is opgenomen om een onrechtvaardige situatie voor de alimentatiegerechtigde te vermijden, artikel 157, vijfde lid.

Bij het verstrijken van de wettelijke termijn van 12 jaar mag de verhaalsvordering worden getoetst aan de maatstaven van artikel 157 boek 1 BW. De leden van de fractie van D66 hadden bij de behandeling van het ook overigens door hen niet ondersteunde wetsvoorstel met betrekking tot de verhaalsplicht in de Algemene Bijstandswet, bezwaar gemaakt tegen de grote autonomie die de verhalende instantie, i.c. de gemeentelijke sociale dienst, op grond van artikel 66 van de ABW is toegekend. Zeker als geen criteria zijn opgenomen aan de hand waarvan een verzoek tot verlenging moet worden beoordeeld, geeft dit huns inziens een te grote macht aan de sociale diensten. De situatie kan zich voordoen dat een onderhoudsplichtige man wiens inkomen slechts toereikend was voor het betalen van kinderalimentatie, waarbij de vrouw dus op de bijstand was aangewezen, bij het bereiken van de 21-jarige leeftijd van de kinderen, alimentatieverplichting ziet wegvallen en vervolgens wordt aangesproken door de gemeentelijke sociale dienst omdat hij nu de financiële ruimte zou hebben voor alimentatie aan zijn ex-vrouw. Valt een dergelijke situatie onder een wijziging van omstandigheden, als daartoe een verzoek wordt gedaan door de ex-vrouw of de sociale dienst binnen de termijn van 12 jaar?

De leden van de C.P.N.-fractie hadden bezwaar tegen het feit dat de verhaalsplicht een belangrijk argument wordt om de alimentatie te beperken. Deze leden hadden bij eerdere gelegenheden uiting gegeven aan hun sterke bezwaren tegen de verhaalsplicht. De vraag of de verhaalsplicht moet worden beperkt kan naar hun oordeel los worden gezien van de vraag of de alimentatieduur beperkt moet worden.

4. De financiële consequenties van de limitering

De leden van de C.D.A.-fractie plaatsten een vraagteken bij de juistheid van het afwentelen van de financiële gevolgen van echtscheiding op de gemeenschap, door middel van een te verwachten verhoogd beroep op de bijstand. Dienen deze gevolgen niet door de betrokkenen, indien daartoe in staat, zelf gedragen te worden?

Het kwam de leden van de fractie van D66 redelijk voor als het advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën gevolgd zou worden in die zin dat eventueel stijgende bijstandskosten voor de gemeente volledig vergoed zouden worden.

Het was de leden van de P.P.R.-fractie opgevallen dat in de memorie van toelichting slechts gesproken wordt over de financiële consequenties van de limitering voor de overheid.

Bij een wetsvoorstel dat voor zoveel mensen diep ingrijpende financiële gevolgen zal hebben leek het hen om tot een enigszins verantwoord oordeel te komen noodzakelijk dat in wordt gegaan op de financiële consequenties voor de gescheiden partijen. Deze leden verzochten het kabinet dan ook om alsnog in te gaan op veranderingen in de inkomensplaatjes van onderhoudsplichtigen en onderhoudsgerechtigden indien dit wetsvoorstel wordt uitgevoerd.

Uit de memorie van toelichting kregen deze leden de indruk dat slechts summier onderzoek is verricht onder gescheiden personen. Hoeveel onderhoudsgerechtigden zullen onder de overgangsbepaling van artikel II, eerste lid vallen?

Is een schatting te maken van het aantal mensen (voornamelijk vrouwen) die als gevolg van de limitering van de alimentatieduur in de bijstand terecht zullen komen?

5. De overgangsbepaling

De overgangsbepaling voor bestaande alimentatieuitkeringen voorziet in een overgangstermijn van drie jaar. Alhoewel het van rechtswege direct stopzetten van alle oudere uitkeringen onbillijk zou werken en een overgangperiode zeker noodzakelijk is, vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie of dit voorstel toch niet extra onbillijkheden met zich meebrengt. Zou het mogelijk zijn uitzonderingen te maken voor oudere vrouwen, indien de draagkracht van de alimentatieplichtige van dien aard is, dat een beroep op de bijstand een totaal ander levenspatroon met zich mee zou brengen? En zou het mogelijk zijn de periode van 3 jaar te verkorten, indien reeds een beroep op pensioenrechten geëffectueerd is?

De leden van de C.D.A.-fractie toonden zich verbaasd over de terugwerkende kracht van de overgangsbepaling. Deze houdt in dat de gerechtvaardigde verwachtingen die alimentatiegerechtigden mochten hebben op grond van een rechterlijke uitspraak of een overeenkomst met de alimentatieplichtige, nu door de wet worden te niet gedaan. Deze leden achtten dit onjuist. Er zijn immers alimentatiegerechtigden, die met deze regeling geen rekening hebben kunnen houden en geen mogelijkheid meer hebben in eigen levensonderhoud te voorzien. Voorzover het overgangsrecht van toepassing is op een tussen partijen overeengekomen alimentatie, achtten de leden van de C.D.A.-fractie dit een ontoelaatbare inbreuk op de contractsvrijheid.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen een nadere toelichting op het feit dat naast de mogelijkheid om verlenging van de alimentatieregeling aan te vragen een overgangperiode van drie jaar wordt gecreëerd.

Bezwaren had het lid van de G.P.V.-fractie tegen het voorgestelde overgangsrecht. Het leek hem niet juist nieuwe opvattingen over het karakter van alimentatie toe te passen op alimentaties, die onder een ander rechtsstelsel zijn opgelegd. Dit geldt in het bijzonder voor alimentaties, opgelegd vóór 1960. Die alimentaties hadden in ieder geval geen subsidiair karakter. Bovendien zullen reeds lang lopende alimentaties vooral ten goede komen aan oudere vrouwen, voor wie het zeer moeilijk zal zijn alsnog een eigen arbeidsinkomen te verwerven.

6. Artikelen

Artikel I

A. artikel 157

De leden van de C.D.A.-fractie ontvingen gaarne een toelichting op de zin van de twee verschillende verlengingsprocedures: art. 157, derde lid juncto art. 401 en art. 157 vierde lid juncto vijfde lid.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of zij het goed hadden begrepen dat het vierde tot en met het zesde lid niet onafhankelijk van elkaar kunnen worden gelezen? Zo ja, zou het dan niet de voorkeur verdienen het zevende lid enigszins los te koppelen van de voorgaande leden indien ervan wordt uitgegaan dat de vorige leden niet van toepassing zijn op het zevende lid?

Zouden de bewindslieden de in het vijfde lid van artikel 157 gehanteerde vage norm «van zo ingrijpende aard» nader kunnen specificeren, zo wensten de leden van de V.V.D.-fractie te vernemen.

Hadden deze leden het goed begrepen dat limitering van de alimentatie bij aanspraak op AOW of een (aanvullend) pensioen slechts dan geldt wanneer ingevolge het vijfde lid een verlenging wordt toegekend?

Kan het zo zijn, dat door toepassing van overgangsbepaling II, eerste lid een verlenging ingevolge artikel 157, vijfde lid wordt toegekend van 1 jaar terwijl wanneer het verzoek tot verlenging niet wordt gedaan de overgangstermijn 3 jaar zou zijn?

Hebben de bewindslieden rekening gehouden met de gevallen waarin een verlengingsaanvraag of een hoger beroep is ingesteld, terwijl intussen de alimentatietermijn is verstreken?

Overgangsbepaling

Artikel II

Zijn de bewindslieden zich er van bewust, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie, dat de laatste twee zinnen van artikel II, tweede lid elkaar gedeeltelijk kunnen overlappen c.q. onduidelijkheid kunnen veroorzaken mede door het gebruik van het woord «volgend» in de laatste zinsnede. Kunnen de bewindslieden uitleggen wat exact met een volgend wijzigingsverzoek wordt bedoeld? Verdient het wellicht aanbeveling de voorlaatste zinsnede van het artikel te schrappen alsmede het woord «volgend» in de laatste zinsnede van het artikel. Wellicht valt hier dan nog te denken aan een overgangstermijn van drie jaar als bedoeld in artikel II, eerste lid.

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De griffier voor dit verslag,
Hordijk