

Vergaderjaar 1986–1987

19 295

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

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 11 maart 1987

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijziging zijn in de vaste Commissie voor Justitie¹ nog verschillende opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie dankten de bewindslieden voor de uitvoerige antwoorden. Deze leden bleven ook thans nog ernstige twijfels houden over de zin van het wetsvoorstel in deze vorm.

Enerzijds blijft daar het feit dat bij een doorzettend emancipatieproces de behoefte aan (ongelimiteerde) alimentatie verder zal afnemen. Bij deze ontwikkeling zou wettelijke limitering in de voorgestelde vorm naar de inschatting van deze leden wellicht overbodig zijn. Anderzijds spraken deze leden de vrees uit dat het onderhavige wetsvoorstel zelfs belemmerend zou kunnen werken voor de rechterlijke toetsing omdat het sterk gefixeerd is op de termijn van 12 jaar en in het geheel geen houvast biedt voor financiële verrekening van de gevolgen van bewuste keuzes van de partners. Als voorbeeld daarvan wezen deze leden op gevallen waarin de vrouw aanvankelijk doorwerkt teneinde de studie van de man te financieren, om nadien het werk op te geven teneinde de feitelijke zorg voor de kinderen op zich te nemen. Of de situatie dat de vrouw haar arbeidsspanning buitenshuis bekort om de zorg voor de kinderen daarmee te kunnen combineren. Aan deze keuzes wordt bij de vaststelling van alimentatie thans niet op een adequate wijze recht gedaan. Limitering van alimentatie naar tijd versterkt deze inefficiëntie van het systeem, zo vreesden deze leden.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden nog slechts een enkele vraag stellen. Weliswaar regelt dit voorstel tot wet niet de hoogte van de alimentatie, maar er wordt wel een poging gedaan de alimentatiewetgeving zo redelijk mogelijk te maken, waarbinnen de rechter haar redelijkheid en billijkheid tot zijn oordeel moet komen.

De limitering wordt toch ook mede gezien als een richtsnoer voor de rechterlijke macht. Op dezelfde wijze zou bepaald kunnen worden dat het

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Kosto (PvdA), voorzitter, Roethof (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadste-niet (CDA), Stemerdink (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Dales (PvdA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA) en Biesheuvel (CDA).

Plv. leden: Van den Bergh (PvdA), Ter Veld (PvdA), Jabaaij (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lankhorst (PPR), Koetje (CDA), Van Traa (PvdA), Borgman (CDA), Hermans (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Berg (SGP), Vreugdenhil (CDA), Alders (PvdA), De Grave (VVD), Te Veldhuis (VVD), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Van Es (PSP), Eisma (D66), Groenman (D66), Vermeend (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Van Muiden (CDA) en Leerling (RPF).

inkomen van de tweede echtgeno(o)t(e) niet mee zou tellen bij het beoordelen van de draagkracht van de alimentatieplichtige. In de praktijk komt het nog wel eens voor dat het inkomen van de tweede echtgeno(o)t(e) voor een groot gedeelte gebruikt moet worden om aan de alimentatieverplichting te voldoen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de weldoorwrochte memorie van antwoord. Desalniettemin bestond bij hen de behoefte hierop nog nader in te gaan. De wettelijke limitering van alimentatie is nu eenmaal een onderwerp dat grote en dikwijls tegengestelde maatschappelijke beroering teweegbrengt. Zelfs in dit stadium van de behandeling van het wetsvoorstel bereikten hen dan ook nog protesten of vragen waaraan aandacht besteed dient te worden, teneinde te voorkomen dat de wetgever onzorgvuldig omspringt met de gevoelens en opvattingen van belanghebbenden.

De leden van de V.V.D.-fractie constateerden met het kabinet dat de rechter niet in een keurslijf wordt gedwongen bij de bepaling van de duur van de onderhoudsverplichting. Wel zal, zo hadden deze leden begrepen, de termijn in eerste instantie toch beperkt worden tot maximaal 12 jaar, ook indien de rechter geen termijn vaststelt. Daarna zal de onderhoudsgerechtigde aan de hand van enkele criteria moeten aantonen dat verlenging in de rede ligt.

Reeds bestaande ongelimiteerde alimentatieverplichtingen vervallen na deze termijn van rechtswege met inachtneming van een overgangstermijn. Ook daarbij bestaat echter de mogelijkheid om de noodzaak van verlenging aan te tonen. Deze noodzaak en de daaruit voortvloeiende onzekerheid zou echter, volgens enkele ontvangen reacties, kunnen leiden tot onaantoonbare psychische druk bij de alimentatiegerechtigde, die door de zorg voor meestal nog jonge kinderen en de eventuele noodzaak tot voortgezette studie toch al zwaarder belast werd dan de alimentatieplichtige, die juist van deze dagelijkse zorg zou zijn ontheven, zo deze daaraan al ooit daadwerkelijk had bijgedragen.

De leden van de D66-fractie dankten de regering voor de uitvoerige beantwoording van hun vragen. Zij wilden op een aantal punten verder ingaan. In de eerste plaats de duur van de alimentatie. Het wetsvoorstel beoogt duidelijkheid te scheppen omtrent de duur van een eventueel te ontvangen of te betalen alimentatie wanneer het huwelijk wordt ontbonden. Bij gebrek aan een termijn in de wet is de rechtspraak thans geneigd zich hierin terughoudend op te stellen. Het wetsvoorstel noemt daartoe echter slechts één fatale termijn in artikel 157 zevende lid, bij huwelijken van korte duur waaruit geen kinderen zijn gekomen. Voor alle andere gevallen geldt in principe een termijn van maximaal 12 jaar, waarna eventueel verlengd kan worden. Hoe lang de alimentatieduur in een concreet geval zal zijn, hangt af van subjectieve factoren. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheden van een eventuele verlenging.

Gesproken wordt van redelijkheid en billijkheid. Deze leden gaven toe dat deze begrippen in het burgerlijk recht geïkt zijn en ook in het alimentatierecht niet onbekend zijn. Echter, in deze situatie geven de begrippen vooralsnog geen enkel richtsnoer omtrent een termijn van alimentatie. De invulling van deze begrippen zal door de rechtspraak moeten gebeuren. Wanneer echtgenoten in een convenant tot een afspraak kunnen komen lijkt het voor de hand te liggen dat de rechter zich daaraan houdt. Wanneer echter de alimentatiegerechtigde de situatie te optimistisch heeft ingeschat (het vinden van werk blijkt moeilijk, opvoeding van een kind geeft problemen) kan dan een beroep worden gedaan op artikel 157 vijfde lid? Bij dit soort vragen zal het jaren duren voordat duidelijkheid over de hier gehanteerde normen zal ontstaan.

In de drie jaar na invoering van deze wet zullen er veel aanvragen voor verlenging worden ingediend, vooral door oudere vrouwen die al 12 jaar

alimentatie krijgen. Door alles aan de beoordeling van de rechter en aan de concrete omstandigheden over te laten kan ook hier lang onduidelijkheid blijven bestaan.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of op deze wijze de wetgever wel richtinggevend optreedt ten behoeve van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De rechter wordt weinig duidelijkheid geboden. Deze leden begrepen wel dat een checklist van omstandigheden waarmee de rechter rekening moet houden nadelen heeft, maar zeker ook voordelen. De bewindslieden zijn bang dat door zo'n lijst andere niet genoemde bezwaren minder zwaar zouden gaan wegen. Men kan er echter toch wel van uitgaan dat (een der) partijen deze omstandigheden naar voren zal brengen. De checklist zou ook niet meer dan een richtsnoer moeten zijn, om voor zowel de rechter als de justitiabelen meer duidelijkheid te creëren dan thans in het wetsvoorstel gebeurt.

Wanneer de bewindslieden geen checklist willen zou het toch op zijn plaats zijn om in ieder geval in de schriftelijke stukken concrete toelichting hierop te geven, zo meenden deze leden.

De leden van de S.G.P., die niet in de gelegenheid waren geweest om hun bijdrage aan het voorlopig verslag te leveren, maakten gaarne gebruik van de mogelijkheid om in het kort en globaal hun standpunt ten aanzien van het wetsvoorstel te verklaren.

De leden van de S.G.P.-fractie, die het principe van de onontbindbaarheid van het huwelijk huldigen, waren op grond daarvan de mening toegedaan dat de wederkerige zorgverplichting der echtgenoten in beginsel een levenslange is, zoals ook de zorg voor eventuele kinderen geen eind neemt gedurende het leven. Vanuit dat oogpunt bezien bestond er hunnerzijds geen behoefte aan een limitering van alimentatie na scheiding. Een dergelijke limitering wilden zij zeker niet enten op door sommigen nagestreefde emancipatiedoelstellingen. Eveneens achtten zij een limitering van de alimentatieduur waarvan het gevolg zou zijn dat in sterkere mate een beroep op de collectieve middelen (Algemene Bijstandswet) zou moeten worden gedaan bepaald ongewenst.

Ook al hadden zij zich destijds, bij de totstandkoming van Boek 1 BW niet kunnen verenigen met de verbreking van de relatie tussen onderhoudsplicht en de veronderstelde schuld aan de huwelijksontbinding, gaven zij desondanks blijk van het inzicht dat zich gevallen van een verbroken huwelijksrelatie voordoen, waarin onder omstandigheden een ongelimiteerde alimentatieverhouding zich moeilijk met overtuigende argumenten laat verdedigen. Zij dachten daarbij onder andere aan sommige gevallen van zeer korte kinderloze huwelijken. Zij vroegen zich echter af of limitering van alimentatieplichten/-rechten, voortspruitend uit zulke huwelijken, gelet op de praktijk en de jurisprudentie, wel om een wettelijke voorziening vraagt. Bevestigen feitelijke gegevens deze taxatie niet? Gelet op de aanzienlijke rechterlijke vrijheid, welke voortkomt uit de wens om in onderscheiden gevallen zoveel mogelijk recht te doen wedervaren aan de omstandigheden van het geval, en wettelijk gefundeerd is in het subsidiaire karakter van alimentatie die in het onderhavige voorstel gehandhaafd blijft vroegen deze leden of er wel zo'n dringende behoefte aan wetwijziging bestaat. Doen zich de meeste, als probleem ervaren, situaties niet voor in gevallen waarin de alimentatieplichtige een nieuwe levensgezel heeft gevonden?

Deze leden vroegen in verband met het wetsvoorstel in het bijzonder aandacht voor de wat oudere vrouwen, die bovendien de kinderen, die uit het ontbonden huwelijk zijn voortgesprongen, hebben verzorgd en opgevoed. Houdt het wetsvoorstel voor deze categorie niet een bedreiging in? Opleiding en werkervaring zullen hier een grote rol spelen wat betreft de mogelijkheden om in eigen onderhoud te voorzien. Deze leden vroegen in dit verband of de rechter geëquipeerd mag heten wat betreft de inschatting van de mogelijkheden om door arbeid in eigen onderhoud te voorzien. Is

hij in staat te achten om een gefundeerde taxatie van de sociaal-economische omstandigheden (arbeidsmarkt) en van de reële mogelijkheden in een concreet geval te maken?

De leden van de fractie van de P.P.R. hadden van het uitgebreid antwoord van het kabinet kennis genomen en zeiden hiervoor dank. Zij beperkten zich in deze fase tot het stellen van enkele vragen en het maken van opmerkingen.

Allereerst merkten zij op dat het kabinet aan het standpunt van de P.P.R.-fractie omtrent limitering van de duur van alimentatie een interpretatie heeft gegeven die enige nuancering behoeft. De P.P.R.-fractie heeft bedoeld tot uitdrukking te brengen dat de tot nu toe meest voorkomende rolverdeling binnen het huwelijk leidt tot voor de vrouw niet of nauwelijks meer in te halen achterstanden op maatschappelijk terrein en dat een wettelijke regeling van de alimentatieduur van deze verhouding uit moet gaan. Deze leden pleitten niet voor uitstel van een wettelijke regeling, maar hebben gewezen op het feit dat het voorliggende voorstel onvoldoende is geplaatst binnen de realiteit van de zwakke economische positie van vrouwen.

De P.P.R.-fractie wilde de indruk wegnemen als zou zij gezegd hebben dat in het algemeen vrouwen na hun echtscheiding moeten kunnen kiezen tussen het thuisblijven met alimentatie en het buitenshuis werken zonder alimentatie. Deze leden hadden deze passage in het voorlopig verslag vervolgd met uit te leggen dat aan vrouwen die kinderen te verzorgen hebben inderdaad het recht toe moet komen om ook na 12 jaar te kiezen voor het niet-buitenshuis werken. De vraag is, zo vulden deze leden aan, wie op een gegeven moment, na afloop van het huwelijk, verantwoordelijk is voor het voorzien in het onderhoud van een niet-verdienende partner. Het ontbreken van een via de gemeenschap geregelde redelijke voorziening in het bestaan (zoals het basisinkomen) houdt de afhankelijkheid tussen personen onderling ongewenst lang in stand. De Algemene Bijstandswet verstrekt uitkeringen onder zodanig beperkende voorwaarden en van een zodanige hoogte dat dit in vele gevallen niet als een aanvaardbaar alternatief voor alimentatie kan worden gezien en daarmee naar de mening van de P.P.R. en in tegenstelling tot de opvatting van het kabinet, wél een grond tot verlenging van de termijn kan vormen.

2. De voorgestelde regeling

De leden van de C.D.A.-fractie benadrukten nogmaals dat zij rechterlijke toetsing bij deze vraagstukken bij uitstek geschikt achten om recht te doen aan de veelheid van uiteenlopende omstandigheden.

In verband met de verwachte grote invloed van het emancipatieproces op het alimentatierecht wensten deze leden daarover de volgende opmerkingen onder de aandacht van de bewindslieden te brengen. In die gezinssituaties waar sprake is van een doorbreking van het traditionele rollenpatroon en een financiële onafhankelijkheid van de partners, kan een echtscheiding tot gevolg hebben dat de voorheen gedeelde feitelijke zorg voor de opvoeding van de kinderen weer volledig komt te rusten bij een van de partners. Dit kan tot gevolg hebben dat de ouder die de zorg voor de kinderen op zich neemt, geruime tijd niet in staat is zijn/haar financiële onafhankelijkheid te behouden, omdat de zorg voor de kinderen dwingt tot het (ten dele) opgeven van werk. Voorziet, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie, het onderhavige wetsvoorstel dan in afdoende mate in mogelijkheden om aan deze in ons huwelijksvermogensrecht on(der)gewaardeerde zorg voor de kinderen en de hoogte van het zelfstandig te verwerven inkomen recht te doen.

Deze leden spraken tevens uit dat het alimentatierecht geen middel is om het emancipatieproces gestalte te geven. Het alimentatierecht moet passen in de maatschappelijke realiteit en het moet een mate van flexibiliteit bezitten teneinde maatschappelijke ontwikkelingen in de toekomst te kunnen volgen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de bewindslieden of de voorgestelde wettelijke regeling aan dit uitgangspunt recht doet. Naast het aspect van het emancipatieproces waaraan de leden van de C.D.A.-fractie het wetsvoorstel enerzijds wensten te toetsen, vroegen deze leden anderzijds of de regeling recht doet aan de positie van oudere alimentatiegerechtigden die op een langjarig ex-huwelijk kunnen wijzen. Ze spraken de vrees uit dat dit niet het geval is. Zij zagen zich in die vrees gesterkt omdat de onderschatting van de positie van de oudere alimentatiegerechtigde spreekt uit meerdere onderdelen van de voorgestelde regeling. De bezwaren betreffen zowel de keuze voor de 12-jarige limiteringstermijn als de verlengingsvoorwaarden en de overgangsregeling.

De nadere motivering die de bewindslieden (moesten) geven voor de termijn van 12 jaar toont aan dat naast de in een dergelijke periode verwachte afnemende zorg voor de kinderen, de mogelijkheden om de financiële zelfstandigheid voor te bereiden, de gedachten op 12 jaar hebben bepaald. De leden van de C.D.A.-fractie zagen echter voor de oudere alimentatiegerechtigden veel problemen, zo niet de absolute onmogelijkheid om die financiële onafhankelijkheid te verwerven.

Met name wensten de leden van de C.D.A.-fractie het bereikbare niveau van de financiële onafhankelijkheid als een punt van hun bezorgheid onder de aandacht van de bewindslieden te brengen. Juist omdat kennisneming van thans voorkomende langdurige alimentatieverplichtingen, gelet op de voor de vaststelling van de verplichting gehanteerde criteria, te zien geeft dat het in deze gevallen veelal om een categorie van redelijk tot zeer draagkrachtige burgers gaat. Opleiding en arbeidservaring moeten bij deze oudere alimentatiegerechtigden op latere leeftijd geheel opnieuw worden opgebouwd.

De financiële zelfstandigheid die daarmee kan worden bereikt zal dikwijls niet ver boven het minimumniveau liggen. Waar de oudere alimentatiegerechtigde gedurende het huwelijk op basis van de traditionele rolverdeling een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de carrièreontwikkeling van de alimentatieplichtige waardoor een gezamenlijk hoog inkomensniveau kon worden bereikt, is het niet redelijk, aldus deze leden, dat diegene die naar vermogen, afspraak en traditie aldus heeft bijgedragen aan het bereiken van dit niveau daar na ontbinding van het huwelijk geen aandeel meer in hoeft te hebben. En dit is naar de inschatting van de hier aan het woord zijnde leden het gevolg van een regeling waarin limitering in tijd zo absoluut wordt bepaald en los wordt gekoppeld van het bereikte c.q. bereikbare niveau van financiële zelfstandigheid van de alimentatiegerechtigde.

Of er een reële mogelijkheid in het wetsvoorstel is opgenomen om middels een verlengingsverzoek in het hiervoor geschetste dilemma te voorzien is voor deze leden tot nu toe onvoldoende duidelijk geworden. Zij vroegen de bewindslieden dan ook aan te geven of ook de vorderingen c.q. mislukkingen met betrekking tot het verwerven van de financiële zelfstandigheid een rol kunnen spelen bij het beoordelen van een verlengingsverzoek en of daarbij ook het bereikte niveau van financiële zelfstandigheid kan worden betrokken. Deze leden vreesden dat dat niet de intentie is van de bewindslieden. Elders in de regeling, met name bij de voorgestelde regel dat een verlengingstermijn in ieder geval eindigt wanneer de alimentatiegerechtigde recht krijgt op een ouderdomspensioen ingevolge de Algemene Ouderdomswet (artikel 157 zesde lid nieuw), blijkt het niveau van de financiële onafhankelijkheid ook geen rol te spelen.

Deze regel van artikel 157 zesde lid nieuw zal tot gevolg kunnen hebben dat de alimentatiegerechtigde er aanzienlijk in inkomen op achteruit gaat. De leden van de C.D.A.-fractie zagen de redelijkheid daarvan niet in. Ze merkten op dat het opinieonderzoek van het WODC ook geen aanknopingspunten biedt voor de maatschappelijke aanvaardbaarheid van deze gevolgen omdat het slechts uitgaat van «jongere»

alimentatiegerechtigden. Terwijl uit de voorlopige resultaten van het aanvullend onderzoek blijkt dat naarmate de leeftijd van de vrouw stijgt een steeds groter deel van de voorstanders van alimentatie de voorkeur geeft aan een in tijdsduur onbegrenste alimentatiebetaling.

Het feit dat de alimentatiegerechtigde recht heeft op een eigen pensioen is een aspect dat die redelijkheid kan sterken, maar dan moet het gaan om werkelijk bestaande rechten waarmee de rechter echter thans ook al rekening kan houden zodat daar de wettelijke regeling niet voor aangepast hoeft te worden. Overigens wensten deze leden op te merken dat de opgebouwde eigen pensioenaanspraken voor de categorie alimentatiegerechtigden waarop zij hier doelen (oudere en langdurig ex-gehuwde vrouwen) minimaal in aantal en in hoogte zullen zijn.

Soortgelijke opmerkingen wensten de leden te maken over de alimentatielimitering en de pensioenverrekening. Zolang de wettelijke regeling van deze materie nog niet tot stand is gekomen, bestaat er over het bestaan van het verrekeningsrecht, de berekeningswijze en de uitkerings-systeematiek nog teveel onzekerheid om op de in de jurisprudentie geaccepteerde mogelijkheid reeds een wettelijke alimentatielimitering af te stemmen.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op dat de vraag is gerezen of van met name de groep oudere gescheiden vrouwen van voor 1971 zonder schadeloosstelling het recht op alimentatie ontnomen mag worden zodra zij een AOW-pensioen of een daarmee gelijkwaardig pensioen verkrijgen. Volgens de zienswijze van betrokkenen gingen zij tot scheiding over of stemden zij daarin toe op basis van de bestaande wetgeving, die hem verzekerde dat de onderhoudsplicht zou worden voortgezet onder toezicht van de rechterlijke macht.

Men gebruikt voor de voorgenomen wettelijke limitering zelfs de term «gelegaliseerde contractbreuk». Evenmin acht men het juist de behoefte op het bestaansminimum te betrekken, waardoor de relatieve behoeften van de alimentatiegerechtigde niet meer afhankelijk wordt gesteld van staat en stand. Men meent dat men ook na de AOW (of anderszins pensioengerechtigde) leeftijd een (waarschijnlijk met dit bedrag verlaagde) aanspraak op alimentatie moet kunnen blijven maken zolang de draagkracht van de man daartoe toereikend is.

De leden van de V.V.D.-fractie zouden het op prijs stellen indien de bewindslieden op deze opvatting van belanghebbenden zouden willen ingaan. Men verwijst ten overvloede naar het standpunt van de Raad van State terzake. Door betrokkenen wordt er de nadruk op gelegd, dat geen pensioenverrekening/toedeling heeft kunnen plaatsvinden.

Tevens wordt er op gewezen, dat menige vader de studiekosten van kinderen boven de 21 jaar niet meer voor zijn rekening wenste te nemen en de studielasten dus ten laste van de vrouw kwamen. Er bestaat twijfel of deze situatie zich ondanks de nieuwe wet op de studiefinanciering zal wijzigen.

De leden van de V.V.D.-fractie bleven zich afvragen of het billijk is een alimentatieverplichting bij de AOW-gerechtigde leeftijd geheel te laten vervallen zolang er nog geen wetgeving inzake eventuele toedeling tot stand is gekomen en deze niet vrijwillig via verrekening heeft plaatsgevonden. Zeker bij langdurige huwelijken hebben vrouwen indirect meegewerkt aan de opbouw van de pensioenrechten. Er zou bij het geheel laten vervallen van de alimentatieverplichting evenzeer van het totaal andere levenspatroon sprake kunnen zijn, dat, aldus de memorie van antwoord, in een eerder stadium grond voor de rechter kan vormen om de alimentatieverplichting te verlengen. Een en ander klemde des te meer, nu vaste jurisprudentie nog geen leidraad kan vormen.

De aan het woord zijnde leden vroegen zich overigens af of de termijn voor een dergelijke verlenging zonder enige limitering geheel aan de rechter wordt overgelaten. Is het in theorie mogelijk dat de verlenging de termijn van 12 jaar zou kunnen overschrijden?

Bovendien constateerden deze leden van de V.V.D.-fractie dat de AOW/pensioen-limitering slechts geldt bij verlenging van alimentatie. Voor vrouwen die nog binnen de oorspronkelijke termijn van 12 jaar vallen geldt dit niet. In tegenstelling tot de opvatting van de bewindslieden meenden zij dat er voor deze categorie vrouwen en de vrouwen die vallen binnen de limiet van het huwelijk zonder kinderen dat niet langer dan 5 jaar bestaat, alles aan gelegen is om de procedure zo lang mogelijk te rekken. Vooral bij de laatste categorie zal de rechter niet veel compensatiemogelijkheden hebben, tenzij hij de alimentatietermijn, gezien de obstructie, op nul zou bepalen.

De leden van de V.V.D.-fractie veronderstelden niet, zoals de memorie van antwoord suggereert, dat echtgenoten in een convenant de wettelijke termijnen zullen overnemen. Zij vroegen wel waarop de veronderstelling is gebaseerd dat zij zich aan de wettelijke termijnen willen houden. De leden van de V.V.D.-fractie hadden namelijk uit de bewoordingen van de wetstekst en de memorie van toelichting begrepen dat voor reeds bestaande convenanten zonder limitering van de alimentatieverplichting deze verplichting, met inachtneming van de overgangstermijn, na 12 jaar van rechtswege zou vervallen.

Indien deze veronderstelling juist zou zijn, vroegen zij zich af of dit inderdaad de bedoeling van de echtgenoten zou zijn c.q. of het geoorloofd is op deze wijze in een vrijwillige overeenkomst tussen partijen in te grijpen. Bovendien zou dit haaks staan op het feit dat toekomstige convenanten wel expliciet van de wettelijke termijnen kunnen afwijken.

Voor de leden van de D66-fractie bleven ook de problemen rond de verrekening van pensioenrechten aanleiding tot grote zorg. Die groepen vrouwen, waarvoor geen regeling omtrent pensioendeling is vastgelegd (gescheiden vóór het pensioenarrest of op huwelijkse voorwaarden getrouwd) zullen na verloop van tijd slechts een AOW-pensioen krijgen. Dit is toch een grote onrechtvaardigheid, zeker nu te verwachten is dat de wet op het verrekenen van pensioenen na echtscheiding nog wel even op zich zal laten wachten. De regering zou de grootste spoed met dit wetsvoorstel moeten betrachten, zo meenden deze leden.

3. De verhouding tot het verhaalsrecht

De verhouding tot het verhaalsrecht was de leden van de P.v.d.A.-fractie niet helemaal duidelijk. Gezien het feit dat de limitering de bedoeling heeft zekerheid te verschaffen dat verlenging van de termijn slechts onder bijzondere omstandigheden mag en moet worden toegepast, moet men er toch van op aankunnen dat, als men zelf geen verlenging vraagt omdat de alimentatiegerechtigde daar geen behoefte toe gevoeld, de verplichting tot betalen niet via een achterdeurtje wordt ingehaald. Op deze manier krijgt men geen zekerheid, maar bovendien wordt hierdoor de suggestie gewekt dat men na 12 jaar toch alimentatie moet betalen omdat de bijstand verhaald wordt.

Indien een alimentatieplichtige reeds meer dan 12 jaar alimentatie betaalt en de alimentatiegerechtigde ontvangt op de dag van de inwerkingtreding ook een AOW-uitkering, geldt dan nog een overgangstermijn van 3 jaar?

Voor de leden van de V.V.D.-fractie waren de opmerkingen in de memorie van antwoord over de verhouding tot het verhaalsrecht niet helemaal duidelijk.

Uit het inmiddels door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Kamer ter informatie toegezonden nieuwe wetsvoorstel over deze materie kunnen de gemeenten voor meer veranderingen bij de rechter terecht dan de vraag of de in dit wetsvoorstel gestelde voorwaarden voor verlenging van de alimentatieverplichting zijn vervuld, zoals onder punt

44 van de memorie van antwoord wordt gesuggereerd. In wezen kan het verhaalsrecht losgekoppeld worden van de feitelijke alimentatieverplichting, waardoor indirect de hoogte van de alimentatie-uitkering wel degelijk wordt gewijzigd.

De leden van de D66-fractie wilden nog een opmerking maken over het verhaal van de bijstand. Zij bleven van mening dat een door de rechter uitgesproken termijn bindend zou moeten zijn, behoudens de mogelijkheid van wijzigingen ex artikel 157. De gemeenten zouden naar hun mening deze uitspraak niet meer aan mogen tasten.

4. De financiële consequenties van de limitering

De leden van de C.D.A.-fractie merkten op dat zij de financiële gevolgen van dit voorstel voor de collectieve middelen als zorgwekkend beoordeelden. Dat volgens de gegevens van de bewindslieden na beëindiging van de onderhoudsplicht door het bereiken van de limiet de helft van de wegvallende alimentaties door de bijstand moet worden opgevangen bevestigd enerzijds de eerder uitgesproken principiële bezwaren van de leden van de C.D.A.-fractie en geeft anderzijds een indicatie van de te verwachten financiële gevolgen van dit wetsvoorstel.

De in de toelichting geschatte bijstandslasten in 1991 van 9 miljoen voor de gemeenten en 74 miljoen voor het Rijk vervullen deze leden met zorg. Zeker nu deze berekeningen slechts een indicatie kunnen zijn omdat zij zijn gebaseerd op onderzoeksgegevens uit de jaren 1971 tot en met 1979. De aard en de omvang van de echtscheidingsproblematiek is, zo merkten deze C.D.A.-leden op, juist in de laatste jaren aanzienlijk gewijzigd.

Zij zagen derhalve graag geactualiseerde gegevens en berekeningen met betrekking tot de financiële gevolgen van de limiteringsvoorstellen.

5. De overgangsbepaling

Ten aanzien van het voorgestelde overgangsrecht merkten de leden van de C.D.A.-fractie op dat er naar de letter inderdaad geen sprake is van terugwerkende kracht. Toch bleven zij bezwaren houden tegen de beperkte duur van de voorgestelde overgangsregel. De afbouwtermijn van 3 jaar vonden zij te kort en onvoldoende onderbouwd. Een in 1974 op een leeftijd van 45 jaar gescheiden vrouw zou bij voorbeeld bij inwerking treden van de wet in 1986, in 1989 op 60-jarige leeftijd ieder recht op alimentatie verliezen.

Ook met de wetenschap dat aan de alimentatieregeling in 1971 nooit de idee ten grondslag heeft gelegen dat de alimentatie-gerechtigde ieder streven naar financiële zelfstandigheid achterwege zou kunnen laten, valt het toch niet te ontkennen dat de categorie alimentatiegerechtigden uit de periode tussen toen (1971) en nu niet in die mate tot financiële zelfstandigheid werd bewogen als thans voor acceptabel en wenselijk wordt gehouden. Waar de limiteringstermijn van 12 jaar mede wordt gemotiveerd door de tijd die men nodig acht om zich op financiële zelfstandigheid voor te bereiden, lijkt een overgangstermijn van 3 jaar tamelijk willekeurig. Deze categorie alimentatiegerechtigden heeft niet gerekend met en hoefde ook niet te rekenen met een zo plotselinge afbouw van hun (mede) op alimentatie gebaseerde inkomen. Zij hebben zich daarop niet adequaat ingesteld en kunnen dat in de korte periode van 3 jaar ook in veel gevallen niet, zo was de inschatting van de leden van de C.D.A.-fractie. Zij vroegen de bewindslieden dan ook om gegevens die het tegendeel konden aantonen.

Deze leden vroegen de bewindslieden ook nog nader in te gaan op de gevolgen van het overgangsrecht voor de alimentatiegerechtigden die bij het in werking treden van dit voorstel al 65 jaar zijn. Is het juist dat deze alimentatiegerechtigden deze hun AOW aanvullende alimentatie-inkomsten na 3 jaar verliezen?

Het lid van de G.P.V.-fractie meende dat de bewindslieden onvoldoende oog hebben voor de zeer negatieve werking die de voorgestelde wettelijke regeling kan hebben voor de (vrij kleine) categorie oudere gescheiden vrouwen, die op dit moment aan AOW-pensioen genieten en daarnaast nog een kleine alimentatie ontvangen. Deze vrouwen zullen na een korte overgangperiode van drie jaren terugvallen tot het niveau van de AOW-uitkering. Zij hebben vaak reeds langer dan twaalf jaren alimentatie ontvangen en zijn niet meer in staat om in hun maatschappelijke situatie zelfstandig nog verandering te brengen. Het lid van deze fractie meende dat het nauwelijks te rechtvaardigen is dat aan deze vrouwen nu van rechtswege een thans bestaand recht op alimentatie wordt ontnomen. Voorzover gewijzigde maatschappelijke opvattingen limitering van alimentatie wenselijk zouden maken – hetgeen het lid van deze fractie betwistte – kan toch gezegd worden dat deze gewijzigde maatschappelijke opvattingen vooral door een jongere generatie worden gedragen. Hij meende dan ook dat het niet juist is om deze categorie oudere gescheiden vrouwen daarvan het slachtoffer te doen zijn.

Het lid van deze fractie meende dat het bij alimentatie niet gaat om een voorziening in het bestaansminimum, maar om de relatieve behoeften van de alimentatiegerechtigde. Deze behoefte zal in een aantal gevallen zeker hoger liggen dan het niveau van de AOW-uitkering. Het AOW-pensioen draagt immers het karakter van een bodempensioen. Daarom kan ook niet worden gesteld dat aan de behoeftigheidseis is voldaan, wanneer de vrouw in het genot van een dergelijk pensioen verkeert. Hij meende dat het dan ook alleszins redelijk is als deze categorie vrouwen, indien zij niet beschikken over enigerlei aanvullend pensioen, een aanspraak op alimentatie kunnen blijven behouden, indien en zolang de draagkracht van de man daartoe toereikend is. Het lid van deze fractie zou het daarom op prijs stellen als in elk geval dit onderdeel van de voorgestelde wettelijke regeling zou kunnen worden gewijzigd ten faveure van de genoemde categorie alimentatiegerechtigden.

6. Artikelen

Artikel 157, vijfde lid

Het was de leden van de V.V.D.-fractie niet geheel duidelijk waarom een alimentatiegerechtigde waarvan in eerste instantie een verzoek om verlenging is afgewezen, in dezelfde positie verkeert indien een verzoek tot alimentatievaststelling of alimentatieverhoging in eerste instantie wordt afgewezen. Volgens de aan het woord zijnde leden van de V.V.D.-fractie is het verschil, zeker met het laatstgenoemde geval, dat de bestaande bron van inkomsten geheel opdroogt. Of blijft de alimentatieverplichting bestaan zolang de zaak niet in hoger beroep is behandeld?

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De griffier van dit verslag,
Coenen