

Vergaderjaar 1987-1988 Nr. 61a

19 295

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

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE

Vastgesteld 19 januari 1988

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

#### Opmerkingen en vragen van de fractie van het C.D.A.

De leden van de **C.D.A.**-fractie hadden grote moeite met dit wetsvoorstel. Zij hadden grote aarzeling ten aanzien van de voorgestelde limitering van alimentatie. Zij voorzagen dat de nodige zorg voor de kinderen in essentiële leeftijdsperiodes in de knel komt. Voorts vonden zij dat niet, althans onvoldoende, rekening wordt gehouden met lopende alimentaties, die geënt zijn op het huidige recht. Zij vreesden dat een grote groep vrouwen van middelbare leeftijd er niet in zal kunnen slagen ingeschakeld te worden in het arbeidsproces en dus op de bijstand zal moeten terugvallen.

Kunnen de jongeren (gehuwd of van plan te huwen) zich wellicht redelijkerwijze instellen op deze alimentatiebepalingen, de oudere gehuwden of zij die gehuwd waren wordt die mogelijkheid onthouden. Achten de bewindslieden een inbreuk op wat eens tussen partijen rechtsgeldig is overeengekomen verantwoord?

Is het niet eerder zo dat zorgvuldige wetgeving met zich brengt dat althans voor de lopende alimentaties de wijzigingsgronden volgens het huidige recht als criteria voor verlenging worden aangehouden? Is het wel juist een eindgrens in te stellen als bedoeld in artikel 157 lid 6, nu pensioenverrekening nog niet algemeen ingang heeft gevonden?

Zien de bewindslieden overigens in laatstbedoelde bepaling geen strijd met het beginsel in ons familierecht dat de wettelijke verplichting der echtgenoten om elkaar het nodige te verschaffen naar staat en stand wordt ingevuld?

Uit de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is voor deze leden nog onvoldoende duidelijk geworden hoever de verscherpte criteria voor verlenging der alimentatie zullen strekken.

Uit hetgeen de staatssecretaris terzake heeft aangegeven moet worden afgeleid dat van een uitzonderlijke situatie sprake moet zijn. Betekent zulks dat het geen plaats kunnen vinden op de arbeidsmarkt niet zou kwalificeren voor verlenging?

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Wagemakers (CDA) (voorzitter), Glasz (CDA), Fleers (CDA), Mw. Mastik-Sonneveld (PvdA), Mw. J. H. B. van der Meer (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Heijne Makkreel (VVD), Talsma (VVD), Glastra van Loon (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Mw. Van Leeuwen (PSP), Schuurman (RPF), Mw. Bolding (CPN), Van der Jagt (GPV).

Gaarne werden de aan het woord zijnde leden nader geïnformeerd over het door de staatssecretaris in de Tweede Kamer (Handelingen Tweede Kamer 101-5212) gestelde dat de jurisprudentie op artikel 159 lid 3 niet zonder meer overplaatsbaar is op de onderhavige wettelijke regeling: «Het criterium dient geïnterpreteerd te worden met inachtneming van de gehele context van de regeling die aan de gebruikte begrippen een eigen kleur zal geven. Deze gedachtengang relativeert de betekenis die gehecht wordt aan het belang van de jurisprudentie met betrekking tot deze begrippen in een ander verband, bijvoorbeeld het huidige artikel 159 lid 3. Het moet uiteindelijk aan de rechter worden overgelaten op welke wijze hij het criterium in het concrete geval op de thans voorliggende materie zal toepassen, wanneer met inachtneming van de geschiedenis van dit wetsontwerp deze zaak aan de rechter zal worden voorgelegd». Welke eenduidige, voor de rechter hanteerbare conclusie kan hieruit worden getrokken, zo vroegen de aan het woord zijnde leden zich af.

Deze leden zouden gaarne concreet vernemen wanneer het wetsvoorstel met betrekking tot de pensioenverrekening verwacht mag worden. Tenslotte zouden deze leden gaarne een actuele becijfering ontvangen van het aantal voormalige alimentatiegerechtigden dat een beroep op de bijstand zal doen en van het verwachte beslag op de collectieve middelen in de komende 5 jaren voor het geval dit wetsvoorstel wet zou worden.

### **Opmerkingen en vragen van de fractie van de P.v.d.A.**

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** konden zich verenigen met het uitgangspunt van het wetsvoorstel, namelijk de duur van de alimentatieverplichting te beperken tot een bepaalde termijn. Iedere termijn heeft iets willekeurigs. Op zich lijkt hun een maximale termijn van 12 jaar danwel 5 jaar niet onredelijk. Het kunnen instemmen met het uitgangspunt van dit wetsvoorstel impliceert niet dat het wetsvoorstel door de fractie onverdeeld gunstig is ontvangen.

Na de vele vragen die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van verschillende zijden zijn gesteld is de tekst van de wet danwel de interpretatie daarvan deze leden nog niet duidelijk, danwel geheel niet duidelijk. Dit was voor deze leden reden om nog een aantal kritische vragen te stellen danwel opmerkingen te maken.

Met betrekking tot artikel 157, 5e lid vroegen deze leden wat nu de precieze betekenis is van de zinsnede in de memorie van toelichting: «Aansluiting is gezocht bij de formulering van lid 3 van artikel 159. Wijziging van een dergelijke overeenkomst is slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk, namelijk indien het in hoge mate onbillijk zou zijn de wederpartij aan het beding te houden. Hetzelfde zal moeten gelden voor het vaststellen van een nieuwe termijn, na het verstrijken van de wettelijke termijn van 12 jaar.»

Voorst vroegen deze leden waarop «Hetzelfde» terugsloeg. Op

- a. dat het slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk moet zijn;
- b. dat het in hoge mate onbillijk zou zijn;
- c. een combinatie van a en b?

In aansluiting daarop zouden deze leden willen vernemen welke de uitzonderingsgevallen kunnen zijn, alsook wanneer iets – in casu de beëindiging van de termijn – in hoge mate onbillijk is.

Nu aansluiting is gezocht bij de formulering van artikel 159, derde lid, impliceert dat tevens dat daarmee ook aansluiting is gezocht bij de jurisprudentie met betrekking tot artikel 159, 3e lid? Noch uit de schriftelijke stukken, noch uit de Handelingen van de Tweede Kamer wordt duidelijk wat de bewindslieden voor ogen staat. Enerzijds wordt steeds verwezen naar de aansluiting bij artikel 159, 3e lid en anderzijds worden er voorbeelden gegeven die haaks staan op de jurisprudentie met betrekking tot dat artikel. De aan het woord zijnde leden zouden daarom op deze vraag een duidelijk en niet voor tweërlei uitleg vatbaar antwoord willen

ontvangen. Deze leden wezen de bewindslieden erop – wellicht ten overvloede – dat de beantwoording van deze vragen voor zijn fractie van essentieel belang is.

In artikel 157, 5e lid wordt bepaald «Het verzoek daartoe dient te worden ingediend voordat 3 maanden sinds de beëindiging zijn verstreken.» Deze bepaling is de leden van de fractie duidelijk. Niet duidelijk is of dat impliceert dat de alimentatieplichtige gedurende 3 maanden bij wijze van voorschot de uitkering moet doorbetalen. Of moet de alimentatiegerechtigde voor die periode alsook gedurende de periode dat de procedure tot verlenging loopt een beroep doen op de Bijstandswet? Als de termijn, in de situatie als hiervoor geschetst, wordt verlengd, op welk tijdstip gaat de verlenging dan in?

Op het moment dat de eerste termijn expireerde, op het moment dat het verzoekschrift tot verlenging is ingediend of op het moment dat de rechter uitspraak doet over de verlenging van de termijn? Als dat laatste het geval is, is de alimentatiegerechtigde dan voor de tussenliggende periode «bijstandsgerechtigde» met alle daaraan verbonden consequenties?

«De rechter bepaalt bij de uitspraak of verlenging van de termijn na ommekomst daarvan al dan niet mogelijk is», aldus de tekst van de wet. In de memorie van toelichting op bladzijde 19 staat: «Daarom wordt de mogelijkheid gegeven dat de rechter bij inwilliging van een verzoek tot verlenging tevens (eventueel ambtshalve) kan bepalen dat deze verlenging de laatste is.» Deze toelichting was de aan het woord zijnde leden niet duidelijk. De tekst van de wet is imperatief: de rechter bepaalt, maar die van de toelichting is facultatief, namelijk de rechter kan bepalen. Wat is het nu, zo vroegen deze leden.

Nu het arrest van de Hoge Raad van 27 november 1981, NJ 1982, 503 nog geen weerslag heeft gevonden in wetgeving en er ook geen tekenen zijn – behoudens de adviesaanvragen en de intenties van de bewindslieden van Justitie op dit punt – dat dit op korte termijn wel zal gebeuren, vroegen deze leden of gelet op die context de bepaling van lid 6 wel te rechtvaardigen is.

Zelfs als vrouwen een beroep doen op de toepassing van het arrest ten tijde van de echtscheiding is daarmee nog niet gezegd dat het beroep ook gehonoreerd wordt. Daar komt bij dat het evenmin vaststaat dat het arrest geldt in de gevallen waarin echtgenoten onder huwelijkse voorwaarden – al dan niet met koude uitsluiting – waren gehuwd. Welke omstandigheid danwel omstandigheden rechtvaardigen dat na verlenging van de termijn als bedoeld in het 5e lid een inkomensterugval optreedt als geregeld in het 6e lid, zo vroegen deze leden.

De aan het woord zijnde leden konden zich in principe vinden in de bepaling dat indien de duur van het huwelijk niet meer bedraagt dan 5 jaar en uit dat huwelijk geen kinderen zijn geboren de verplichting tot levensonderhoud van rechtswege eindigt na het verstrijken van een termijn die gelijk is aan de duur van het huwelijk. Deze leden constateerden dat hierbij voornamelijk is gedacht aan jonge mensen die in het huwelijk treden en die hun relatie tot de arbeidsmarkt nog niet danwel nog niet geheel hebben verloren.

Ook bij deze bepaling wensten deze leden enige vragen te stellen danwel opmerkingen te maken.

Deze leden vroegen of «uit dit huwelijk geen kinderen zijn geboren» gelijk is aan de formulering «staande dit huwelijk geen kinderen zijn geboren». Welk lid van artikel 157 is van toepassing als er in de periode van 5 jaar sprake is van wettiging van een kind – de man kan doch behoeft niet de biologische vader te zijn – of van stiefouderadoptie en de ontbinding van het huwelijk binnen 5 jaar plaatsvindt? In geen van beide gevallen is het kind uit het huwelijk in de betekenis van staande het huwelijk geboren. Wordt de strikte interpretatie gehanteerd dan is het 7e lid van toepassing. Of is er toch ruimte voor de toepassing van de leden 3 en 4? Zo ja, waarop wordt dat dan gebaseerd?

Deze leden konden zich situaties voorstellen waarin de termijn van 5 jaar uiterst onredelijk kan uitwerken. Een oudere vrouw geeft bij het in huwelijk treden haar baan op. De reden daarvoor wordt in belangrijke mate bepaald door de verzorgingsbehoefte van haar echtgenoot. Het huwelijk houdt geen 5 jaar stand. De kans dat deze vrouw in haar oude beroep kan terugkeren is gelet op haar leeftijd nihil. Het gevolg van haar stap is dat zij door de 5 jaarstermijn weldra is aangewezen op een bijstandsuitkering.

Een soortgelijke situatie kan zich voordoen als een weduwe in het huwelijk treedt en daarmee haar aanspraak op pensioenrechten prijsgeeft. Of het nu AAW is of meer dan dat is niet relevant. Bij ontbinding van het huwelijk binnen 5 jaar, is ook zij weldra aangewezen op een bijstandsuitkering met alles wat daarmee annex is.

Een gescheiden vrouw met jonge kinderen (3 en 5 jaar oud) treedt voor de tweede maal in het huwelijk. Ingevolge artikel 160 BW verliest zij daardoor het recht op alimentatie op grond van het eerste huwelijk. Het tweede huwelijk houdt een termijn korter dan 5 jaar stand. Op grond van het tweede huwelijk heeft zij recht op een uitkering gedurende een termijn korter dan 5 jaar. Na het verstrijken van die termijn zijn de kinderen nog steeds jong en verzorgingsbehoefte.

Voor al deze gevallen zijn de gevolgen van artikel 157, zevende lid niet redelijk te noemen. Deze leden konden zich niet aan de indruk onttrekken dat dergelijke situaties bij het redigeren van de bepaling aan de aandacht zijn ontsnapt. Zij zouden graag een reactie van de bewindslieden vernemen op bovengenoemde voorbeelden.

Stel anderzijds dat een kinderloos huwelijk na 6 jaar wordt ontbonden. De vrouw is 31 jaar oud. Door omstandigheden buiten het huwelijk gelegen, ziekte en/of gebreken, is de vrouw niet tot werken in staat. Deze arbeidsongeschiktheid kan geenszins aan de andere echtgenoot worden toegerekend. Begrijpen de aan het woord zijnde leden de tekst van het voorliggende wetsvoorstel goed, alsook de gedachtenwisseling daaromheen, dan is in casu een alimentatieduur van 34 jaar niet uitgesloten. Het huwelijk is geen levensverzekering, zo lazen deze leden in de stukken. Is het dan wel een arbeidsongeschiktheidsverzekering, zo vroegen zij de bewindslieden.

Met betrekking tot de wijziging van artikel 401, eerste lid vroegen deze leden of hun conclusie juist is dat de hoogte van de uitkering wel doch de termijn niet kan worden gewijzigd. Als die conclusie juist is, kan dat dan betekenen dat de hoogte van de alimentatie na wijziging in een later stadium op nihil wordt gesteld en de termijn b.v. op 10 jaar blijft gehandhaafd? Wat is de ratio van een dergelijke constructie?

Met betrekking tot de overgangsbepaling, artikel II, van het onderhavige wetsvoorstel vroegen deze leden – hierin bijgevallen door de leden van de fractie van de **V.V.D.**- of het eerste lid van dat artikel ook van toepassing is op convenanten die tussen partijen zijn gesloten en waarin weliswaar geen termijn is genoemd maar wel een niet-wijzigingsbeding is opgenomen. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, zouden deze leden graag een motivering willen vernemen waarom dat zo zou moeten zijn. Hoewel er geen termijn is opgenomen mag er, juist gelet op het niet-wijzigingsbeding, toch van worden uitgegaan dat partijen bij het sluiten van de overeenkomst voor ogen heeft gestaan de alimentatie-uitkering zonder beperking te laten doorlopen? Een dergelijke overeenkomst is naar hun wijze van zien in essentie gelijk aan de overeenkomsten waarop het tweede lid van toepassing is. Waarom dan toch een verschil in behandeling?

Evenals de leden van de **C.D.A.**-fractie hierboven vroegen ook deze leden of er meer recente gegevens zijn dan die in de memorie van toelichting (blz. 13) en in de memorie van antwoord (blz. 13) zijn verstrekt uit de jaren 1979 en 1982.

Hoeveel alimentatiegerechtigden worden op dit moment door dit wetsvoorstel op enigerlei wijze getroffen? Op basis van deze wat verouderde

gegevens is het niet eenvoudig om een zo nauwkeurig mogelijk beeld te krijgen van de effecten van dit wetsvoorstel.

De aan het woord zijnde leden hadden behoefte om enige aandacht te besteden aan het verhaalsrecht van de gemeenten.

Beperking van de duur van de onderhoudsplicht brengt dus beperking in de duur van het verhaalsrecht mee, aldus de memorie van antwoord op bladzijde 19. Met deze zinsnede konden de leden van harte instemmen. Zij vroegen echter wat dat nu in de praktijk zal gaan betekenen. Daartoe gaven zij enige voorbeelden. Een jonge vrouw treedt in het huwelijk en geeft haar baan op. Uit het huwelijk worden geen kinderen geboren. Binnen 5 jaar wordt het huwelijk ontbonden. De vrouw kan een uitkering krijgen gedurende een termijn die niet langer is dan die 5 jaar. Het gaat hier om een fatale termijn. Na beëindiging van de uitkering is de vrouw er niet in geslaagd om een plaats op de arbeidsmarkt te krijgen. Is er in dit geval voor de gemeente ruimte om te verhalen op de ex-echtgenoot?

Een vrouw is langer dan 5 jaar gehuwd geweest. Uit het huwelijk zijn geen kinderen geboren. De vrouw zoekt een baan en partijen gaan er van uit dat de vrouw binnen 5 jaar in haar eigen levensonderhoud kan voorzien. In een convenant komen zij overeen dat de termijn van de alimentatie 5 jaar zal zijn. Helaas slaagt de vrouw niet in haar poging om een functie op de arbeidsmarkt te verkrijgen, zodat zij na het verlopen van de termijn niet in haar eigen levensonderhoud kan voorzien. Dat wordt dus veroorzaakt door arbeidsmarkttechnische factoren en is niet het gevolg van het huwelijk. Zij doet nadat een eventuele uitkering op grond van NWW is beëindigd een beroep op de Bijstandswet. Is er in dit geval voor de gemeente een mogelijkheid om tot verhaal over te gaan? Hoe is de situatie als partijen ook een beding tot niet-wijziging hebben opgenomen? Maakt het eventueel verschil of de rechter de termijn heeft vastgesteld?

In de volgende casus komen partijen in een convenant overeen zowel de hoogte van de uitkering alsook een termijn van stel 7 jaar. 3 Jaar na de inschrijving van het echtscheidingsvonnis slaagt de vrouw erin om in haar eigen levensonderhoud te voorzien. Daardoor kan de alimentatie-uitkering vervallen. Door een reorganisatie in het bedrijf verliest zij 2 jaar later haar baan. Herleeft in zo'n geval het recht op de alimentatie-uitkering voor 2 jaar? Zo ja, waarop is dat dan gebaseerd? De behoefte van de vrouw is toch het gevolg van het verliezen van haar werk en niet van het gewezen huwelijk. Speelt een uitkering in het kader van de NWW een rol mee? Als de vrouw na het verstrijken van de uitkeringstermijn van de NWW een beroep doet op de A.B.W. kan de gemeente dan verhalen? Zo ja, wanneer gaat dat recht dan in en hoe lang kan dat lopen? Is de termijn van 7 jaren nog prohibitief? Ook hier weer de vragen 1 wat in casu de betekenis is van een beding tot niet-wijziging en 2 of het verschil maakt of de rechter de termijn op 7 jaar heeft gesteld en na verloop van 3 jaar de alimentatie op nihil heeft gesteld.

«Omgekeerd behoren voor het verhaalsrecht, dat zijn grondslag vindt in de burgerrechtelijke onderhoudsplicht, op juridisch-principiële gronden, geen termijnen te gelden die het onderhoudsrecht niet kent,» zo gaat de passage op bladzijde 19 van de memorie van antwoord verder. De aan het woord zijnde leden zouden graag een toelichting willen ontvangen wat daarmee wordt bedoeld. Gaat het hier om termijnen die partijen overeenkomen in een convenant en die gelet op de omstandigheden van het geval niet redelijk te noemen zijn? Kan het ook gelden voor termijnen die door de rechter zijn vastgesteld op basis van juiste gegevens? Kan worden aangegeven waar de grens ligt tussen de burgerlijke onderhoudsplicht enerzijds en het verhaalsrecht van de gemeente anderzijds?

«De gemeente heeft wel het recht om een beroep te doen op gewijzigde omstandigheden en daarmee op een verlenging van een termijn. Dat betekent dat de gemeente in principe ook na de termijn van 12 jaar, weliswaar na tussenkomst van de rechter, op de ex-echtgenoot kan verhalen,» zo lazen de leden op de eerdergenoemde bladzijde. Om welke

gewijzigde omstandigheden gaat het hier? Is de rechtszekerheid van zowel de alimentatiegerechtigde als de alimentatieplichtige gediend met de mogelijkheid van verhaal door de gemeente ook na de termijn van 12 jaar?

De aan het woord zijnde leden realiseerden zich dat het verhaalsrecht onder de verantwoordelijkheid van een andere bewindsman valt. Bij de behandeling van wetsvoorstellen met betrekking tot het verhaalsrecht werd steeds verwezen naar de burgerlijke onderhoudsplicht zonder dat maar over het voetlicht kwam wat daaronder in verband met het verhaalsrecht verstaan moest worden. Dat is de reden waarom de vragen bij de behandeling van dit wetsvoorstel worden gesteld. Voor zowel de justitabelen als de verhalende instantie moet er duidelijkheid komen wanneer verhaal mogelijk is en wat daarvan de consequenties zijn. Een verwijzing door de bewindslieden van Justitie naar het nog in te dienen wetsvoorstel met betrekking tot het verhaalsrecht danwel de verhaalsplicht is voor de aan het woord zijnde leden pertinent onvoldoende en wordt bovendien niet op prijs gesteld.

### **Opmerkingen en vragen van de fractie van de V.V.D.**

Enkele leden van de fractie van de **V.V.D.** hadden voorsnog ernstige bezwaren ten principale tegen dit voorstel van wet. Ook de overige leden van deze fractie wensten nog de volgende vragen daarover te stellen, waarop het antwoord hun, ook na de behandeling in de Tweede Kamer, onvoldoende duidelijk voor ogen stond.

Is de conclusie juist dat de bepaling dat de alimentatieduur niet verder verlengd kan worden als daardoor de – kort en dus onnauwkeurig gezegd – AOW-gerechtigde leeftijd van de ontvangende partij wordt overschreden, gebaseerd is op de overweging dat alsdan sprake zal zijn van het genot van een aandeel in een verdeelde oudedagsvoorziening? Zo ja, kan deze overweging onder alle omstandigheden – of zelfs maar onder bijna alle omstandigheden – worden gehandhaafd? Betekent ook de reactie van de staatssecretaris in haar discussie met de heer Kohnstamm (Handelingen Tweede Kamer pagina 101-5210 rechter kolom) niet dat zulks niet het geval is? Komt overigens een verdeling van pensioenrechten niet neer op een de-facto-alimentatie onder een andere naam?

Ook deze leden vroegen hoe thans de stand van zaken is ten aanzien van het tot stand komen van een wettelijke voorziening die verdeling van pensioenrechten mogelijk maakt.

Wil de staatssecretaris een overzicht geven van de thans geldende jurisprudentie ten aanzien van het verdelen van pensioenrechten, in het bijzonder daar waar het te ontbinden huwelijk was gesloten met uitsluiting van iedere gemeenschap van goederen en/of inkomsten?

Wil de staatssecretaris in aansluiting op het in de vorige vraag gevraagde jurisprudentie-overzicht uiteenzetten wat van het voorliggende voorstel van wet de gevolgen zullen zijn voor het inkomensverloop van de gescheiden partner die geen eigen inkomsten meer heeft, doch wel een de AOW en bijstandsnormovertreffende alimentatie geniet, wanneer een of meer van de volgende omstandigheden zich voordoet of voordoen samen met de uitsluiting van iedere gemeenschap van goederen en inkomsten in het ontbonden huwelijk:

- de oudedagsvoorziening heeft de vorm van een op naam van de alimentatieplichtige partner staande polis van levensverzekering, al dan niet met lijfrenteclausule;
- de alimentatieplichtige partner zal in het geheel geen pensioen van enig pensioenfonds of levensverzekering genieten doch heeft een eigen oudedagsvoorziening opgebouwd door vermogensvorming;
- de alimentatieplichtige partner gaat zelf pas pensioen genieten c.q. van een andere oudedagsvoorziening profiteren, enige tijd nadat de alimentatiegerechtigde partner de AOW-leeftijd heeft bereikt?

Zou het vanwege de wenselijkheid dat tijdens huwelijk rekening gehouden wordt met de regelingen betreffende de ontbinding ervan,

geen aanbeveling verdienen dat in het overgangsrecht – in het bijzonder ten aanzien van de pensioenproblematiek – wordt aangeknoopt, niet bij de datum van de echtscheiding doch bij de datum van de huwelijksluiting?

Wil de staatssecretaris nogmaals uiteenzetten waarom het niet mogelijk was geweest de in het voorstel van wet opgenomen termijnen te doen aanvangen op een datum – zoals die van de dagvaarding in de echtscheidingsprocedure – die reeds tijdens de procedure definitief vaststaat, zodat er geen premie wordt gesteld op misbruik van procesrecht ter vertraging van de einduitspraak? Indien zij van mening mocht zijn dat deze premie niet in beduidende mate geïncasseerd zal worden, dan wel gepoogd zal worden deze te incasseren, waarop baseert zij dat?

Wat is van het voorstel van wet in de huidige vorm het geschatte effect op de werklast van de rechterlijke macht (gekwantificeerd in aantal extra benodigde rechters en griffiepersoneel)?

### **Vragen van de fractie van D66**

Kan de staatssecretaris meedelen hoe groot de groep is van degenen die nu reeds 12 jaar of langer alimentatie ontvangen?

Waarom bepaalt de wet de duur van de alimentatie vanaf de datum van inschrijving van het vonnis van echtscheiding en niet vanaf het tijdstip van de eerste alimentatiebetaling?

### **Opmerkingen en vragen van het lid van de P.P.R.-fractie**

Het lid van de **P.P.R.**-fractie stelde limitering van de alimentatieverplichting in beginsel te aanvaarden, doch de uitwerking van dit beginsel mede te willen beoordelen in het licht van ongelijkheden in de financieel-economische posities van mannen en vrouwen. Het wetsvoorstel houdt hiermede zijns inziens onvoldoende rekening. Het verschaft de rechter te weinig ruimte voor een beoordeling van omstandigheden die een uitzondering op de limitering wenselijk maken. In dit verband stelde hij nog de volgende vragen:

Laat de wettelijke clausule «van zo ingrijpende aard» respectievelijk «van zo ingrijpende wijziging van omstandigheden» (artikel 157, respectievelijk 401) naar de mening van de regering de rechter voldoende ruimte alle omstandigheden in kwestie (daaronder begrepen gerechtvaardigde verwachtingen ten tijde van het aangaan van de huwelijksband mede gezien religieuze opvattingen) in aanmerking te nemen?

Wat is het beleid ter voorkoming van een zodanige financiële afhankelijkheid van vrouwen buiten de huwelijksrelatie dat limiteren van alimentatie na scheiding tot onaanvaardbare aantasting van de financieel-economische positie van de vrouw zou leiden?

Het aan het woord zijnde lid merkte overigens nog op de door de minister van Justitie gevraagde verschoning bij de verdediging van het wetsvoorstel uit staatsrechtelijk oogpunt zeer bedenkelijk te vinden.

Naar zijn indruk heeft iedere bewindspersoon – en hetzelfde geldt voor leden van het parlement – wel een of andere vorm van persoonlijke *betrokkenheid* bij welk onderwerp van politieke discussie ook. Zo komt het geregeld voor dat wetgeving een wijziging aanbrengt in de financiële-omstandigheden van degenen die geroepen zijn tot een politiek en staatkundig oordeel daarover. Waar het voor een verschoningsmogelijkheid op aankomt is evenwel of er persoonlijke betrekkingen in het geding zijn. Dit kan zich voordoen wanneer de discussie bepaalde met name genoemde personen betreft. Bij in beginsel universalistische wetgeving – gelijke regels voor gelijke gevallen – is dat echter in het algemeen niet het geval. Het wetsvoorstel limitering van de alimentatie na scheiding vormt hierop geen uitzondering.

Acht de minister van Justitie het overigens wel mogelijk als eerste ondertekenaar op te treden bij de indiening van een wetsvoorstel en bij

de schriftelijke voorbereiding van de behandeling doch niet bij de openbare behandeling van hetzelfde? Waarom zich wel verschoond bij het één en niet bij het ander? Dat de minister de totstandkoming van de onderhavige wetgeving gerechtvaardigd acht en ook daadwerkelijk heeft willen bevorderen is uit zijn ondertekening toch al duidelijk geworden?

### **Vragen van het lid van de P.S.P.-fractie**

Kan een overzicht gegeven worden van mogelijke gevallen die volgens de bewindslieden zouden kunnen vallen onder het begrip «van zo ingrijpende aard» in artikel 157, lid 5? Kan het feit dat een betrokken oudere gescheiden vrouw geen «passend» werk kan vinden onder dit begrip vallen?

Wanneer de limitering van de alimentatie mede in het kader wordt geplaatst van een gewenste economische zelfstandigheid van vrouwen, waarom wordt dan niet een lijn getrokken met de 1990-maatregel? Met andere woorden, waarom wordt de maatregel bijvoorbeeld niet cohortgewijze ingevoerd voor 18-jarigen vanaf 1990, of voor mensen die vanaf een bepaalde datum in het huwelijk treden, c.q. zijn getreden?

Ook dit lid vroeg of er een nadere actualisering bestaat van de onderzoeksgegevens uit 1980, op grond waarvan schattingen zijn gemaakt van het aantal vrouwen dat als gevolg van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met een inkomensachteruitgang te maken krijgt?

Is het met het oog op de positie van de oudere gescheiden vrouwen niet wenselijk om met name in de eerste jaren ruime mogelijkheden te scheppen om verlenging van de alimentatieduur te kunnen realiseren? Welke handvatten willen/kunnen de bewindslieden in deze aan de rechters, c.q. aan de betrokken partners, aanreiken?

Is een vrijwillige overeenkomst tussen partijen tot verlenging van de alimentatie voor de alimentatieplichtige, volgens elke belastinginspectie aftrekbaar als een persoonlijke verplichting? Geldt hetzelfde voor aan alimentatie verwante verzorgingsuitkeringen bij beëindiging van niet-huwelijkse samenlevingsvormen?

Is het zo dat bij een echtpaar dat voor 27 november 1981 gescheiden is, de vrouw alleen recht heeft op een AOW-ongehuwdenpensioen, terwijl de man daarnaast ook nog recht blijft houden op het volledige gezinsouderdompensioen? Lijkt dit niet een wat ongelijke verdeling?

Wat is volgens de bewindslieden de overeenkomst tussen de argumentatie die destijds leidde tot het doorbreken van het nihilbeding en de argumentatie die nu leidt tot limitering van de alimentatie?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van S.G.P., R.P.F. en G.P.V.**

*De rigide verlengingsgronden van artikel 157 lid 5 boek 1 B.W.*

Voor de criteria inzake de verlenging van de wettelijke termijn van 12 jaar is aansluiting gezocht bij de formulering van lid 3 van het huidige artikel 159. Verlenging van deze wettelijke termijn van 12 jaar is slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk en is dus net zo stringent als een wijziging van een alimentatie-overeenkomst met een beding van niet-wijziging (zie bladzijde 18 van de memorie van toelichting).

Dit blijkt ook uit de memorie van antwoord, waarin wordt gesteld, dat het bij de toepassing van het onderhavige criterium gaat om zeer uitzonderlijke situaties (bladzijde 8). Verder wordt in deze memorie gesteld, dat het voorgestelde criterium van artikel 159, lid 3 in belangrijke mate inspiratiebron vormt en dat de uitleg van artikel 157 lid 5 de jurisprudentie op artikel 159 lid 3 ruggesteun kan vormen (zie bladzijde 12 memorie van antwoord).



Volgens bladzijde 4 Nota naar aanleiding van het Eindverslag Tweede Kamer wil men echter aansluiten aan de bestaande jurisprudentie-praktijk. Tijdens de openbare behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door de staatssecretaris enerzijds op gewezen, dat, zoals uit de praktijk van de toepassing van artikel 159 lid 3 is gebleken, aannemelijk is, dat van zulk een clausule een *spaarzaam* en *zorgvuldig* gebruik zal worden gemaakt en dat slechts in bijzondere omstandigheden een verlenging van de termijn mogelijk is en anderzijds dat de jurisprudentie op artikel 159 lid 3 niet zonder meer overplaatsbaar is op deze nieuwe wettelijke regeling en dat het criterium geïnterpreteerd dient te worden met inachtneming van de gehele context van de regeling, dus aan de gebruikte begrippen een eigen kleur zal geven, welke gedachtengang de betekenis relativeert, die gehecht wordt aan het belang van de jurisprudentie met betrekking tot die begrippen in een ander verband, bijvoorbeeld het huidige artikel 159 lid 3 (zie bladzijde 101-5212).

a. Wordt in het vorenstaande door de wetgever wel een *eenduidige* opvatting gegeven omtrent de betekenis, die aan de bewoording «van zo ingrijpende aard» in het voorgestelde artikel 157 lid 5 en 401 lid 2 (voor wat betreft wijziging van de termijn) moet worden gebracht en daarmee aan de praktische hanteerbaarheid van de in die bepalingen neergelegde verlengings- en wijzigingsgronden, wanneer het aangehaalde uit de memorie van toelichting en de memorie van antwoord wordt vergeleken met het betoog van de staatssecretaris in de Tweede Kamer, terwijl dat betoog, gezien de grote diversiteit in bewoordingen, ook op zichzelf beschouwd moeilijk met elkaar in overeenstemming is te brengen?

b. Zijn de bewindslieden zich ervan bewust, dat bij het ontbreken van een *eenduidige* opvatting van de wetgever als vorenbedoeld geen zekerheid bestaat, dat de rechter, en met name de Hoge Raad, aan de bewoordingen in genoemde wetsbepalingen niet dezelfde stringente uitleg zal geven als aan die in artikel 159 lid 3 en dat, wanneer de lagere rechter in zijn uitspraken aan die bepalingen een dergelijke uitleg zou geven, die uitspraken niet zullen kunnen worden gecasseerd doordat wegens het ontbreken van een *eenduidige* opvatting van de wetgever niet kan worden gesteld, dat de lagere rechter in een zodanige uitspraak blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting?

c. Zijn de bewindslieden met deze leden van mening, dat het ontbreken van een evidente, *eenduidige* opvatting van de wetgever in het geheel van de op genoemde wetsbepalingen gegeven toelichtingen en de daaromtrent bestaande onderlinge tegenstrijdigheden voor de praktische toepassing van die bepalingen grote en daarmee voor de rechtspositie van de gescheiden vrouwen fatale gevolgen kan hebben, zoals afdoende is gebleken uit het arrest van de Hoge Raad van 16 januari 1976, NJ 1976, no. 575, blz. 1766 e.v.?

Ter toelichting van laatstgenoemde vraag diene nog het volgende.

In bovengenoemd arrest had de vrouw om de huwelijksontbinding krachtens artikel 180 lid 1 B.W. te kunnen tegenhouden tot behoud van haar pensioenaanspraken een beroep gedaan op een uitspraak van de toenmalige minister van Justitie Polak (zie Handelingen Tweede Kamer, zitting 1970-1971, pagina 3395, rechterkolom). De hier van belang zijnde passage uit het arrest van de Hoge Raad luidt als volgt: «Overwegende aangaande onderdeel b dat, al heeft de minister bij de mondelinge behandeling van de Wet herziening echtscheidingsrecht zich met betrekking tot de gerechtigden tot een Indonesisch pensioen inderdaad uitgelaten in de geest als in het onderdeel bedoeld, namelijk dat de vrouwen van gewezen Indische ambtenaren tenminste dezelfde bescherming zouden genieten als de vrouwen van rijksambtenaren en dat, indien er niet een gelijke voorziening zou worden getroffen als voor die rijksambtenaren bestaat, dit zou leiden tot afwijzing van de vordering tot echtscheiding, hieruit – mede gezien de verdere wetsgeschiedenis, in het bijzonder de memorie van antwoord, waaruit een genunanceerder

standpunt blijkt – niet mag worden afgeleid dat de rechter, aan wiens oordeel de wet heeft overgelaten of een voorziening billijk is te achten, in dit bijzondere geval in zijn vrijheid van oordeel beperkt zou zijn, in dier voege dat hij alleen een voorziening, welke de vrouw in dezelfde positie plaatst als de vrouw van een rijksambtenaar billijk zou mogen achten; dat derhalve ook onderdeel b tevergeefs is voorgesteld».

Moet uit deze rechtsoverweging van de Hoge Raad worden geconcludeerd, dat, al had de betrokken bewindsman zich tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer in geruststellende bewoordingen uitgelaten over de rechtspositie van de vrouwen van gewezen Indische en Nieuwguinese ambtenaren ten aanzien van haar pensioenafspraken, ingeval deze door een huwelijksontbinding teloor zouden dreigen te gaan, hierop met vrucht geen beroep kan worden gedaan, indien de regering zich in de schriftelijke stukken veel genuanceerder (of stringenter zoals in casu) heeft uitgelaten en zodoende van een *eenduidige opvatting* van de wetgever niet kan worden gesproken, zoals ook de annotator onder genoemd arrest concludeert?

Als men zich niet zonder meer wil conformeren aan de jurisprudentie op artikel 159 lid 3 B.W., is het dan uit een oogpunt van het stelsel van de wet en de wetssystematiek wel juist om in de nieuwe artikelen 157 lid 5 en 401 lid 2 termen te gebruiken, waarmee de huidige jurisprudentie op artikel 159 lid 3 is verbonden en welke termen in juridisch opzicht als «besmette termen» moeten worden aangemerkt?

Had in genoemde wetsbepalingen niet een formulering gebezigd moeten worden, waaruit voor de rechter duidelijk zou zijn gebleken, dat het hier gaat om een nieuwe wetsbepaling met een nieuwe, duidelijk ruimere mogelijkheid van afweging van alle in aanmerking komende belangen?

Zijn de in genoemde wetsbepalingen neergelegde voorwaarden voor verlenging en wijziging van de termijn van 12 jaar niet temeer bezwaarlijk, nu deze bepalingen mede van toepassing zijn op reeds lang bestaande alimentaties, waaronder met name ten aanzien van de oudere gescheiden vrouwen?

Is het uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wel juist om de verlenging van de termijn ten aanzien van de reeds (zeer) lang bestaande alimentaties slechts onder dezelfde voorwaarden mogelijk te maken als ten aanzien van toekomstige alimentaties? Verdraagt deze rechtsongelijkheid gezien het verschil rechtspositie en omstandigheden zich wel met artikel 1 van de Grondwet? Is de regering in het licht van het vorenstaande via een novelle alsnog bereid een wijziging van de artikelen 157, lid 5 en 401, lid 2, te bevorderen in de geest van de amendementen Soutendijk-van Appeldoorn/Schutte?

#### *De AOW-grens en artikel 157 lid 6 Boek 1 B.W.*

Is de beëindiging van de uitkering tot levensonderhoud bij het verkrijgen van de AOW, zoals vastgelegd in artikel 157 lid 6 niet in duidelijke tegenspraak met de door de staatssecretaris in de Tweede Kamer gedane bewering, dat, na gesteld te hebben dat het alimentatierecht ook in belangrijke mate in de rechtspraak vorm en inhoud heeft gekregen, de regering de waardevolle elementen van de rechtspraak ook bij de nieuwe regeling wil moeten trachten te behouden, waarvoor deze leden verwijzen naar de uitspraak van de Hoge Raad van 25 november 1977, NJ 1978, no. 359 en 16 mei 1980, NJ 1981, no. 99, waarin nadrukkelijk wordt overwogen dat de stelling van de man, dat een AOW-uitkering met zich brengt, dat van onvoldoende inkomsten niet meer kan worden gesproken, *in haar algemeenheid* niet kan worden aanvaard?

De na de inwerkingtreding van deze wetswijziging gescheiden vrouw, die bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd alleen een AOW-uitkering geniet en die dus geen aanspraken kan doen gelden op pensioen-deling,

verliest krachtens artikel 157 lid 6 haar recht op alimentatie. Hoe acht de regering deze grensbepaling te rijmen met de aan ons alimentatiestelsel ten grondslag liggende uitgangspunten, dat:

a. de behoefte niet mag worden betrokken op het bestaansminimum (zie Mr. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, Personen- en Familierecht, deel II, 10e druk, bew. door Mr. J. de Ruiter en Mr. J. K. Moltmaker, blz. 295) en dat de alimentatie-uitkering mede de strekking heeft de alimentatiegerechtigde in staat te stellen overeenkomstig haar, mede door het ontbonden huwelijk bepaalde stand te leven (zie Mr. J. A. Nota en Mr. G. van der Burght in Het Nieuw Burgerlijk Wetboek, deel I, personen- en Familierecht, blz. 200)?

b. in beginsel de regeling van het levensonderhoud van titel 17 van Boek I van het Burgerlijk Wetboek ook toepasselijk is op het levensonderhoud door een gewezen echtgenoot verschuldigd (zie blz. 258 van laatstvermeld oeuvre)?

Heeft de regering bij de bepaling van de in artikel 157 lid 6 neergelegde AOW-grens zich wel voldoende rekenschap gegeven van het feit, dat, nog afgezien van de omstandigheid, dat verrekening van pensioenrechten bij scheiding op dit moment nog slechts berust op jurisprudentierecht en gegeven de nog bestaande grote onzekerheid omtrent de vraag, of en zo ja, in hoeverre verrekening van pensioenrechten tot de mogelijkheden behoort, wanneer de echtelieden buiten gemeenschap van goederen zijn getrouwd, verrekening van die rechten, blijkens rechtsoverweging 13 uit het arrest van de Hoge Raad van 27 november 1981, Rechtspraak van de Week d.d. 26 december 1981, nr. 157, ook ná de eventuele totstandkoming van de wet inzake pensioenverrekening zeker niet in alle gevallen voor realisering vatbaar zal zijn?

Dient daarom de AOW-grens niet in ieder geval buiten toepassing te blijven in de gevallen, waarin pensioenverrekening de jure (niet in ieders huwelijksregime bestaat de mogelijkheid tot pensioen-verrekening), dan wel de facto (zie de 13e rechtsoverweging uit de evengenoemde uitspraak van de Hoge Raad) niet wel mogelijk is?

Ofschoon de leden van de fracties van de **S.G.P., G.P.V. en R.P.F.** van oordeel zijn, dat het rechterlijk oordeel beslissend dient te blijven bij de beoordeling van de vraag, of bij het verkrijgen van een AOW-uitkering het recht op alimentatie gehandhaafd dient te blijven, leggen deze leden de regering de vraag voor, of, zo zij de AOW-grens in beginsel meent te moeten handhaven, artikel 157 lid 6 geen aanvulling in die zin behoeft, dat de beëindiging van de uitkering ten gevolge van het verkrijgen van een recht op AOW niet plaats vindt, indien en zolang geen verrekening van pensioenrechten mogelijk blijkt dan wel de alimentatie-gerechtigde naast de AOW niet anderszins beschikt over een voldoende aanvullende inkomstenbron, zoals bijvoorbeeld een eigen pensioen.

#### *De alimentatieovereenkomst of convenant.*

Wanneer de alimentatie-overeenkomst zonder tijdsbepaling omgezet in een duurovereenkomst, is er sprake van een wijziging van de overeenkomst, hetgeen niet mogelijk is, indien de overeenkomst is aangegaan onder het beding van niet-wijziging, tenzij aan het criterium van artikel 159 lid 3 B.W. is voldaan.

Acht de regering het tegen deze achtergrond wel juist, om een dergelijke overeenkomst alsnog aan het limiteringsregiem van het wetsvoorstel te onderwerpen, hetgeen toch niet anders kan worden gezien als een vorm van gelegaliseerde contractbreuk? Wordt hierdoor niet in ernstige mate gewrikt aan het beginsel van de contractvrijheid, zijnde een grondpijler van ons privaatrecht?

Wordt van regeringswege hier niet over het hoofd gezien, dat de situatie bij het aangaan van een convenant ten tijde waarvan de wederzijdse verhoudingen en omstandigheden doorgaans nog inzichtelijk zijn, niet op één lijn kan worden gesteld met die in de gevallen, waar het na de

inwerkingtreding van deze wet om gaat, nog afgezien van het ernstige bezwaar van de verenigde wijzigingsgronden?

*De 12-jaartermijn en de omkering van de processuele stelplicht.*

Door de leden van het **C.D.A.** zijn tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer verschillende argumenten aangedragen, die verlenging van de 12-jaartermijn c.q. levenslange alimentatie noodzakelijk maken, t.w.:

- a. een langdurig huwelijk;
- b. grote inkomstenterugval als gevolg van de limitering;
- c. rollenpatroon een adequate wijze van voorbereiding op arbeidsparticipatie in de weg staat;
- d. er sprake is van een periode waarin de kinderen moeten worden opgevoed en verzorgd.

Zijn dit nu ook volgens de regering factoren, die rechtvaardigen dat de processuele stelplicht – d.w.z. het proces-risico – bij de vrouw wordt gelegd, waar immers beide partijen met de factoren als vermeld onder a. c. en d. zonder meer gelijkelijk op de hoogte zijn, terwijl de man veelal ook bekend zal zijn met het feit, dat de limitering een grote inkomsterugval bij de vrouw teweeg zal brengen, nog daargelaten dat de rechter uit een oogpunt van een billijke bewijslastverdeling de vrouw in een dergelijk geval toch de plicht zal opleggen gegevens te verstrekken omtrent haar inkomenspositie?

Als bezwaar tegen het amendement-Kohnstamm (D66) voerde de staatssecretaris onder meer aan, dat de last van het verlengingsonderzoek slechts drie jaar wordt verplaatst, waarna het voor de vrouw nog moeilijker is de stap naar de rechter te maken.

Hoe acht de regering dit bezwaar te rijmen met het stelsel van dit wetsvoorstel, dat een verzoek om verlenging van de termijn van 12 jaar door iedere reeds alimentatie-gerechtigde, ongeacht leeftijd en termijn gedurende welke reeds alimentatie wordt genoten, moet worden gedaan, dat wil zeggen ook door de gescheiden vrouwen, die reeds tot de categorie van de bejaarden (65 jaar en ouder) behoren?

Moeten de kinderen van deze bejaarde gescheiden vrouwen het initiatief nemen tot het voeren van alimentatie-processen ter verkrijging van de termijn-verlenging ten behoeve van die oude(re) vrouwen?

Was deze absurde consequentie van het wetsvoorstel niet te voorkomen geweest door overneming van het amendement-Schutte op artikel II (stuk nr. 15)? Waarom was de regering hiertoe in redelijkheid niet bereid?

Indien de regering niet zo ver had willen gaan als voorgesteld in genoemd amendement-Schutte, had dan in ieder geval in het overgangsrecht niet de bepaling dienen te worden opgenomen, dat op degenen die vóór de inwerkingtreding van deze wet 65 jaar of ouder zijn en aan wie op dat tijdstip reeds een uitkering tot levensonderhoud is toegekend of een zodanige uitkering bij overeenkomst is overeengekomen, het 4e lid van artikel 157 B.W. niet van toepassing is?

Is de regering alsnog bereid een wijziging van het overgangsrecht in de zin van het amendement-Schutte of in laatstbedoelde zin te bevorderen?

*De positie van de vrouw tijdens de verlengingsprocedure*

Tijdens de rechtelijke procedure inzake de verlenging van de wettelijke termijn van 12 jaar zal geen alimentatie worden genoten. Dit schept grote onzekerheid. Degenen die uitsluitend in het genot zijn van een AOW-uitkering kunnen gedurende die rechtsprocedure geen aanspraak maken op bijstand.

Hier bedoelde gevallen kunnen niet, zoals de staatssecretaris tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer deed, gelijk worden gesteld met verzoeken tot wijziging of intrekking van de uitkering tot levensonderhoud, omdat in die gevallen sprake is van een wijziging van omstandigheden, waarvan in casu geen sprake is.

Door het te verwachten grote aantal verlengingsverzoeken (circa 12 000) is het, anders dan de staatssecretaris in de Tweede Kamer heeft geponeerd, aan zeer gereede twijfel onderhevig, of de rechterlijke macht onder invloed van de zware werkdruk wel in staat zijn om op korte termijn een beslissing te nemen op de ingediende verlengingsverzoeken. Het nieuwe alimentatiestelsel is zodanig, dat verlenging van de termijn slechts spaarzaam en bij hoge uitzondering zal worden toegewezen. Daarom is het anders dan de staatssecretaris in de Tweede Kamer heeft beweerd, niet te verwachten, dat de rechter in deze gevallen gauw geneigd zal zijn om zijn uitspraken bij voorraad uitvoerbaar te verklaren. Wel zal een en ander tot meer rechterlijke procedures leiden (eventueel kort-gedingprocedures) om alsnog een voorlopige voorziening te verkrijgen ingeval de alimentatieplichtige tegen de toegestane verlenging van de termijn in beroep is gegaan of beroep in cassatie heeft aangekend.

#### *De regeling van het overgangsrecht*

Is het wel juist dat de nieuwe regeling van de limitering ook van toepassing zal zijn op de lopende alimentatie-verplichtingen, voorzover de rechter daarbij geen termijn heeft gesteld, waar het hier gaat om alimentatie-gerechtigden, wier omstandigheden niet zijn gewijzigd en veelal ook niet meer zullen worden gewijzigd en die desondanks na een korte overgangstermijn van drie jaar hun recht op alimentatie in beginsel van rechtswege verliezen, terwijl verlenging van de termijn van 12 jaar als gevolg van de zeer stringente voorwaarden vrijwel niet mogelijk is?

Wordt de oudere groep van gescheiden vrouwen hierdoor niet mede het slachtoffer van vermeende opvattingen onder de jongere generatie, die nog in staat zijn hun levenswijze in te richten c.q. nog anders in te richten? (zie ook conclusie advocaat-generaal, voorafgaande aan de uitspraken van de Hoge Raad van 16 november 1979 NJ 1980, no. 89 en van 16 mei 1980, NJ 1981, no. 99?)

De regering doet het voorkomen alsof er geen principiële verschil bestaat tussen het sedert de Wet Herziening Echtscheidingsrecht geldende alimentatiestelsel en het alimentatiestelsel, dat door deze wetswijziging wordt ingevoerd.

Gaat de regering hiermee niet voorbij aan het cruciale feit, dat na 1 oktober 1971 weliswaar de bepaling in de wet is gekomen volgens welke de alimentatie onder voorwaarden kan worden verleend en eventueel aan een termijn kan worden gebonden, doch dat, gelet op de tot op heden heersende en constante jurisprudentie van de Hoge Raad, handhaving van de alimentatieplicht ten behoeve van de alimentatie-gerechtigde (doorgaans de vrouw) *regel* is en *limitering hoge uitzondering*, wanneer de man voldoende draagkracht heeft en de vrouw zich in redelijkheid geen voldoende inkomsten kan verwerven?

Wordt dit alimentatiestelsel door de voorgestelde nieuwe wetgeving niet in die zin ingrijpend gewijzigd doordat alimentatiebetaling na afloop van de termijn van 12 jaar nog slechts *hoge uitzondering* zal zijn en limitering *regel*?

Is het voorts wel juist om de rechtspositie van de alimentatiegerechtigden van vóór 1971 op één lijn te stellen met die van na 1971, gezien het feit, dat deze gerechtigden, die vóór 1971 waren gescheiden van tafel en bed met toekenning van alimentatie en die na 1971 een huwelijksontbinding niet meer konden tegenhouden krachtens artikel 180 lid 1 B.W., bij die huwelijksontbinding recht hadden op toekenning van een uitkering tot levensonderhoud op basis van het vóór 1971 geldende alimentatierecht krachtens het bij de Wet Herziening Echtscheidingsrecht ingevoerde overgangsrecht, waardoor die alimentatietoekenning niet aan een termijn kon worden gebonden en niet onder voorwaarden kon worden verleend ingevolge artikel 157 lid 3 B.W.?

Is de regering zich ervan bewust, dat hier bedoelde alimentatie-uitkeringen weliswaar met toepassing van artikel 401 lid 1 B.W. in beginsel

kunnen worden gewijzigd en eventueel beëindigd, doch dat hierbedoelde alimentatie-gerechtigden, wier huwelijken (kort) na 1971 werden ontbonden en die daarbij in het genot werden gesteld van een alimentatie-uitkering, *mede gelet op de voorgeschiedenis van de huwelijksontbinding* (aan de vrouw was vóór 1971 een tafel en bed scheiding met alimentatie toegewezen) bepaald niet in de veronderstelling verkeerden en ook niet behoefden te verkeren, dat zij op grond van de wetswijziging van 1971 gevaar liepen hun recht op alimentatie te verliezen, zolang draagkracht en behoefte aanwezig waren?

Kan de regering nader uiteenzetten, waarom zij het redelijk en billijk acht en in overeenstemming met de algemene uitgangspunten van overgangsrecht, namelijk dat er zeer zwaarwegende redenen moeten zijn, die rechtvaardigen, dat bestaande rechtsregels met terugwerkende kracht in materiële zin worden afgeschaft, dat de 12-jaartermijn ook op vorenbedoelde lang lopende alimentaties van toepassing zal zijn, terwijl eventuele verlenging van die termijn met betrekking tot die alimentaties ook slechts kan geschieden binnen de zeer enge grenzen van artikel 157 lid 5 B.W.?

Kan de regering nader verduidelijken, waarom zij het logisch en begrijpelijk acht, dat, waar voor de bestaande alimentaties de AOW-grens niet geldt en de voorzetting van de alimentatie-uitkering moet worden beschouwd als compensatie voor een niet-verkregen pensioenrecht, de criteria van artikel 159 lid 3 B.W. ook op deze gevallen van toepassing zijn verklaard?

Tegen het amendement-Schutte om de lopende alimentaties onder het limiteringsregiem te brengen, heeft de staatssecretaris in de Tweede Kamer als bezwaar aangevoerd, dat dan grote rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid zouden ontstaan bij het gedurende langere tijd naast elkaar blijven bestaan van twee alimentatiestelsels.

Heeft de regering bij de afwijzing van het amendement-Schutte wel in voldoende mate laten meewegen het argument van de Raad van State, dat te allen tijde de mogelijkheid open blijft voor de alimentatieplichtige om op grond van gewijzigde omstandigheden vermindering van alimentatie te vragen c.q. de alimentatie op nihil te stellen?

Is de regering verder met deze leden van mening, dat het beginsel van de rechtszekerheid niet tot een doel in zichzelf mag worden verheven, zeker niet, wanneer men daardoor tot zeer onrechtvaardige uitkomsten komt, zoals ten aanzien van de (lang) lopende alimentaties, terwijl een beroep op het gelijkheidsbeginsel toch slechts opgaat als er daadwerkelijk sprake is van gelijke gevallen, hetgeen hier juist – waar de positie van de oudere alimentatie-gerechtigden niet vergelijkbaar is met die van de huidige generatie – bepaald niet het geval is?

De staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer betoogd, dat de uitloopperiode van drie jaar voor de reeds bestaande alimentatie grotendeels haar zin zou hebben verloren door het vervallen van de AOW-grens en dat de alimentatie-gerechtigde bij wijziging of beëindiging van de alimentatie op grond van artikel 401 lid 1 B.W. (wijziging van omstandigheden) toch ook geen uitlooperperiode wordt gegund.

Is deze argumentatie, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden wel juist, gezien de zeer stringente verlengingscriteria van artikel 157 lid 5 B.W. (= huidige artikel 159 lid 3 B.W.)? Gaat de vergelijking met de alimentatiegerechtigde bij wijziging of beëindiging van de alimentatie krachtens artikel 401 lid 1 B.W. wel op, waar het bij het overgangsrecht gaat om alimentatiegerechtigden, wier omstandigheden niet zijn gewijzigd en die desondanks na een zeer korte overgangstermijn van drie jaar hun recht op alimentatie van rechtswege verliezen, terwijl verlenging van de wettelijke termijn van 12 jaar, zoals gezegd, nagenoeg niet wel mogelijk is?

### *Aantasting van verkregen rechten en verdere aantasting van materiële rechten*

Is de regering bekend met het feit, dat de gescheiden vrouwen van gewezen Indonesische en Nieuwguinese ambtenaren, die bij de totstandkoming van de Wet Herziening Echtscheidingsrecht aanspraken hadden op een zogenaamd welvaartsvast Indonesisch of Nieuwguinees pensioen, hun aanspraken op dat pensioen hebben verloren als gevolg van een na 1 oktober 1971 uitgesproken huwelijksontbinding, die zij blijkens het reeds eerder genoemde arrest van de Hoge Raad van 16 januari 1976, NJ 1976 no. 575 niet krachtens artikel 180 lid 1 Boek I van het B.W. konden tegenhouden?

Is, gezien bovenvermelde uitspraak van de Hoge Raad, de bewering van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, gedaan tijdens het mondeling overleg met de vaste commissie voor Ambtenarenzaken en Pensioenen (zie verslag dd. 18 juni 1976, zitting 1975-1976, stuk 13 164, nr. 2) wel juist, dat de wet herziening echtscheidingsrecht niet heeft geleid tot een verslechtering van de pensioenpositie van gewezen echtgenotes van Indische en Nieuwguinese gepensioneerden, terwijl artikel 180 lid 1 B.W. voldoende waarborg zou geven, dat een echtscheiding kan worden tegengehouden op grond van het feit, dat onvoldoende voorzieningen zijn getroffen voor die partner die daar behoefte aan heeft?

Is de regering alsnog bereid om uitvoering te geven aan de door haar gedane schriftelijke toezegging, zoals deze is vervat in de laatste alinea van de brief van 26 april 1974, kenmerk 6 VR 741/285 van de toenmalige minister van Justitie aan de commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer om deze kwestie opnieuw onder ogen te zien als in de toekomst mocht blijken, dat als gevolg van een zich gevormd hebbende jurisprudentie de belangen van de gescheiden vrouwen op dit punt onvoldoende zouden worden gewaarborgd door de in 1971 genomen beslissing op grond van genoemde toezegging in welwillende heroverweging te nemen zulks mede in het licht van de thans dreigende verdere aantasting van reeds verworven (andere) materiële rechten?

### *De huwelijks-gerelateerde behoefte en de alimentatieduur*

De zwakke schakel in het wetsvoorstel is gelegen in het door de regering gehuldigde uitgangspunt, dat de huwelijksgerelateerde behoefte na zekere tijd zal zijn uitgewerkt. Immers, de jaren dat de vrouw in het huwelijk haar gezins- en verzorgingstaken heeft uitgeoefend op de jaren dat zij na de ontbinding van het huwelijk ten behoeve van de kinderen heeft voortgezet, heeft zij die taken mede ten behoeve van haar (ex)man verricht. De offers, die zij zich daarvoor heeft getroost, scheppen naar recht en billijkheid financiële aanspraken op een blijvende vergoeding in de vorm van alimentatie.

In dit verband zullen de aan het woord zijnde leden gaarne van de regering vernemen, of het redelijk en billijk is om de vrouw alleen of in hoofdzaak de gevolgen van haar werkloosheid te laten dragen, indien die werkloosheid is veroorzaakt door het wegens de zorg voor de kinderen lange tijd niet hebben kunnen deelnemen aan het arbeidsproces.

Is de regering met de hier aan het woord zijnde leden van oordeel, dat het kan voorkomen dat de vrouw aan het einde van de door haar opgenomen zorg voor de mede aan haar man toebehorende kinderen in een zodanige achterstandsituatie is geraakt, dat mede door haar leeftijd en afwezigheid van voldoende opleiding of adequate opleiding, een terugkeer in het arbeidsproces of een opnemng in dat proces redelijkerwijs uitgesloten moet worden geacht?

Is de regering met deze leden dan ook van mening, dat in alle gevallen, waarin het niet (meer) kunnen deelnemen aan het arbeidsproces c.q. het daartoe volgen van een opleiding redelijkerwijs moet worden toegeschreven aan het feit, dat zij was belast met de opvoedende en verzorgende taken in het gezin in verband met de tussen partijen overeengekomen

rollenpatroon en dat zij die taken na de scheiding mede ten behoeve van haar man heeft voortgezet, waardoor de huwelijksgerelateerde behoefte in die nog steeds veel voorkomende gevallen ook na zekere tijd na de scheiding niet is uitgewerkt, de alimentatiegerechtigde aanspraak kan maken op behoud van haar alimentatie ook na afloop van de termijn van 12 jaar?

Indien deze vraag in bevestigende zin wordt beantwoord, berust de invoering van een algemene limiteringsmaatstaf dan wel op een deugdelijk aanwijsbare rechtsgrond, die mede door de huidige en toekomstige feitelijke en maatschappelijke omstandigheden wordt gedragen?

Door de R.P.F. in de Tweede Kamer is er volgens de hier aan het woord zijnde leden terecht op gewezen dat de verzorgingsplicht ook na de echtscheiding voortvloeit niet als straf, maar als uitvloeisel van de verantwoordelijkheden voor elkaar, die de echtelieden op basis van vrijwilligheid hebben aanvaard. Dit standpunt vindt steun in de uitspraken van de Hoge Raad van 11 maart 1919 en 27 maart 1930, welke uitspraken nog laatstelijk zijn bevestigd in de uitspraak van de Hoge Raad van 28 september 1977, NJ 1978, no. 432. Deze nog steeds heersende jurisprudentie van de Hoge Raad sluit aan bij het regeringsstandpunt inzake de zorgzame samenleving.

Hoe acht de regering de invoering van een algemene limiteringsmaatstaf na 12 jaar in het beleid van de zorgzame samenleving inpasbaar? Wordt ook aan de waarde en betekenis van vorenbedoelde jurisprudentie door die algemene limiteringsmaatstaf niet in ernstige mate afbreuk gedaan, terwijl men voorwendt de waardevolle elementen van de jurisprudentie van de Hoge Raad zoveel mogelijk te willen behouden?

Leidt de limitering na 12 jaar er niet toe, dat alleen die alimentatiegerechtigden worden getroffen van wie de gewezen echtgenoot voldoende draagkracht heeft om in het onderhoud van die gerechtigde naar behoren bij te dragen? Draagt het wetsvoorstel hierdoor niet een sterk willekeurig en eenzijdig karakter, waarop de Raad van State in zijn kritiek op het wetsvoorstel met nadruk heeft gewezen? En strookt ook deze kant van de zaak wel met de door de regering gepropageerde zorgzame samenleving, die de eigen verantwoordelijkheid van de burgers wil stimuleren?

#### *De 12-jaartermijn en de gemeentelijke verhaalsplicht*

Op bladzijde 4 van de nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer wordt gesteld, dat men van regeringswege wil aansluiten aan de huidige alimentatiepraktijk. Tegelijkertijd wil men van die zijde aan de rechter een signaal geven in de richting van limitering.

Hoe acht de regering een doortrekken van de bestaande jurisprudentie te rijmen met de invoering van een algemene limiteringsmaatstaf, waardoor limitering na 12 jaar *regel* wordt samen met een gelijktijdige handhaving van de huidige jurisprudentiepraktijk, waarin limitering *uitzondering* is?

Wanneer de behoefte van de vrouw en de uit het huwelijk voortvloeiende omstandigheden met zich brengen, dat de onderhoudsplicht redelijkerwijs niet in duur dient te worden beperkt, is de regering dan met deze leden van mening, dat de daaraan inherente onbeperkte verhaalsplicht van de gemeentelijke overheid met de daarmee noodwendig gepaard gaande belasting van het gemeentelijk apparaat als bijkomende factoren uit maatschappelijk oogpunt als zodanig moeten worden aanvaard?

De limitering van de alimentatie wordt mede aangewend om de rechter te stimuleren tot vaststelling van basis-alimentaties, terwijl die limitering de gemeente moet stimuleren haar verhaalsplicht beter uit te oefenen. Wordt hier niet in onderlinge samenhang een doel nagestreefd dat duidelijk ten koste gaat van de vrouwen, die beschikken over een (behoorlijke) alimentatie boven de bijstandsnorm?



Verdient het dan niet eerder aanbeveling om kleine alimentaties tot een bepaald bedrag niet in mindering te brengen op de bijstandsuitkering, waardoor de alimentatiegerechtigde een duidelijk belang heeft bij de oplegging van een basis-alimentatie, terwijl alsdan mag worden aangenomen, dat ook de rechter de zin van het opleggen van een zodanige alimentatie zal inzien?

De voorzitter van de commissie,  
Wagemakers

De griffier van de commissie,  
Mevrouw Dijkstra-Liesveld