

Vergaderjaar 1988–1989 Nr. 70a

19 295

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 7 februari 1989

De memorie van antwoord gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

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

De antwoorden hadden de leden van de C.D.A.-fractie vooralsnog niet overtuigd. Zo zagen zij niet in waarom het oude recht niet zou kunnen blijven gelden voor een bepaalde categorie. Dat is inherent aan overgangsrecht. Zij bleven voorts van oordeel dat de verlengingscriteria volgens dit wetsvoorstel zwaarder zijn dan in het huidige recht als geen sprake is van het niet-wijzigingsbeding.

Deze leden achtten het nieuwe systeem wel een inbreuk op alimentatie-afspraken zonder termijn, waar het immers gaat om de bedoeling géén termijn aan alimentatie te verbinden. Dat geldt à fortiori als een beding van niet-wijziging is gemaakt. Ten slotte bleven deze leden een afwijking zien van het «staat en stand» criterium, wanneer alimentatiegerechtigden ingevolge de eindgrens ex artikel 157 lid 6 worden teruggevoerd op een niveau dat niet met voormeld criterium in overeenstemming is.

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

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord met betrekking tot wetsvoorstel 19 295. Dat laat evenwel onverlet dat de twijfel die reeds bij deze leden bestond ten aanzien van de positie van de oudere gescheiden vrouwen, alsook ten aanzien van het nog niet geregeld zijn van wat zij korthedshalve de pensioenproblematiek wilden noemen, bij hen niet is weggenomen.

Bij de hierna geformuleerde vragen zullen zij daarop terugkomen.

In reactie op vragen van de zijde van de C.D.A.-fractie, onder punt 2, wordt opgemerkt «In de opzet van de regeling en in het voorgestelde overgangsrecht is ruimschoots rekening gehouden met de positie van oudere alimentatiegerechtigden». De leden voornoemd vroegen wat

¹ Samenstelling:

Wagemakers (CDA) (voorzitter), Glas (CDA), Fleers (CDA), Mw. Mastik-Sonneveldt (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), Vogt (PSP), Schuurman (RPF) Mw. Bolding (CPN) en Van der Jagt (GPV).

onder «ruimschoots» dient te worden verstaan.

Zij zouden ook graag een toelichting willen ontvangen op de zinsnede (bladzijde 2): «Zij houdt een volstrekt willekeurige caesuur in tussen huwelijken ontbonden voor en huwelijken ontbonden na een nog niet vaststaande datum, even willekeurig als een caesuur die afhankelijk is van de datum van de huwelijksluiting».

Deze leden stelden vervolgens de vraag of een en ander wel zo willekeurig is. De «oude» gevallen behoeften geen rekening te houden – konden dat ook niet –, met het gegeven dat de alimentatie-uitkering aan een termijn zou worden gebonden en daardoor op of na korte termijn zou aflopen. Daarnaast is het zeer wel denkbaar dat bij de vaststelling van de alimentatie rekening is gehouden met de effecten van de boedelscheiding. Dient dan wel kan dat aspect door de rechter meegewogen worden bij het al dan niet verlengen van een termijn?

De aan het woord zijnde leden vroegen of het echt een nadeel is dat in het alimentatierecht twee verschillende regelingen voor zeer lange tijd naast elkaar blijven gelden. Het komt naar hun wijze van zien vaker voor dat na wijziging van een wetstekst er twee verschillende regelingen naast elkaar lopen. Zij dachten bij voorbeeld aan de stelselherziening sociale zekerheid, om maar een voorbeeld te noemen. Ook dan is er een zekere mate van «onzekerheid» in hoeverre de rechter het oude recht uitlegt tegen de achtergrond van het nieuwe recht.

Zij vroegen zich in alle redelijkheid af of de gevolgen van de wijziging van het echtscheidingsrecht in 1971 (in casu geen overgangsregeling) gelijk gesteld konden worden met de gevolgen die het onderhavige wetsvoorstel met zich kunnen brengen. Waarom en waardoor zijn de bewindslieden van mening dat de gevolgen van de wijziging in 1971 gelijk gesteld kunnen worden met die van het onderhavige wetsvoorstel? Daarnaast zouden zij graag een reactie hebben op de vraag waarom de bewindslieden het niet juist achten indien voor lopende alimentaties de wijzigingsgronden volgens het huidige recht als vereiste voor verlenging worden aangehouden. Nu de bewindslieden schrijven dat het gaat om «een zeer lange termijn» gedurende welke twee verschillende regelingen naast elkaar blijven lopen (memorie van antwoord bladzijde 2) vroegen deze leden naar de verwachtingen ten aanzien van de duur van die termijn.

Een limitering die voor lopende alimentaties in feite geen limitering is, zal lange tijd rechtsonzekerheid scheppen, zo lazen deze leden in de memorie van antwoord bladzijde 3. Dat is juist zij het wat eenzijdig bezien vanuit de positie van de alimentatieplichtigen. Bezien vanuit de positie van de alimentatiegerechtigden zou het wel eens zo kunnen zijn dat de voorgestelde regeling bij hen rechtsonzekerheid schept. Wordt deze rechtsonzekerheid niet wat gemakkelijk naar de achtergrond gedrongen dan wel ontkend?

In ontvangen reacties naar aanleiding van de behandeling van dit wetsvoorstel wordt onder andere opgemerkt dat beëindiging van de alimentatie-uitkering noodzakelijk is ten einde aan de alimentatieplichtige de gelegenheid te bieden om een «nieuw leven» te kunnen beginnen. Naar de mening van deze leden geldt dat voor beide partijen in gelijke mate. Uit de motivering voor het hiervoor gestelde blijkt min of meer expliciet dat het in de nieuwe relatie mogelijk moet zijn voor de vrouw om haar baan op te geven danwel haar beroep te beëindigen. Vinden de bewindslieden dat uit emancipatoir oogpunt een gewenst (neven)effect?

De aan het woord zijnde leden waren er minder van overtuigd dan de bewindslieden dat een pensioenregeling zoals in de memorie van antwoord summierlijk wordt voorgesteld op korte termijn tot stand zal kunnen komen. Volgens een bericht in de Staatscourant van 12 januari 1989 (1988 nr. 9) is de Stichting van de Arbeid verbaasd en ernstig teleurgesteld over het besluit van het kabinet om toch een wettelijke regeling te

ontwerpen voor verevening van pensioenrechten na echtscheiding. Het bestuur dringt erop aan dat de minister alsnog afziet van een wettelijke regeling en verwijst daarbij naar het SER-advies dat eerder daarover werd uitgebracht.

Dezelfde leden waren van mening dat in de memorie van antwoord wat gemakkelijk wordt geredeneerd als het gaat om de effecten van de uitspraak van de Hoge Raad van 27 november 1981, NJ 1982, 503.

Zij ontkenden geenszins dat een vrouw een beroep kan doen op het pensioenarrest. Dat wil echter niet zeggen dat in de praktijk bij de scheiding en deling na echtscheiding ook altijd rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die het arrest ten aanzien van de pensioenberekening biedt. In de eerste plaats moeten vrouwen zelf al weten dat de mogelijkheid bestaat om er een beroep op te kunnen doen (deze leden erkenden dat er advocaten zijn die de vrouw erop attenderen). In de tweede plaats is het bekend dat de berekening van de gevolgen van het pensioenarrest voor betrokkene(n) zo ingewikkeld is dat er daarom niet op wordt gewezen danwel ervan wordt afgezien of er vragen kunnen rijzen bij de berekening van dat toekomstige ouderdomspensioen of de afkoop ervan.

“Aangenomen pleegt te worden dat ook buiten gemeenschap van goederen recht op verrekening bestaat”. «In de rechtspraak wordt thans in het algemeen aangenomen dat in alle gevallen pensioenverrekening behoort plaats te vinden, ook indien gehuwd is onder huwelijkse voorwaarden», aldus de memorie van antwoord op bladzijde 6 respectievelijk 12. Deze leden zouden willen vernemen op grond waarvan aangenomen pleegt te worden, alsook uit welke rechtspraak blijkt dat pensioenverrekening ook behoort plaats te vinden indien men gehuwd is onder huwelijkse voorwaarden.

Het feit dat het thans bij gebreke van een wettelijke regeling van de pensioenverevening na echtscheiding soms niet tot verrekening komt, behoeft geen beletsel te zijn de bepaling op te nemen, zo schrijven de bewindslieden op bladzijde 6 onder punt 13. Deze leden konden zich niet geheel aan de indruk onttrekken dat het vaker niet dan wel tot verrekening komt. Kunnen de bewindslieden aangeven hoe hoog het percentage is waarin de pensioenverrekening – indien er een pensioenopbouw heeft plaatsgevonden – na echtscheiding in de praktijk ook inderdaad plaatsvindt.

De leden voornoemd vroegen of de regeling van het ouderdomspensioen niet zo verknocht is met de limitering van de alimentatie dat eerst daarin moet zijn voorzien voordat tot de voorgestelde limitering kan worden overgegaan. Nu zij de tekst van het wetsvoorstel met betrekking tot de verevening van de pensioenrechten niet kennen laat staan dat zij enige notie hebben van de tekst die uiteindelijk aan de Eerste Kamer zal worden voorgelegd danwel in het Staatsblad zou kunnen komen te staan, kwam het hen niet juist, zelfs prematuur, voor om bij de afweging van het onderhavige wetsvoorstel daarmee rekening te houden.

Naar aanleiding van de memorie van antwoord hadden deze leden de behoefte om terug te komen op het bepaalde in artikel 157 lid 5. «Het voorgestelde criterium beoogt de rechter de vrijheid te geven bij de verlengingsbeslissing, met de aanwijzing aan de rechter dat verlenging uitzondering is op de regel dat na 12 jaar de onderhoudsplicht moet eindigen, althans op termijn moet worden gesteld. Dat wil niet zeggen dat voor verlenging de situatie uitzonderlijk moet zijn», aldus de memorie op bladzijde 4. «Dat is het uitgangspunt: verlenging moet de uitzondering op de hoofdregel zijn.» (blz. 5).

«Wij zijn van mening dat aldus voldoende duidelijk is aangegeven dat ingrijpen door de rechter in de hier bedoelde situaties allen (moet zijn: alleen) in exceptionele gevallen dient plaats te vinden. Dit stringente

uitgangspunt zal, naar wij verwachten, evenals zulks is geschied in de jurisprudentie ten aanzien van artikel 159 lid 3 Boek 1 B.W., door de rechter als vaste leidraad worden genomen in de gevallen die hem naar aanleiding van de thans aan de orde zijnde artikelen zullen worden voorgelegd. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt brengt de tekst van de onderhavige bepalingen onzes inziens duidelijk tot uitdrukking dat rechterlijk ingrijpen hier alleen in zeer bijzondere gevallen is geïndiceerd.» (bladzijde 17).

De aan het woord zijnde leden constateerden dat in reactie op de vragen van de fractie van het C.D.A. wordt medegedeeld dat «de situatie niet uitzonderlijk moet zijn» terwijl in reactie op de vragen van de fracties van S.G.P., R.P.F. en G.P.V. wordt opgemerkt dat «in exceptionele gevallen» danwel «in zeer bijzondere gevallen» rechterlijk ingrijpen geïndiceerd is. Wat is nu precies het verschil tussen het ene en het andere antwoord, zo vroegen deze leden. Meer specifiek: wat is nu eigenlijk het standpunt van de bewindslieden ten aanzien van dit punt?

«Het feit dat de alimentatiegerechtigde geen plaats kan vinden op de arbeidsmarkt en deswege beëindiging van alimentatie niet in eigen onderhoud kan voorzien, kan in het voorstel grond voor verlenging zijn», aldus de memorie van antwoord (bladzijde 4).

Miskent deze zinsnede niet dat het voor veel oudere vrouwen (b.v. boven 45 jaar) nagenoeg is uitgesloten dat zij een plaats op de arbeidsmarkt kunnen vinden, nadat zij door hun huwelijk jaren niet meer aan het arbeidsproces hebben deelgenomen juist tegen de achtergrond van de eerdergemaakte opmerking «bijzondere gevallen»?

Als na de beëindiging van de alimentatie het niet kunnen vinden van een plaats op de arbeidsmarkt door oudere vrouwen een criterium is voor de rechter om tot verlenging van de termijn over te gaan, dan kan het naar de wijze van zien van deze leden niet anders zijn dan dat het niet gaat om «uitzonderingen op de hoofdregel», maar voorlopig om een bestendige gedragslijn. Deze leden hadden daartegen op zichzelf genomen geen onoverkomelijke bezwaren.

Hoe de rechter zal beslissen is afhankelijk van de concrete omstandigheden. Echter ook van de wijze waarop de rechter het betreffende wetsartikel zal gaan interpreteren, zo zouden deze leden daaraan willen toevoegen.

Deze leden konden zich situaties voorstellen waarin vrouwen op het moment van het verstrijken van de termijn als bedoeld in artikel 157, lid 4, inkomen uit bedrijf of beroep verwerven dat de facto van tijdelijke aard is (tijdelijk dienstverband, inkomen als lid van een vertegenwoordigend lichaam). Kan het verlies van dat inkomen na beëindiging of niet verlenging van de termijn als bedoeld in artikel 157 lid 5, recht geven op het herleven van de alimentatie wegens gewijzigde omstandigheden?

«De verwachting lijkt ons dan ook gerechtvaardigd dat de voorgestelde formulering de rechter voldoende handvat biedt om tot een beslissing te komen», aldus de memorie van antwoord. De bewindslieden kwamen tot deze conclusie op grond van het advies van onder andere de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak. Dat advies bevat ook de volgende passage: «Het komt de werkgroep voor dat aannemelijk is dat van zulk een clause een spaarzaam en zorgvuldig gebruik zal worden gemaakt.» De leden van de fractie van de P.v.d.A. veronderstelden dat met name door de categorie oudere vrouwen een beroep op deze clause zal moeten worden gedaan en met succes kan worden gedaan. Zij werden in deze opvatting gesterkt door de memorie van antwoord (bladzijde 5) waarin wordt medegedeeld dat omstandigheden waarmee de rechter rekening pleegt te houden kunnen zijn: de duur van het huwelijk, de leeftijd van de alimentatiegerechtigde en de eisen die aan de alimentatiegerechtigde in redelijkheid gesteld konden worden en dergelijke. Wat moet in casu onder «en dergelijke worden verstaan. Wordt hierbij

gedacht aan: a. het opvoeden respectievelijk het opgevoed hebben van kinderen?; b. de onmogelijkheid voor veel oudere vrouwen van b.v. boven 45 jaar, om een plaats op de arbeidsmarkt te vinden; c. de gezondheids-toestand in casu de arbeidsongeschiktheid van de vrouw?

Als bovengestelde juist is hoe laat zich dat dan rijmen met «spaarzaam en zorgvuldig gebruik maken van»? Deze leden zouden graag hierop een reactie ontvangen van de bewindslieden.

Teneinde duidelijkheid te verkrijgen – uit bovenstaande blijkt dat er blijkbaar meerdere soorten van uitleg mogelijk zijn – konden deze leden er niet omheen om de door hen gestelde vraag in het voorlopig verslag te herhalen: 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.»

«Het tijdig indienen van een verzoekschrift is echter de beste remedie voor onzekerheid,» memorie van antwoord bladzijde 6. De aan het woord zijne leden konden dat uitgangspunt op zichzelf onderschrijven. Echter de vraag rijst op welke termijn voor het verstrijken van de termijn als bedoeld in artikel 157, lid 5, een verzoek tot verlenging kan worden ingediend. Zou een dergelijk verzoek een half jaar voor de litigieuze datum kunnen worden ingediend? Zo ja, kan de rechter dat verzoek tot verlenging op dat tijdstip reeds in behandeling nemen? Als de alimentatiegerechtigde het verzoek tijdig – dus voor het van rechtswege vervallen van de termijn – heeft ingediend doch de rechter daarop niet tijdig heeft beschikt welke mogelijkheden heeft de alimentatiegerechtigde dan? In het geval dat de «alimentatieplichtige» verweer voert en mogelijk ook in verschillende instanties procedeert tegen de verlenging van de termijn, kan er geruime tijd overheen gaan voor vaststaat of de termijn wordt verlengd. Omdat de reactie in de memorie van antwoord niet toereikend is voor deze situatie zouden deze leden daarom het standpunt van de bewindslieden daarop willen vernemen. Indien de termijn wordt verlengd zou alsnog over de tussenliggende periode alimentatie moeten worden betaald. Vrezen de bewindslieden niet dat de inning van een dergelijke vordering de nodige complicaties met zich kan brengen?

Is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel ook gedacht aan een afkoopregeling van de zijde van de overheid. Kan globaal worden aangegeven welk nettobedrag gemoeid zou zijn met de afkoop van de alimentatie van hen, die onder de overgangsregeling vallen?

«De regeling voor deze kortdurende huwelijken achten wij niet onredelijk», aldus de memorie van antwoord op bladzijde 7 onder punt 15. De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden dat standpunt niet onderschrijven. «Wie in een op oudere leeftijd gesloten huwelijk reden ziet ontslag te nemen, weet dat een terugkeer op de arbeidsmarkt problematisch kan zijn. Die moeilijke positie op de arbeidsmarkt is een omstandigheid die niet voortvloeit uit het huwelijk of de daarin aangehouden werkverdeling. Er is integendeel sprake van een langdurig arbeidsverleden en derhalve een veel sterkere positie op de arbeidsmarkt dan van vrouwen die gedurende een lang huwelijk geen betaalde arbeid hebben verricht», zo lazen deze leden in de memorie van antwoord op bladzijde 7. Naar aanleiding van deze passage zouden deze leden drie opmerkingen willen maken en daarop de reactie van de bewindslieden willen vernemen:

1. Zijn zij echt van mening dat de kansen van een oudere vrouw met arbeidsverleden – die haar baan heeft opgegeven vanwege de verzorgingsbehoefte van de man – zoveel beter zijn dan die van een

oudere vrouw zonder arbeidsverleden? In hoeverre is het door de bewindslieden ingenomen standpunt in overeenstemming met de realiteit?

2. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Bijstandsverhaal hadden deze leden opgemerkt het uitermate onredelijk te achten dat op de ex-echtgenoot zou kunnen worden verhaald, indien de vrouw beroep moest doen op de bijstand veroorzaakt door een omstandigheid die niet voortvloeide uit het huwelijk.

Deze leden constateerden dat de bewindslieden met betrekking tot dit punt twee sporen berijden:

a. heeft het huwelijk korter geduurd dan 5 jaar, dan wordt een beroep gedaan op een omstandigheid die niet voortvloeide uit het huwelijk, reden waarom geen alimentatie behoeft te worden betaald en geen bijstandsverhaal mogelijk is;

b. heeft het huwelijk langer geduurd dan 12 jaar en behoefde de ex-echtgenoot geen alimentatie te betalen omdat de vrouw door inkomen uit beroep of arbeid zelf in haar levensonderhoud kon voorzien, dan mag het argument dat bij verlies van inkomen uit arbeid/beroep waardoor de vrouw een beroep op de Bijstandswet moet doen hetgeen evenmin voortvloeide uit het huwelijk geen rol spelen en kan op de ex-echtgenoot in zo'n geval alsnog worden verhaald. (zie ook memorie van antwoord bladzijde 10).

3. Ten aanzien van de vrouwen die hetzij een AWW-uitkering danwel een alimentatie-uitkering hebben, lijkt maar één advies mogelijk: niet in het huwelijk treden (bij alimentatie-uitkering ook niet gaan samenwonen als waren zij gehuwd) of het huwelijk tegen wil en dank rekken tot de termijn van 5 jaar is bereikt. Het was deze leden overigens niet ontgaan dat artikel 160 van Boek 1 BW niet van dwingend recht is en men er bij overeenkomst van kan afwijken. Zij waren echter van mening dat het niet zo realistisch is te veronderstellen dat een alimentatie-uitkering ten behoeve van de ex-echtgenote blijft doorlopen ook nadat laatstgenoemde opnieuw in het huwelijk is getreden.

Uit de beantwoording onder punt 17 in de memorie van antwoord, bladzijde 8 hadden deze leden de conclusie getrokken dat het inderdaad zo is dat met betrekking tot de wijziging van artikel 401, eerste lid wel de hoogte van de uitkering doch niet de termijn kan worden gewijzigd. De ratio daarvoor zou zijn dat de onderhoudsplicht zou moeten kunnen herleven, danwel in het verlengde of in de plaats daarvan de verhaalsmogelijkheid. Zoals zij hiervoor al hebben aangegeven vonden zij het op zijn minst twijfelachtig of een onderhoudsplicht moet kunnen herleven door een omstandigheid die niet direct voortvloeit uit het huwelijk.

«Indien partijen echter geen termijn in hun convenant hebben opgenomen, maar wel een beding van niet-wijziging, mag men niet aannemen dat partijen bedoeld hebben de onderhoudsverplichting tot de dood van één der partijen te laten voortduren.» Deze leden vroegen waarom men dat niet mag aannemen. Het kan toch heel wel zo zijn dat de totstandkoming van het convenant en de scheiding en deling elkaars complementen waren!

Hoewel de rechter ontegenzeggelijk het nodige vermag, zouden deze leden graag willen vernemen of de bewindslieden inderdaad van mening zijn dat de rechter achteraf kan beoordelen of het ontbreken van een wettelijke limiteringsregeling oorzaak is geweest van het beding van niet-wijzigen? In hoeverre kan of zal bij de toepassing van artikel II, lid 1 een verzoek tot wijziging c.q. aanpassing van het convenant waarin een termijn ontbreekt, worden gekleurd door de omstandigheden ten tijde van het laatste verzoek?

In de memorie van antwoord is onder andere in paragraaf 8 verwezen naar de WODC-publicatie nr. 7 «Alimentatie na echtscheiding in 1982.»

Deze leden zouden willen vernemen hoeveel vrouwen korter dan 12

jaar alimentatie hebben en binnen niet al te lange termijn – bij voorbeeld 3 jaar – de termijn van 12 jaar zullen hebben bereikt. Voor deze categorie maakt het geen verschil of er de eerste 3 jaar na het in werking treden van de wet geen financiële gevolgen optreden, immers in die periode maken zij hun termijn vol. Voorts stelden zij de vraag of de bewindslieden enige indicatie kunnen geven hoeveel vrouwen met inkomen uit arbeid of beroep (door deeltijdfunctie bij voorbeeld), aangevuld met alimentatie na scheiding kans zien om net niet onder de Bijstandswet te vallen. Voor deze categorie heeft het wetsvoorstel na het verstrijken van de termijn van 12 jaar, zeer ingrijpende consequenties. Niet zo zeer met betrekking tot de hoogte van het inkomen, als wel met betrekking tot alle nadelige gevolgen die het hebben van een (gedeeltelijke) bijstandsuitkering heeft. (Interen eigen vermogen, demotivatie tot verwerving van eigen inkomen omdat men toch niet onder de Bijstandsnorm uitkomt etc.).

Daarnaast zouden deze leden willen vernemen hoe in de ons omringende landen (België, Duitsland, Verenigd Koninkrijk) de hoogte en de duur van alimentatie-uitkeringen na scheiding is geregeld.

De beantwoording van de vragen naar de samenhang van het verhaalsrecht op grond van de Algemene Bijstandswet en de burgerlijke onderhoudsplicht vonden deze leden verhelderend. Naar aanleiding van de laatste alinea onder paragraaf 20, stelden deze leden de vraag wat moet worden verstaan onder «... maar slechts indien beëindiging van de onderhoudsplicht van zo ingrijpende aard is dat van de alimentatiegerechtigde in redelijkheid niet kan worden gevraagd van verdere financiële aanspraken af te zien. De gemeente zal zich dus voor de rechter moet beroepen op artikel 157 lid 5.» Dient dit zo te worden begrepen dat na 12 jaar de gemeente – in het geval de tot dan toe alimentatiegerechtigde een beroep doet op de Bijstandswet – uit eigen hoofde een beroep kan doen op artikel 157 lid 5 Boek 1 BW? Is dat anders als de alimentatiegerechtigde al een aanvullende bijstandsuitkering ontving?

Welke gedachten liggen eraan ten grondslag dat na het verstrijken van de 12-jaar termijn de vrouw tot indiening van het verzoek tot verlenging van de termijn moet overgaan. Zijn er voorzieningen denkbaar om in deze gevallen de proceskosten voor rekening van de gemeenschap te laten komen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

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

De leden van de fractie van de V.V.D. hadden tot hun spijt geconstateerd dat in paragraaf 25 van de memorie van antwoord een antwoord was gegeven op een vraag die zij niet hadden bedoeld te stellen. Zij wensten zich thans niet te begeven in een discussie of met de aanname dat hun vraag gericht was op een voor inwerkingtreding van de voorgestelde wet ontbonden huwelijk aan die vraag de meest voor de hand liggende interpretatie was gegeven, en wilden thans volstaan met een uitnodiging aan de regering alsnog in te gaan op de consequenties van de hoofdregel van de voorgestelde wettelijke regeling voor de drie in de vraag geschetste situaties, derhalve in het geval van een na eventuele inwerkingtreding te ontbinden huwelijk. Ter illustratie van hun bedoeling schetsten zij de volgende casus (uitdrukkelijk zonder af te zien van een antwoord met betrekking tot de andere in hun vraag geschetste situaties):

Echtelieden zijn op 25-jarige leeftijd in koude uitsluiting van gemeenschap van goederen gehuwd; zij beschikten toen niet over noemenswaardig vermogen. De vrouw behield gedurende enkele jaren haar eigen werkkring doch gaf deze vervolgens op om voor de kinderen te zorgen; bovendien assisteerde zij de man bij zijn beroepsuitoefening. De man was zelfstandig werkzaam en bereikte in de loop der jaren een aanzienlijk

inkomen. Zij leefden in beduidende welstand. Er is geen sprake van enige pensioenregeling; een oudedagsvoorziening wordt gevormd door enkele ten name van de man staande polissen van levensverzekering en overigens door, eveneens grotendeels ten name van de man staande, eigen vermogensvorming; een zeer beperkt vermogen staat op naam van de vrouw. Na 28 jaar huwelijk – derhalve op de leeftijd van 53 jaar – en kort na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet komt een echtscheiding tot stand. De vrouw behoudt grotendeels de inboedel, die volgens de huwelijksvoorwaarden aan haar toebehoorde. Overigens kent de rechter haar op grond van de geschetste omstandigheden een alimentatie van f 4 000 per maand toe onder uitdrukkelijke overweging dat het onaannemelijk is dat zij nog een kans van enige betekenis heeft op de arbeidsmarkt een plaats in haar oude beroep te veroveren.

Vraag: welke mogelijkheden ziet de regering om te voorkomen dat zij bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar terugvalt op de AOW?

Met betrekking tot het in paragraaf 26 gegeven antwoord wisten bedoelde leden nog te vernemen of het – daargelaten of een alimentatieplichtige er, wanneer die datum van belang blijft, niet voor zal zorgen dat hij/zij over documentatie met betrekking tot de datum der dagvaarding c.q. inleidend verzoekschrift blijft beschikken – niet via de inschrijving bij de burgerlijke stand en de archieven van de betrokken rechtbank mogelijk zal zijn deze zo nodig te achterhalen.

Ten slotte zouden bedoelde leden gaarne vernemen op welke termijn de regering een voorstel tot wettelijke regeling van een pensioenverevening bij de Staten-Generaal aanhangig denkt te kunnen maken.

Opmerkingen en vragen van de fractie van D66

De fractie van D66 is de minister erkentelijk voor de gedegen beantwoording. Nog enige vragen resteerden.

1. Uit het in de memorie van antwoord genoemde onderzoek van het WODC blijkt dat 3200 vrouwen die langer dan twaalf jaar alimentatie ontvangen, inkomensachteruitgang kunnen ondervinden. Kan de minister dit aantal zodanig uitsplitsen dat hij de Kamer informeert hoeveel van deze vrouwen *werkelijk* inkomensachteruitgang ondervinden, (daargelaten de mogelijkheid van verlenging door de rechter van de termijn)?

Zou de minister daarbij kunnen aangeven hoeveel van deze vrouwen een convenant met enige limitering hebben of een rechterlijk vonnis met bepaling van duur, hoeveel van deze vrouwen pensioenrechten zullen ontvangen binnen korte tijd of AOW-gerechtigd zullen worden? In hoeveel van die gevallen willen de alimentatieplichtigen hun plicht beëindigd zien? In hoeveel van deze gevallen is de alimentatie nog huwelijksgerelateerd? Kortom: Over welk totaal bedrag aan inkomensachteruitgang zal het voor de totale groep van deze vrouwen gaan?

Is de minister bereid voor het totale bedrag van reële inkomensachteruitgang, als hierboven bedoeld, een tijdelijk fonds van overheidsvoorzieningen ter beschikking te stellen ten gunste van deze overgangsgroep?

Wil de minister bovendien aangeven wat de kosten zijn van de wijzigingsprocedure, dus de bedragen aan kosten van rechters, griffiers, ambtelijke steun bij de rechtbanken, de rechtsbijstand en dergelijke?

Kan de minister tevens aangeven het totale bedragen aan fiscale aftrek wegens alimentatie voor deze groep gevallen?

2. Het antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden naar de reële aanvang van de alimentatietermijn wordt door de minister herleid tot mogelijke lotgevallen bij de bewijsvoering van deze datum. Dat levert geen bevredigend antwoord op. De vraag richtte zich op de reële omstandigheid dat de data van de aanvang der alimentatiebetaling (bij duurzaam gescheiden leven) doorgaans niet dezelfde zijn als die van het vonnis van echtscheiding of van scheiding van tafel en bed. Die data

kunnen zelfs jaren uiteenlopen, vaak omdat partijen dat wensen, soms vanwege procedurele chicanes. Is het dan niet wenselijk de reële alimentatietermijn te laten gelden? Zo neen, heeft de minister daar argumenten voor?

Opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van S.G.P., G.P.V. en R.P.F.

Inleiding

De leden van de fracties van de S.G.P., G.P.V. en R.P.F. hadden met belangstelling en met stijgende verbazing kennis genomen van het commentaar op de memorie van antwoord aan deze Kamer inzake het wetsvoorstel 19 295 van de juridisch adviseur van Divortium.

De leden zijn in dit stadium van behandeling van het wetsvoorstel tot het voorlopig oordeel gekomen, dat de bewindslieden deze Kamer op saillante vragen met daarbij behorende opmerkingen onjuist, onvolledig dan wel in het geheel niet c.q. vrijwel niet hebben geantwoord.

1. De rigide verlengings- en wijzigingsgronden van de artikelen 157, lid 5 en 401 lid 2 Boek 1 BW

Volgens de hier aan het woord zijnde leden zijn de in het wetsvoorstel opgenomen verlengings- c.q. wijzigingscriteria niet voor de rechter hanteerbaar om als zodanig naar behoren te worden toegepast. Derhalve zou een novelle overeenkomstig de amendementen Soutendijk-van Appeldoorn en Schutte (stuk 19 295, nr. 17) gewenst zijn.

De hier bedoelde leden hadden in het voorlopig verslag (blz. 9) grote twijfel geuit omtrent de vraag of door de bewindslieden in hun gedachtenwisseling schriftelijke stukken en door de staatssecretaris tijdens de openbare behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wel een eenduidige opvatting is gegeven omtrent de betekenis, die aan de woorden «van zo ingrijpende aard» in de voorgestelde artikelen 157, lid 5e en 401 lid 2 moet worden gehecht en daarmede aan de praktische hanteerbaarheid van de in die bepalingen neergelegde verlengings- en wijzigingsgronden, wanneer het aldaar 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. Deze leden wezen de regering nogmaals op de ernstige consequenties van het ontbreken van een zodanige eenduidigheid en wel ten aanzien van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

De op bladzijde 9 van het voorlopig verslag gestelde vragen onder a tot en met c zijn niet volledig beantwoord. Graag alsnog een reactie.

Wordt de rechter niet (veel) te sterk gefixeerd op de rondom artikel 159, lid 3 gevestigde jurisprudentie, zodat wel degelijk moet worden gesproken van «besmette termen».

Deze leden zagen voornamelijk niet in, dat de bewoordingen van artikel 157 lid 5 en 401 lid 2 voldoende ruim van aard zijn om de rechter de mogelijkheid te bieden met alle in aanmerking komende belangen rekening te houden. Waarop slaan de woorden «of de betrokkenen nog een reële mogelijkheid hebben om in eigen levensonderhoud te voorzien»? Worden de hierbedoelde vrouwen zonder noodzaak de armoede ingedreven? De bewindslieden stellen, dat van rechtsongelijkheid geen sprake is, omdat het wetsvoorstel niet verschillende verlengingsgronden voor bestaande en nieuwe alimentaties bevat. Willen de bewindslieden dit toelichten?

II. *De AOW-grens en artikel 157 lid 6 Boek 1 BW*

Het is niet juist, dat de Hoge Raad alleen in de uitspraak van 16 mei 1980, NJ 1981, 99, heeft uitgesproken dat een AOW-uitkering in het algemeen geen voldoende bron van inkomsten is. Moet die uitspraak geen betekenis in absolute zin worden toegekend?

De weigering van de Hoge Raad om de hantering van een algemene limiteringsmaatstaf geoorloofd te achten berust op twee cruciale pijlers.

- a. een algemene limiteringsmaatstaf is in strijd met het vigerende stelsel van de wet (HR 18-12-1981 NJ 1982, no. 285);
- b. niet-toekenning of intrekking van de uitkering tot levensonderhoud kan slechts haar grond vinden in de concrete omstandigheden van partijen.

Moet niet tevens worden geoordeeld, dat waar de algemene limiteringsmaatstaf in strijd is met de Wet Herziening Echtscheidingsrecht, er geen sprake kan zijn van een voortbouwen op de beginselen van die wet en evenmin van een meer concrete nadere uitwerking van het vigerende alimentatiestelsel?

Is de regering niet met deze leden van oordeel, dat de invoering van een algemene limiteringsmaatstaf zich niet verdraagt met titel 17, boek 1 BW?

Past het moeten terugvallen op uitsluitend bijstand of AOW wel met het beginsel, dat de behoefte niet op het bestaansminimum mag worden betrokken?

Moet een dergelijke vergaande inbreuk op ons alimentatiestelsel ook niet uit sociaal oogpunt in hoge mate onverantwoord worden geacht?

Is ook een 5-jaartermijn voor korte huwelijken in haar algemeenheid niet te ongenueanceerd?

III. *De alimentatie-overeenkomst of Convenant*

Deze leden blijven van oordeel, dat het onderwerpen van de na 1 oktober 1971 tot stand gekomen alimentatie-overeenkomsten zonder termijn, maar met het beding van niet-wijziging niet anders kan worden aangemerkt dan als een gelegaliseerde contractbreuk. Kunnen de bewindslieden dit weerleggen.

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

Wordt het procesrisico niet eenzijdig bij de vrouw gelegd? De door deze leden gestelde vraag met betrekking tot het amendement-Kohnstamm is in wezen niet beantwoord. Graag alsnog een reactie.

V. *De positie van de vrouw tijdens de verlengingsprocedure*

Gaat het gestelde op blz. 7/8 memorie van toelichting ook op voor de oude(re) gescheiden vrouwen in wier situatie geen verandering meer komt?

Gaat de vergelijking van verlengingsverzoeken met verzoeken tot wijziging of intrekking van alimentatie wel op? Willen de bewindslieden nader ingaan op het punt van de toenemende werkdruk voor de rechterlijke macht? Wordt door de bewindslieden bij de gescheiden vrouwen niet de – helaas – valse verwachting gewekt, dat zij door verlenging van de termijn op behoud van hun alimentatierechten kunnen rekenen?

VI. *De regeling van het overgangsrecht*

Bij de alimentatie-toekenning gaat het toch niet alleen om een billijke vereffening van economische nadelen, maar toch ook om een billijke

vereffening van economische voordelen? Wordt de gerechtvaardigheid van beperking alimentatieduur ook ingezien ten aanzien van alimentatiegerechtigden, wier omstandigheden niet meer (kunnen) wijzigen?

De wens tot limitering van de alimentatie zou volgens de bewindslieden uit de WODC-onderzoeken zijn gebleken. Is dit wel staande te houden?

Volgens de bewindslieden zou het opnemen van gegevens over een categorie oudere gescheiden vrouwen de bevindingen uit het onderzoek niet in een nieuw licht hebben geplaatst. Is dit wel juist?

Dat nieuwe inzichten en maatschappelijke opvattingen op zichzelf reeds een relevante wijziging van omstandigheden in de zin van art. 401 Boek 1 B.W. kan opleveren, beroepen de bewindslieden zich op de conclusie van de advocaat-generaal Ten Kate, voorafgaande aan de uitspraak van de Hoge Raad van 16 mei 1980 NJ 1981, 99. Is het niet verwerpelijk dat de regering zich bij de opvatting van de advocaat-generaal aansluit, terwijl deze opvatting uitdrukkelijk door de Hoge Raad is verworpen? Hoe kan de regering in dit licht tot het oordeel komen, dat het wetsvoorstel niet de strekking heeft om voornoemde groep van oude(re) gescheiden vrouwen het slachtoffer te laten worden van «vermeende opvattingen» onder de jongere generaties?

Kan de regering een nadere feitelijke onderbouwing geven van haar bewering, dat ook onder de vrouwen van de oudere generatie velen zijn te vinden, die de rechtvaardigheid van limitering van de alimentatieduur inzien?

Er bestaat volgens deze leden, anders dan de regering stelt, wel degelijk een principieel verschil tussen het na de totstandkoming van de Wet Herziening Echtscheidingsrecht gehandhaafde alimentatiestelsel en het alimentatiestelsel, dat met deze wetswijziging wordt ingevoerd. Wil de regering zich hiervan nader rekenschap geven? Kunnen de rechterlijke uitspraken op bladzijde 23 memorie van antwoord wel een motief vormen voor limitering?

Met betrekking tot hetgeen de bewindslieden stellen ten aanzien van overgangsbepaling VI lid 1 van de Wet Herziening Echtscheidingsrecht en in verband daarmee de door deze leden gestelde vraag op bladzijde 13/14 van het voorlopig verslag wezen de hier aan het woord zijnde leden erop, dat de bewindslieden in hun beantwoording aan de essentie van die vragen voorbij zijn gegaan.

Tegen deze achtergrond stelden deze leden de indringende vraag, of het wel juist is om op de vóór 1 oktober 1971 (van tafel en bed) gescheiden vrouwen, te wier aanzien artikel 157 lid 3 van Boek 1 B.W. tot op heden nooit van toepassing is geweest, over het overgangsrecht van de Wet Herziening Echtscheidingsrecht heen ook de algemene limiteringsmaatstaf van toepassing te verklaren en of hier dan geen sprake is van een zeer ongenueanceerde wetgeving, nu zulks geschiedt tegen de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever van 1971, zodat het in hoge mate geboden is hierbedoelde groep oude(re) gescheiden vrouwen in ieder geval te vrijwaren voor hantering van die norm?

De in overgangsartikel II, lid 1, laatste zin van dit wetsvoorstel neergelegde eerbiedigende werking van de bestaande alimentatiewetgeving is volgens deze leden in haar algemeenheid, maar zeker voor de oude(re) alimentatiegerechtigden, mede gelet op de rigide verlengings- en wijzigingsgronden, die uitdrukkelijk gekoppeld zijn aan het criterium van het bestaande artikel 159 lid 3 van Boek 1 B.W., volstrekt ongenoegzaam en kan daarom niet worden gehandhaafd.

De leden van de fracties van S.G.P., R.P.F. en G.P.V. zijn van oordeel, dat aan de limiteringsgedachte in het wetsvoorstel een volstrekt onaanvaardbare en ontoelaatbare uitwerking is gegeven, die de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Wessel-Tuinstra geenszins met zich mee behoeft te brengen. Graag een reactie.

VII. *Aantasting van verkregen rechten en verdere aantasting van materiële rechten*

Is de regering bereid om alsnog ten behoeve van de groep van gescheiden vrouwen, die zeker nog eerder aanspraken kunnen doen gelden op een volledig behoud van hun pensioenrechten dan gewezen N.S.B.'ers met hun nabestaanden, een voorziening te treffen als bedoeld in de 9e alinea van de brief van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken van 19 augustus 1971, zitting 1971, stuk 10 213 nr. 43 dat wil zeggen om voor rijksrekening een aanspraak te scheppen op bijzonder weduwnepensioen voor gescheiden echtgenoten van overleden Indische en Nieuw Guinese gepensioneerden en A.O.R.-uitkeringsgerechtigden?

Kan de regering opening van zaken geven omtrent het Rapport van de Nationale Ombudsman van 28 augustus 1984 no. 84/RO/40?

VIII. *De huwelijksgelateerde behoefte en de alimentatieduur*

Deze leden meenden, dat voor de invoering van een algemene limiteringsmaatstaf geen deugdelijke rechtsgrond aanwijsbaar is, die mede door de huidige en toekomstige feitelijke en maatschappelijke omstandigheden wordt gedragen.

Gaat het beroep op de adviseurs van de Hoge Raad wel op?

Indien het antwoord op vorenbedoelde vraag bevestigend luidt, dan zullen deze leden hiervoor gaarne een duidelijke onderbouwing ontvangen?

Door de bewindslieden is op de vraag van deze leden, hoe de regering de invoering van een algemene limiteringsmaatstaf na 12 jaar inpasbaar acht in het beleid van de zorgzame samenleving geen adequaat antwoord gegeven. Deze leden zien dit antwoord alsnog gaarne tegemoet.

Wordt aan de waarde en betekenis van de op bladzijde 16 van het voorlopig verslag vermelde jurisprudentie van de Hoge Raad door de invoering van een algemene limiteringsmaatstaf niet in ernstige mate afbreuk gedaan, terwijl wordt voorgewend de waardevolle elementen van de jurisprudentie van de Hoge Raad met betrekking tot artikel 157 leden 1 en 2 en 401 Boek 1 B.W. zoveel mogelijk te willen behouden? Hoe is het handhaven van die waardevolle elementen uit de jurisprudentie van de Hoge Raad overigens mogelijk, wanneer de rechtspositie van de gescheiden vrouw na totstandkoming van deze wet omgekeerd evenredig zal zijn aan haar huidige rechtspositie?

De bewindslieden zien desalniettemin niet in, dat het wetsvoorstel een eenzijdig en willekeurig karakter draagt. Gaat de regering er niet aan voorbij, dat limitering na 12 jaar slechts gevolgen heeft voor een (zeer) beperkte groep alimentatieplichtigen, die in staat is langer dan 12 jaar alimentatie te betalen? Is er geen sprake van uitdrukkelijke strijd met artikel 23, lid 4 en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten van 1969 doordat de alimentatiegerechtigde (doorgaans de vrouw) er een taak bij krijgt (studie of opleiding volgen c.q. een baan buitenshuis uitoefenen) en de alimentatieplichtige (doorgaans de man) na 12 jaar van zijn onderhoudsplicht wordt ontheven?

Hoe is de rechtspositie van de alimentatiegerechtigde bij en na scheiding volgens het Duitse en Belgische echtscheidingsrecht? Als dit recht voor de aldaar wonende alimentatiegerechtigde gunstiger is ten opzichte van de alimentatiegerechtigde in Nederland na aanvaarding van deze wetswijziging, hoe valt zulks dan te rijmen met het streven van de regering naar harmonisatie van het recht tussen de E.E.G.-landen en wel inzonderheid ten aanzien van de direct omringende E.E.G.-landen zulks in

verband met de voorgenomen opheffing van de grenzen tussen die landen in 1992?

IX. De 12-jaartermijn en de gemeentelijke verhaalsplicht

Is de limitering van alimentatie na 12 jaar niet strijdig met de strekking van de Algemene Bijstandswet?

Deze leden vreesden dat door de limitering een sterk beroep zal worden gedaan op de bijstandskas. Door de bewindslieden is geen adequaat antwoord gegeven op de gestelde vraag in de 3e alinea op bladzijde 16 van het voorlopig verslag.

X. Echtscheiding, verevening van pensioenrechten en alimentatie

Verdragen inhoud en strekking van het Pensioenarrest van de Hoge Raad van 27 november 1981, gezien het feit, dat dit hoge rechtscollege de verrekening van pensioenrechten zowel ouderdomspensioen als weduwenpensioen tussen echtgenoten, mede doet steunen op artikel 81 Boek 1 B.W., alsmede op de bij velen bestaande taakverdeling binnen het huwelijk, terwijl de waardeverrekening van de door de man opgebouwde pensioenrechten een sterk alimentair karakter draagt, zich wel met de gedachte van een in duur beperkte alimentatie? Willen de bewindslieden dit mede bezien vanuit de uitspraak van de rechtbank te Rotterdam van 5 november 1984, NJ 1985, 918?

Is de algemene limiteringsmaatstaf niet strijdig met het beginsel, van de verplichting van de echtgenoten om elkaar het nodige te verschaffen?

Moet ook voorts niet worden bedacht, zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden, dat geen verrekening mogelijk is, als reeds verdeling van de huwelijksgemeenschap heeft plaats gehad? Is er jurisprudentie van de Hoge Raad, dat ook buiten de gemeenschap van goederen recht op verrekening bestaat? Als dit (nog) niet het geval is, lijkt het dan niet prematuur hierop reeds thans vooruit te lopen? Dient met name niet te worden bedacht, dat zeker de huwelijken, die tot en met 1975 onder huwelijksvoorwaarden zijn gesloten, in overwegende mate het karakter dragen van voorwaarden met uitsluiting van iedere vermogensgemeenschap? Betekent dit niet, dat in vele gevallen de toekomstige Wet inzake de pensioenverrekening geen oplossing zal bieden?

XI. Resterende vragen

Is het wel waar, dat reeds bij de opstelling van het wetsvoorstel bijzondere aandacht is besteed aan de rechtspositie van de oudere alimentatiegerechtigden? Is het wel waar dat door het vervallen van het schuldelement en door het feit, dat de behoefte van de alimentatiegerechtigde en de draagkracht van de alimentatieverplichte de enige criteria zijn geworden voor toekenning van alimentatie, de gedachte dat een levenslange verplichting niet te rechtvaardigen is, haar intreden heeft gedaan?

Zal de alimentatiegerechtigde niet tijdens de verlengingsprocedure in het algemeen zonder alimentatie komen te zitten? Is het wel gewenst, nu door de jurisprudentie van de Hoge Raad de nodige orde is geschapen, die door de limiteringswoede van de lagere rechters, met name de gerechtshoven, was verstoord, die orde opnieuw te laten verstoren door dit wetsvoorstel, dat grote rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid schept?

De voorzitter van de commissie,
Wagemakers

De griffier van de commissie,
Dijkstra-Liesveld