

19 295

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

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 maart 1989

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

1

De leden van de C.D.A.-fractie merkten in reactie op het door ons in de memorie van antwoord gestelde op dat zij niet inzagen dat het oude recht niet zou kunnen blijven gelden voor een bepaalde categorie. Dat zou volgens deze leden inherent aan overgangsrecht zijn. Naar onze mening is de vraag niet of het overgangsrecht kan inhouden dat het oude recht voor een bepaalde categorie blijft gelden, maar of zo'n regeling een aanvaardbaar resultaat oplevert. Wij menen, op de in de memorie van antwoord aangegeven gronden, dat de voorgestelde regeling de voorkeur verdient. Eén element van die regeling die deze overgangsregeling naar onze mening aanvaardbaar maakt, is dat de nieuwe wet niet onmiddellijk gevolg heeft voor lopende alimentaties, maar eerst op een termijn van drie jaar. Een tweede element is dat de grens die artikel 157 lid 6 bevat, niet geldt voor deze lopende alimentaties. Het nieuwe recht zal dus niet in volle omvang op bestaande onderhoudsrechten van toepassing worden. Sluitstuk is dat de rechter de vrijheid heeft met alle omstandigheden, zoals bijvoorbeeld het tijdstip van huwelijk of scheiding, rekening te houden.

2

Door ons is niet ontkend dat de verlengingscriteria volgens het voorstel strikter zijn dan volgens het huidige recht. Van een inbreuk op alimentatie-afspraken is evenwel geen sprake. Niet kan als vaststaand worden aangenomen dat partijen bedoeld hebben overeen te komen dat de alimentatieverplichting niet aan enige termijn zou worden gebonden en derhalve zou doorlopen tot de dood van één van hen. Uiteindelijk zal de vraag welke betekenis aan de overeenkomst moet worden toegekend, door de rechter moeten worden beantwoord. Deze betekenis moet gezien worden in het licht van het feit dat ten tijde van het sluiten van het desbetreffende convenant geen wettelijke limiteringsregeling gold en de betrokken alimentatieplichtige, indien hij limitering wenste maar niet verkreeg, niet kon terugvallen op een wettelijke limiteringsregeling. Als deze alimentatieplichtige krachtens convenant niet in eenzelfde positie

wordt gebracht als degene die krachtens vonnis voor onbepaalde tijd alimentatieplichtig is, zou sprake zijn van ongelijke behandeling tussen hen die krachtens convenant voor onbepaalde tijd alimentatieplichtig zijn en hen die krachtens vonnis voor onbepaalde tijd alimentatieplichtig zijn.

3

De afwijking van het «staat en stand»-criterium die deze leden zien in het voorstel, gaat niet verder dan wat artikel 157 lid 3 nu ook al bevat, namelijk de bepaling dat de rechter de uitkering voor bepaalde tijd kan toekennen. Deze rechterlijke limitering is onafhankelijk van de vraag of de alimentatiegerechtigde alimentatie behoeft en of de draagkracht van de alimentatieplichtige alimentatie toelaat (HR 21 augustus 1974, NJ 1975, 421). Opgemerkt zij voorts dat het voorstel juist geen regeling bevat omtrent de vaststelling van de hoogte van de uitkering tot onderhoud, slechts omtrent de duur van de onderhoudsverplichting, welke duur uiteraard mede kan worden bepaald door inkomsten die men uit andere bron kan genieten.

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

4

Met grote belangstelling namen wij kennis van de beschouwingen van de fractie van de P.v.d.A. Alvorens op hun vragen te antwoorden, zouden wij willen opmerken dat wij in het voorstel rekening hebben willen houden met zowel de belangen van de alimentatieplichtige als die van de alimentatiegerechtigde. Die belangen worden niet alleen bepaald door het antwoord op de vraag uit welke bron men het hoogste inkomen kan putten, maar ook door rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Indien wij voorts in antwoord op gestelde vragen wijzen op de positie van de alimentatieplichtige, mag daaruit niet de conclusie worden getrokken dat wij geen oog hebben voor de positie van de alimentatiegerechtigde. Uiteraard kan men van mening verschillen over de vraag of de toepassing van een algemene regel in het concrete geval altijd leidt tot een resultaat dat men in alle opzichten als het meest vanzelfsprekend aanvaardt. Bedacht moet evenwel worden dat het onderhavige voorstel, waarmee wij gevolg hebben willen geven aan herhaalde aandrang door de beide Kamers der Staten-Generaal en aan de aanwijzing van de Hoge Raad dat de wetgever hier richtinggevend moet optreden, een aanzienlijk minder strikt stelsel van limitering bevat dan de stelsels die ons ten voorbeeld zijn gesteld. Wij wijzen op de volgende voorbeelden.

In de tijdens de behandeling van het rapport Financiële positie van de gescheiden vrouwen en haar gezinnen ingediende motie van het lid Wessel-Tuinstra (kamerstukken II, zitting 1979–1980, nr 18) sprak de Tweede Kamer uit dat vrijwel algemeen wordt aanvaard dat iedere meerderjarige als regel voor zichzelf dient te zorgen, dat derhalve alimentatie uitzondering op deze regel is, dat geen communis opinio bestaat ten aanzien van de rechtsgrond van alimentatie, maar dat op grond van de ex-huwelijksrelatie een zekere verantwoordelijkheid voor elkaar kan blijven bestaan, maar dat die verantwoordelijkheid in financieel opzicht een aflopende is. De Kamer sprak vervolgens als haar mening uit, dat het wenselijk is de duur van de alimentatie aan verschillende maxima, gecombineerd met criteria, te binden en verzocht de regering dit in haar voorstellen tot uitdrukking te brengen.

Het in brede kring met instemming ontvangen rapport «Grenzen aan de alimentatieduur» van de interdepartementale werkgroep limitering alimentatie stelde voor een beperking van de onderhoudsduur tot twaalf jaar met de mogelijkheid van verlenging tot achttien jaar.

Het onderhavige wetsvoorstel kent niet deze laatste grens van achttien jaar en zelfs in het geheel geen maximumduur – zoals zou voortvloeien

uit de motie Wessel-Tuinstra – indien de scheiding is uitgesproken voor het in werking treden van deze wet. Wij menen dat wij hiermee de vraag van deze leden wat moet worden verstaan onder onze opmerking dat ruimschoots is rekening gehouden met de positie van oudere alimentatiegerechtigden, beantwoord is.

5

Deze leden vroegen een toelichting op onze opmerking in de memorie van antwoord dat een overgangsregeling die zou inhouden dat voor op het moment van het in werking treden van de wet bestaande alimentatieverplichtingen het oude recht zou blijven gelden, een willekeurige caesuur bevat. Het gaat ons daarbij om het volgende. De opzet van de regeling gaat ervan uit dat niet iedere na scheiding nog bestaande behoefte een onderhoudsaanspraak jegens een gewezen echtgenoot rechtvaardigt. In de regeling, in het bijzonder in de overgangsregeling, hebben wij echter rekening willen houden met de omstandigheid dat de duur van de huwelijksgerelateerde behoefte per situatie kan verschillen en dat echtelieden die langere tijd geleden in het huwelijk zijn getreden, andere verwachtingen kunnen hebben gehad omtrent dat huwelijk dan personen die nu huwen. Voorts wordt nu eerder dan vroeger aanvaard dat ook de getrouwde vrouw met kinderen, voor zover haar gezinsverzorgende taken dit toelaten, betaalde arbeid blijft verrichten. Maar dergelijke wijzigingen voltrekken zich uiteraard niet voor iedereen in dezelfde mate en op het zelfde tijdstip. Een overgangsregeling die het nieuwe recht van toepassing laat zijn op scheidingen of huwelijken na een in de wet bepaald tijdstip, loopt het gevaar aan dat gegeven onvoldoende recht te doen.

Niet kunnen wij onderschrijven de stelling van deze leden dat de «oude» gevallen niet behoeft rekening te houden en ook niet rekening konden houden met het gegeven dat de alimentatieuitkering aan een termijn zou worden gebonden en daarom op of na korte termijn zou aflopen. Twaalf jaar kunnen wij niet kort noemen. Voorts zij in herinnering gebracht dat bij de herziening van het scheidingsrecht in 1971 regering en Staten-Generaal indringend gesproken hebben over een wettelijke beperking in duur van de onderhoudsplicht na scheiding. In de daarop volgende jaren is door de beide Kamers der Staten-Generaal herhaaldelijk op wetgeving aangedrongen. Door kabinetten van verschillende signatuur is instemmend op de limiteringsgedachte gereageerd en zijn ter zake ook toezeggingen gedaan. Weinigen zullen zowel vóór 1971, maar in nog mindere mate na 1971 hebben gemeend of in redelijkheid hebben kunnen menen dat een huwelijk ieder streven naar materiële zelfstandigheid volstrekt overbodig maakt. Op de gedachte dat het huwelijk recht geeft op levenslange onderhoudsaanspraken na ontbinding van dat huwelijk is het recht op levensonderhoud na scheiding niet gegrond.

In 1979, tijdens een openbare commissievergadering over de financiële positie van de gescheiden vrouwen en haar gezinnen (Handelingen UCV, 1978–1979, 11 860, blz. 1413), zei mevrouw Wessel-Tuinstra hierover: «... maar laten we even terugkeren tot degenen die op het moment 30 tot 34 jaar zijn. Met wat voor verwachtingen gaan zij het huwelijk in? Die zijn tien jaar geleden getrouwd, leefden dan 1969. Wij kunnen toch niet zeggen, dat toen nog nooit van de emancipatie iets was gehoord en dat toen nog nooit het idee was opgenomen dat men wellicht ooit op eigen benen zou moeten staan».

Deze leden merkten op dat het zeer wel denkbaar is dat bij de vaststelling van alimentatie rekening is gehouden met de effecten van boedelscheiding. Indien een boedelscheiding gevolgen heeft voor de behoefte van de alimentatiegerechtigde of de draagkracht van de alimentatieplichtige zal dat zeker het geval zijn, zoals partijen of de

rechter ook met andere factoren die op behoefte en draagkracht van invloed zijn, rekening zullen houden. Op welke effecten overigens deze leden het oog hebben, is ons niet geheel duidelijk, maar denkbaar is dat de rechter de wijze waarop partijen uit elkaar zijn gegaan, invloed toekent bij de beantwoording van de vraag of in redelijkheid mag worden gevergd dat het recht op alimentatie na twaalf jaar definitief vervalt.

6

Voor ons antwoord op de vraag van deze leden of het echt een nadeel is dat in het alimentatierecht van twee verschillende regelingen voor zeer lange tijd moet blijven gelden, zouden wij willen verwijzen naar ons antwoord op een zelfde vraag van de leden van de C.D.A.-fractie in paragraaf 1. De overgangsregeling van 1971 is goed te vergelijken met de voorgestelde regeling. Op grond van de eerste regeling zouden immers voor ontbinding van huwelijken gesloten voor het in werking treden van de nieuwe wet, andere gronden gelden ten tijde van de huwelijksluiting. Het nieuwe scheidingsrecht gold dus ook voor de «oude gevallen». In het onderhavige voorstel is die algemene regel aanzienlijk gemitigeerd. Die mitigering komt in het bijzonder tot uiting in de overgangstermijn van drie jaar en het ontbreken van een definitieve eindgrens, maar strekt zich niet uit tot de wijzigingsgronden. Als iedere wijziging van omstandigheden grond zou zijn tot verlenging van de door de rechter vastgestelde termijn, zou de wet geen enkele limiteringsmaatstaf bevatten. Immers zou ook het criterium van artikel 157 lid 5 moeten worden aangepast. Het artikel zou dan niet méér inhouden dan de bepaling dat de rechter na twaalf jaar de onderhoudsplicht kan verlengen, zonder nadere aanduiding van de grond voor verlenging. Omdat deze regeling zou gelden voor alle scheidingen uitgesproken vóór de inwerkingtreding van deze wet, zouden nog gedurende vele tientallen jaren twee stelsels naast elkaar blijven bestaan.

7

De omstandigheid dat gedurende vele jaren twee stelsels met verschillende normen voor wijziging van de alimentatieduur zouden gelden, schept rechtsonzekerheid, zowel bij alimentatieplichtigen als bij alimentatiegerechtigden. Niet ontkend kan worden dat zeker de eerste periode na de inwerkingtreding van de wet ervaring zal moeten worden opgedaan met het nieuwe recht, met de daaraan inherente onzekerheid. Dat geldt voor iedere nieuwe wet. Bedacht moet voorts worden dat ook thans de rechter wordt geconfronteerd met daaraanverbonden onzekerheid voor de alimentatiegerechtigde over de uitslag van de procedure.

8

Deze leden vroegen of wij het een uit emancipatoir oogpunt gewenst (neven-)effect vinden als de nieuwe echtgenote van de alimentatieplichtige haar werkkring opgeeft als de laatstgenoemde van zijn alimentatieplicht wordt ontslagen. Een dergelijk effect kunnen wij niet gewenst noemen; evenmin menen wij dat een voortdurende alimentatieplicht gewenst is omdat het een tweede echtgenote dwingt betaalde arbeid te blijven verrichten.

9

Deze leden waren er minder van overtuigd dat een wettelijke regeling van de pensioenverevening op korte termijn tot stand zal kunnen komen. Wij willen het onze bijdragen aan een spoedige totstandkoming en hebben het voornemen dit voorjaar het desbetreffende wetsvoorstel aan de ministerraad voor te leggen.

10

Mede omdat, zoals deze leden terecht opmerken, pensioenverevening ten onrechte achterwege kan blijven, hetzij op grond van onwetendheid met het arrest van de Hoge Raad van 27 november 1981, NJ 1982, 503, hetzij vanwege de ingewikkeldheid van de materie, achten wij een wettelijke regeling gewenst. Gegevens over het percentage gevallen waarin daadwerkelijk pensioenverevening plaatsvindt, zijn niet beschikbaar. Onze opmerking dat algemeen wordt aangenomen dat thans ook een geval van huwelijkse voorwaarden, tenzij het betreft algehele uitsluiting van vermogensgemeenschap, grond voor pensioenverevening is, is gebaseerd op de literatuur terzake en op het overleg dat wij daarover met rechterlijke macht en advocatuur hebben gehad.

11

In een reactie op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie hebben wij in de memorie van antwoord (blz. 4) gesteld dat, anders dan deze leden uit andere opmerkingen afleidden, voor verlenging niet alleen plaats is in uitzonderlijke situaties. De omstandigheid dat een vrouw na een lang huwelijk, waarin de zorg voor de kinderen haar belette in een vaste betrekking betaalde arbeid te verrichten, niet gemakkelijk toegang tot de arbeidsmarkt heeft, is geen uitzonderlijke situatie. Het kan wel een situatie zijn die valt in de termen van artikel 157 lid 5 en die derhalve verlenging rechtvaardigt. In het criterium van artikel 157 lid 5 is tot uitdrukking gebracht dat beëindiging van de onderhoudsplicht na twaalf jaar de hoofdregel is en dat verlenging alleen moet plaatsvinden «indien de beëindiging van de uitkering ten gevolge van het verstrijken van de in het vierde lid bedoelde termijn van zo ingrijpende aard is dat ongewijzigde handhaving van die termijn naar maatsstaven van redelijkheid en billijkheid van degene die tot de uitkering is gerechtigd niet kan worden geveerd,» door ons korthedshalve aangeduid als: in bijzondere gevallen.

12

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of niet wordt miskend dat het voor veel oudere vrouwen (namelijk ouder dan 45 jaar) nagenoeg uitgesloten is dat zij een plaats op de arbeidsmarkt kunnen vinden nadat zij door hun huwelijk jarenlang niet aan het arbeidsproces hebben deelgenomen. Voorts merkten zij op dat ook andere omstandigheden gewicht in de schaal kunnen leggen: naast duur van het huwelijk en leeftijd van de alimentatieplichtige bijvoorbeeld de onmogelijkheid voor veel oudere vrouwen een plaats op de arbeidsmarkt te vinden, de gezondheidstoestand of de arbeidsongeschiktheid van de vrouw. Zij concludeerden daaruit dat verlenging geen uitzondering op de hoofdregel zal zijn, maar dat verlenging voorlopig een bestendige gedragslijn voor de rechter zal zijn. Deze leden hadden daarentegen op zichzelf geen onoverkomelijke bezwaren.

Wij menen dat deze leden een te zwart beeld schetsen en te weinig recht doen aan de vrouwen die de afgelopen tientallen jaren wel gezin en betaalde arbeid combineerden. Niet iedere vrouw moet, nadat zij de 45-jarige leeftijd heeft bereikt, als hopeloos voor de arbeidsmarkt worden opgegeven. Meer spreekt ons aan hetgeen mevrouw Haas-Berger zei bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II, 1986-1987, blz. 5229):

«Voorzitter! Toch vind ik dat uit de discussie die wij hier gevoerd hebben blijkt, dat wij ook rekening moeten houden met alle overwegingen, die wij ook hadden voor de positie van de oudere vrouw. Er moet nu niet net worden gedaan alsof de vrouwen blijvend de kneuzen van de samenleving zijn. Afgezien van de opmerking die ik zojuist heb gemaakt, moeten wij ons toch realiseren dat hoe langer hoe meer jonge en ook middelbare vrouwen van mening zijn dat zij ook niet alleen een vervulling

kunnen en zullen vinden in de taken die in het huishouden moeten worden verricht, maar dat ook taken op maatschappelijk terrein even relevant zijn. Zij doen dat gelukkig. Wij moeten bij dit wetsontwerp ook heel duidelijk zien dat het niet alleen gaat om vrouwen. Het gaat ook om mannen».

Voorts menen wij dat bij de beoordeling van het voorstel niet kan worden voorbijgegaan aan de rechtsgrondslag van alimentatie. Alimentatie is geen boete op het schuldig verbreken van het huwelijk of een verzekering tegen iedere tegenslag na verbreking van het huwelijk. Door de werkverdeling in het huwelijk kunnen kansen op de arbeidsmarkt worden geschaad. Voor dergelijke nadelen moet een billijke vereffening plaatsvinden. Voor die billijke vereffening beoogt het voorstel de rechter houvast te bieden. Dat de wet volstaat met algemene criteria aan de hand waarvan de rechter in de concrete situatie moet toetsen, is in het burgerlijk recht niets bijzonders. Zeker in het personen- en familierecht moet men de rechter vrijheid laten om met alle omstandigheden rekening te houden. In de toelichtende stukken en tijdens de mondelinge behandeling hebben wij bij herhaling en uitgebreid uiteengezet welke overwegingen aan de regeling ten grondslag liggen en welke vrijheid de rechter hier heeft. Een nadere beschrijving van de omstandigheden die verlenging rechtvaardigen, zal licht vervallen tot casuïstiek op basis van theoretische gevallen die in de praktijk slechts in weer andere gedaante voorkomen.

13

De door deze leden gestelde vraag of wegens gewijzigde omstandigheden herleven van de onderhoudsplicht mogelijk is na het verstrijken van de termijn van twaalf jaar, zonder dat verlenging is gevraagd, moet ontkennend worden beantwoord.

14

Het voorstel beperkt niet de mogelijkheid ruim vóór het verstrijken van de termijn van twaalf jaar een verzoekschrift tot verlenging in te dienen. De rechter kan het verzoek onmiddellijk in behandeling nemen. Indien de lagere rechter de onderhoudsverplichting verlengt en zijn beschikking uitvoerbaar is, zal de alimentatieplichtige hangende zijn hoger beroep aan zijn verplichtingen moeten voldoen. Indien het verzoek in eerste instantie wordt afgewezen en door het Hof toegewezen, is het uiteraard mogelijk dat inmiddels enige tijd is verstreken na het beëindigen van de alimentatiebetaling. Er zal dan alsnog moeten worden betaald. De situatie is niet anders dan in het geval een verzoek tot toekenning van een uitkering tot onderhoud in eerste instantie is afgewezen en in hogere instantie is toegewezen of in het geval een alimentatieplichtige zich aan een voortdurende onderhoudsplicht tracht te onttrekken. Zelfs mag men aannemen dat aan een onderhoudsverplichting eerder wordt voldaan en dat minder vaak naar het wapen van rechtsmaatregelen behoeft te worden gegrepen, indien die verplichting tussentijds door de rechter is getoetst.

15

De vraag van deze leden of bij de totstandkoming van het voorstel gedacht is aan afkoop door de overheid (naar wij aannemen hebben deze leden het oog op het overnemen van onderhoudsplichten door de overheid) moet ontkennend worden beantwoord. Ons ontgaat welke rechtsgrond er zou kunnen bestaan de gemeenschap daarmee te belasten. Omdat niet duidelijk is wat zo'n afkoopregeling zou moeten inhouden, ontbreken ons de gegevens om de kosten ervan ter berekenen.

Deze leden vroegen onze reactie op drie opmerkingen ter zake van de regeling voor korte, kinderloze huwelijken.

Naar onze mening is niet voor bestrijding vatbaar dat iemand met een langdurig arbeidsverleden een sterkere positie op de arbeidsmarkt heeft dan iemand zonder arbeidsverleden. Ware dit anders, dan zou de omstandigheid dat een gehuwde vrouw de zorg voor de kinderen op zich heeft genomen en lange tijd geen betaalde arbeid heeft verricht, niet behoeven mee te wegen bij de beslissing op een verlengingsverzoek. Die stelling is bij de behandeling van het voorstel nog niet verdedigd.

Anders dan deze leden menen, hebben wij in de memorie van antwoord niet gesteld dat het feit dat de oorzaak van een beroep op bijstand niet voortvloeit uit het huwelijk, maar gelegen is in het verlies van inkomen uit arbeid, geen rol mag spelen bij de beantwoording van de vraag of er een verhaalsrecht bestaat. Wij citeren de desbetreffende passage in de memorie van antwoord (blz. 10):

«Beslissend is niet of de behoefte uit het huwelijk voortvloeit, maar het ontbreken van een dergelijk oorzakelijk verband kan wel een omstandigheid zijn waarop wordt achtgeslagen. Omdat aan dit wetsvoorstel de gedachte ten grondslag ligt dat oorzakelijk verband tussen het huwelijk en de behoefte mede van invloed is op de duur van de alimentatieplicht, ligt het in de rede dat de rechter in de toekomst met de aan- of afwezigheid van dat oorzakelijk verband in nog sterkere mate dan thans het geval is, rekening zal houden».

Deze leden zouden AAW-gerechtigden of alimentatiegerechtigden het advies willen geven niet in het huwelijk te treden of het huwelijk tegen wil en dank te rekken tot de termijn van vijf jaar is bereikt. Meer dan de vraag op welke wijze men zijn gewezen echtgenoot zo lang mogelijk op onderhoud kan aanspreken, lijkt ons van belang of een gewezen echtgenoot aansprakelijk moet worden gehouden indien voortdurende behoefte geen verband houdt met het huwelijk.

17

Deze leden vroegen waarom men niet mag aannemen dat partijen die een convenant hebben gesloten zonder termijn, maar met een beding van niet-wijziging, bedoeld hebben de onderhoudsverplichting tot de dood van een van hen te laten voortduren. Zij wijzen erop dat de totstandkoming van het convenant en de scheiding en deling elkaars complementen kunnen zijn geweest.

Wij menen dat uiteindelijk de rechter zal moeten oordelen of partijen in hun convenant ook een regeling omtrent de duur van de onderhoudsplicht zijn overeengekomen. Ook indien een dergelijke afspraak ontbreekt, kan de rechter aan de omstandigheden waaronder het convenant is gesloten en de verwachtingen die partijen destijds konden koesteren, betekenis toekennen bij de beslissing of de onderhoudsplicht moet worden verlengd. Een dergelijke toetsing door de rechter is in het overeenkomstenrecht niet ongebruikelijk.

18

Naar schatting zullen op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet enkele duizenden vrouwen 9 jaar of langer, maar korter dan 12 jaar alimentatie ontvangen. Ongeveer de helft van het aantal alimentatiegerechtigden ontvangt geen bijstand, derhalve ongeveer 19 000 personen. Het wegvallen van alimentatie kan ertoe leiden dat zij alsnog een beroep op bijstand moeten doen, indien althans het wegvallen van alimentatie niet gecompenseerd wordt door inkomen uit andere bron. Voorts is uiteraard mogelijk dat de gevolgen van de beëindiging van alimentatie van dien aard zouden zijn dat verlenging gerechtvaardigd is.

De aan het woord zijnde leden vroegen hoe in de ons omringende landen (België, Duitsland, Verenigd Koninkrijk) de hoogte en de duur van alimentatie-uitkeringen is geregeld.

In België is de regeling van de onderhoudsplicht na scheiding verschillend naar gelang de vorm der scheiding.

In ongeveer 40% van de gevallen wordt gescheiden op basis van «onderlinge toestemming». In dat geval moeten de echtgenoten voor de scheiding de alimentatie onderling hebben geregeld, anders kan er niet worden gescheiden. Op deze regeling is het gewone verbintenissenrecht van toepassing. Dit betekent dat een overeengekomen alimentatie niet kan worden gewijzigd, tenzij in een wijzigingsbeding in de overeenkomst is voorzien. Echtgenoten kunnen zelf een limitering overeenkomen. Ook een zogenoemd nul-beding kan worden overeengekomen. Het laatste komt relatief veel voor.

In ongeveer 50% van de gevallen is de echtscheiding een zogenoemde schuldscheiding. In deze gevallen kan alleen de onschuldige echtgenoot van de schuldige echtgenoot alimentatie verkrijgen. De enkele bekentenis van schuld wordt in België in de procedure niet aanvaard. Dit impliceert dat de schuld (bijv. het overspel) met andere middelen moet worden aangetoond. Indien beide echtgenoten schuldig zijn aan de echtscheiding kan geen alimentatie worden verkregen. Dit laatste komt in ongeveer de helft van deze gevallen voor. Vandaar dat over de vraag of de eisende partij die de echtscheiding heeft verkregen, mede schuld heeft, in verband met de alimentatie lang wordt doorgeprocedeerd. De niet schuldige echtgenoot heeft een levenslange aanspraak op alimentatie. De hoogte daarvan wordt vastgesteld aan de hand van de behoefte, maar kent een wettelijk maximum van 1/3 van het netto-inkomen van de alimentatieplichtige echtgenoot. Bij de bepaling van de behoefte van de niet-schuldige echtgenoot wordt rekening gehouden met zijn of haar eigen inkomsten alsmede de mogelijkheden om die te verwerven. De hoogte van het vastgestelde bedrag van alimentatie kan worden gewijzigd door de rechter met dien verstande dat een verhoging in verband met verbetering van de financiële positie van de alimentatieplichtige is uitgesloten. De alimentatiegerechtigde heeft immers niet bijgedragen tot de verbetering van deze positie. In verband met het ontbreken van behoefte kan de alimentatie worden beëindigd. Herleving is echter mogelijk, zo neemt men in de literatuur aan, bij het opnieuw ontstaan van behoefte.

Ten slotte is er de echtscheiding op grond van 5 jaar feitelijke scheiding. De alimentatie is dan gebaseerd op het weerlegbare vermoeden van schuld van degene die na het verstrijken van die periode alsnog echtscheiding vordert. Verder gelden dezelfde regels als bij de schuldechtscheiding met uitzondering van de beperking in hoogte van de alimentatie tot 1/3 van het netto-inkomen.

In Duitsland wordt de onderhoudsplicht na scheiding geregeld in de artikelen 1569 tot en met 1586(b) van het Bürgerliches Gesetzbuch. De wet somt de omstandigheden op die de gewezen echtgenoot die niet in eigen onderhoud kan voorzien, recht geven op alimentatie. Recht op alimentatie bestaat, kort gezegd:

- indien men de zorg voor een kind van partijen heeft;
- indien men wegens ouderdom of ziekte en invaliditeit niet in staat is een inkomen te verwerven;
- indien men geen werk kan vinden wegens leeftijd, ziekte, vermindering van geestelijke of lichamelijke capaciteiten of tijdens om- of bijscholing of indien het inkomen uit arbeid te gering is.

Alimentatie toegekend wegens de laatste categorie van omstandigheden kan in duur gelimiteerd worden, indien alimentatie van onbegrensde duur onredelijk zou zijn, gelet op in het bijzonder de duur

van het huwelijk en de bijdragen van de echtgenoten aan het huishouden en het arbeidsinkomen. Dit is in het algemeen niet het geval indien de alimentatiegerechtigde zich geheel of in overwegende mate wijdt of heeft gewijd aan de zorg voor een kind van partijen.

De hoogte van de alimentatie wordt bepaald met inachtneming van de levensstandaard van partijen. De alimentatie die met inachtneming van deze standaard is vastgesteld, kan in duur gelimiteerd worden onder dezelfde voorwaarden als hiervoor geschetst. De wet bevat geen gedetailleerde voorschriften voor de vaststelling van de hoogte van de alimentatie. Wel hebben verscheidene Oberlandesgerichte normen ontwikkeld voor de berekening van alimentatie.

Alimentatie kan voorts geweigerd, verminderd of in duur beperkt worden indien de uitoefening van een aanspraak jegens de andere echtgenoot in vergaande mate onredelijk zou zijn, ook indien men de belangen van het kind van partijen in aanmerking neemt. Dat kan het geval zijn indien:

- het een kort huwelijk (in de praktijk korter dan drie jaar) betreft;
- indien de gerechtigde zich schuldig heeft gemaakt aan een groot onrecht jegens de ander;
- indien de gerechtigde schuld heeft aan eigen behoefte;
- indien de gerechtigde opzettelijk zijn plichten met betrekking tot het vermogen van de ander heeft verzaakt;
- indien de gerechtigde voor de scheiding gedurende langere tijd zijn plicht bij te dragen in de verzorging van het gezin heeft verzaakt;
- indien de gerechtigde zich jegens de ander duidelijk schuldig heeft gedragen;
- indien er een andere omstandigheid is van gelijke zwaarte als de hierboven genoemd.

Voor het Engelse recht zijn in het bijzonder van belang de Matrimonial Causes Act 1973 en Matrimonial and Family Proceedings Act 1984.

Artikel 25 A van laatstgenoemde wet verplicht de rechter te overwegen of er reden is de financiële verplichtingen jegens de andere echtgenoot na scheiding te beëindigen zodra hij dat juist en redelijk acht. Daarbij dient in het bijzonder betrokken te worden of er aanleiding is de alimentatie voor zodanige termijn toe te kennen dat de gerechtigde in staat is zich voor te bereiden op de beëindiging van zijn financiële afhankelijkheid van de ander.

De omstandigheden waarop de rechter, die overigens grote vrijheid heeft bij de vaststelling van alimentatie, in het bijzonder acht moet slaan, zijn:

- het inkomen en andere financiële mogelijkheden van beide partijen en het inkomen dat zij zich in de toekomst kunnen verwerven;
- hun behoefte en hun financiële verplichtingen;
- hun levensstandaard voor de scheiding;
- hun leeftijd en de duur van hun huwelijk;
- hun gezondheidstoestand;
- hun bijdrage aan het welzijn van het gezin;
- hun gedrag indien het onredelijk zou zijn daaraan voorbij te gaan;
- het eventuele verlies van financiële aanspraken als gevolg van de scheiding, bijvoorbeeld een pensioen.

Er is geen wettelijke regeling van de berekening van de hoogte van de alimentatie. In het algemeen gaat de rechter ervan uit dat één derde van het inkomen van de man voor alimentatie beschikbaar moet zijn, met dien verstande dat de man niet als gevolg van zijn alimentatieverplichting onder het bestaansminimum mag komen en dat hij een stimulans moet houden om zijn inkomen te verhogen.

20

Het is waar dat, zoals deze leden hadden begrepen, een gemeente in

een verhaalsprocedure een beroep kan doen op artikel 157 lid 5. Niet van belang voor dergelijk beroep is of een alimentatiegerechtigde al dan niet voor het verstrijken van de termijn van twaalf jaar aanvullende bijstand ontving. Er is geen verplichting voor de vrouw om na het verstrijken van de termijn van twaalf jaar een verzoek tot verlenging in te dienen. Ook de gemeente die haar bijstand verleent, kan haar daartoe niet verplichten. Goede reden om de proceskosten in verlengingszaken voor rekening van de gemeenschap te laten komen zien wij niet. Uiteraard kan men wel, indien men daarvoor in aanmerking komt, een beroep doen op door de overheid gefinancierde rechtshulp.

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

21

Graag gaan wij alsnog in op de consequenties van de hoofdregel voor drie door de leden van de V.V.D.-fractie in het voorlopig verslag geschetste situaties indien de scheiding na inwerkingtreding van de wet wordt uitgesproken. Beslissend voor toepassing van artikel 157 lid 6 is telkens of de uitbetaling van een deel van het ouderdomspensioen van de andere echtgenoot op grond van pensioenverrekening leidt tot periodieke uitkeringen die ten minste gelijk zijn aan een periodieke uitkering van het AOW-pensioen. Partijen kunnen dus tot op zekere hoogte zelf bepalen of pensioenverrekening beëindiging van de onderhoudsplicht meebrengt. In de door de leden geschetste gevallen zou er evenwel telkens sprake zijn van uitsluiting van iedere gemeenschap. Ervan uitgaande dat het derhalve onder het huidige recht niet tot verrekening komt, zal van de drie genoemde omstandigheden op grond van artikel 157 lid 6 slechts het gaan ontvangen van een AOW-pensioen door de alimentatiegerechtigde na twaalf jaar een grond voor beëindiging van de alimentatie vormen.

22

Het volgende door deze leden geschetste geval betreft eveneens iedere uitsluiting van vermogensgemeenschap. Wij mogen aannemen dat het ook in dat geval thans niet tot pensioenverrekening komt en dat derhalve de vrouw voor een maximale termijn van twaalf jaar alimentatie kan ontvangen en dat zij daarna een AOW-pensioen ontvangt.

23

Deze leden vroegen of niet via de inschrijving bij de burgerlijke stand of via de archieven van de rechtbank de datum van de inleidende dagvaarding of het verzoekschrift kan worden achterhaald. Die datum is evenwel bij de burgerlijke stand niet te achterhalen. Dat men het gegeven bij de rechtbank kan achterhalen, lijkt ons twijfelachtig. De mogelijkheid van eenvoudige verificatie bij de burgerlijke stand is voor ons reden om de datum van inschrijving als aanvangstijdstip voor de termijn te nemen.

24

Zoals in par. 9 is opgemerkt hebben wij het voornemen nog dit voorjaar een wetsvoorstel inzake verevening pensioenrechten bij scheiding aan de ministerraad voor te leggen. Wij verwachten dat in de loop van dit kalenderjaar dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan worden ingediend.

Opmerkingen en vragen van de fractie van D66

25

De leden van de fractie van D66 vragen een aantal feitelijke gegevens,

uitmondend in de vraag wat voor de groep van vrouwen met een alimentatie van meer dan twaalf jaar het totale bedrag aan inkomensachteruitgang is. Juist omdat uiteraard niet bekend is in hoeveel gevallen voor deze categorie de rechter de onderhoudsverplichting zal verlengen, is het onmogelijk een werkelijk betrouwbaar schatting te maken.

Op de andere vragen zij het volgende geantwoord. Een gering deel van de alimentatieverplichtingen van meer dan twaalf jaar zal onderworpen zijn aan een door de rechter vastgestelde of tussen partijen overeengekomen limitering. Dat deel zal niet groot zijn: de rechter of partijen plegen zelf kortere termijnen dan twaalf jaar vast te stellen.

Men mag aannemen dat een belangrijk deel van de vrouwen dat al meer dan twaalf jaar alimentatie ontvangt, pensioengerechtigd is dan wel dat na niet lange tijd zal worden. Immers, zoals uit het WODC-onderzoek «Alimentatie na scheiding in 1982» blijkt (4.2.2) wordt aan de vrouw vaker alimentatie toegekend naarmate zij ouder is en naarmate het huwelijk langer heeft geduurd.

Onderzoek naar de vraag hoeveel alimentatieplichtigen hun plicht beëindigd willen zien en in hoeveel gevallen de alimentatie nog huwelijksgelateerd is, is niet verricht.

Een tijdelijk fonds van overheidsvoorzieningen, dat de inkomensachteruitgang zou moeten compenseren van personen die thans meer dan twaalf jaar alimentatie genieten, ligt niet in de rede. Bedacht dient te worden dat juist voor deze groep de wet geen definitieve grens van de onderhoudsverplichtingen stelt. De rechter zal moeten toetsen of er grond voor verlenging is. Er lijkt geen goede grond om in het geval de rechter tot het oordeel komt dat, gezien de voorgeschiedenis en de omstandigheden van de alimentatiegerechtigde, verlenging niet geïndiceerd is, de gemeenschap de kosten van voortzetting van de uitkering tot levensonderhoud zou moeten dragen, boven het niveau van dat van een bodemvoorziening. Voorts rijst de vraag waarom juist deze categorie een beroep op dit fonds zou moeten kunnen doen en niet vrouwen die in vergelijkbare omstandigheden verkeren, zoals weduwen of vrouwen wier gewezen echtgenoot onvoldoende draagkracht voor alimentatie heeft.

Deze leden vroegen de totale kosten van de wijzigingsprocedure, namelijk de kosten van rechters, griffiers, ambtelijke steun bij de rechtbanken, de rechtsbijstand en dergelijke. Uitgangspunt van de berekening kan zijn dat jaarlijks ongeveer 7000 afzonderlijke alimentatiezaken aanhangig worden gemaakt. De kosten van de rechters en raadsheren, griffiers en ambtelijke steun kunnen worden gesteld op ongeveer f 2,3 miljoen. De kosten van rechtsbijstand (toegevoegde advocaat en bureaus voor rechtshulp), verband houdende met deze zaken, kunnen worden geraamd op f 5 miljoen.

Deze leden vroegen voorts wat het totale bedrag aan fiscale aftrek is wegens alimentatie voor de categorie die onder de overgangsregeling valt. Het volledige bedrag aan alimentatie dat in aftrek werd gemaakt, bedroeg in 1985 f 286 miljoen. Voor 1988 wordt dat bedrag geraamd op f 310 miljoen. Deze bedragen zijn niet uitgesplitst naar alimentatie van langer en korter dan twaalf jaar. Omdat 17% van de alimentatiegerechtigden langer dan twaalf jaar alimentatie ontvangt, zou men kunnen aannemen dat 17% van deze bedragen de bedoelde categorie betreft.

26

Deze leden wezen er op dat tussen het tijdstip waarop partijen uiteengaan (en de alimentatiebetaling een aanvang kan nemen) en het tijdstip waarop de wettelijke termen een aanvang neemt geruime tijd kan verstrijken. Dat kan niet worden ontkend. In het nader rapport (punt 2) hebben wij al opgemerkt dat in verreweg de meeste gevallen de feitelijke scheiding al ruimschoots voor de aanvang van de termijn van twaalf jaar heeft plaatsgevonden. In hun adviezen destijds waren de Nederlandse

Vereniging voor Rechtspraak en de Orde van Advocaten over de aanwijzing van het aanvangstijdstip verdeeld. Wij hebben uiteindelijk, met de Vereniging, met het oog op de rechtszekerheid en de duidelijkheid die dat tijdstip biedt, de inschrijving in de registers van de burgerlijke stand als beslissend genomen. Wij achten deze beslissing nog steeds juist.

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

Inleiding

27

Het spijt ons te moeten vaststellen dat wij met onze uitgebreide beantwoording van de vele in het voorlopig verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen deze leden er niet van hebben kunnen overtuigen dat een wettelijke regeling van de duur van de onderhoudsplicht na scheiding wenselijk is en dat het voorstel evenwichtig is en past in het bestaande alimentatierecht. Het verwijt van deze leden dat wij op saillante vragen en opmerkingen onjuist, onvolledig dan wel in het geheel niet c.q. vrijwel niet hebben geantwoord, is, zoals uit het volgende moge blijken, ongegrond.

De «rigide» verlengings- en wijzigingsgronden van artikel 157 lid 5 en 401 lid 2 Boek 1 B.W.

28

De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat de criteria voor verlenging en wijziging voor de rechter onhanteerbaar zijn; zij zouden de voorkeur geven aan de formulering van het door de Tweede Kamer verworpen amendement op stuk 19 925, nr. 17. Wij zouden in herinnering willen brengen dat zowel de afdeling burgerlijke rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak als van de Nederlandse Orde van Advocaten van mening waren dat het voorgestelde criterium voldoende houvast biedt. Juist aan de introductie van een nieuw onbekend criterium kan het bezwaar kleven dat onvoldoende duidelijk is welke betekenis daaraan moet worden toegekend en welke uitleg de rechter daaraan zal geven.

Op de door deze leden op bladzijde 9 van het voorlopig verslag gestelde vragen hebben wij op de bladzijden 16, 17 en 18 van de memorie van antwoord uitgebreid geantwoord. Deze leden geven niet aan welke vragen naar hun mening niet volledig zijn beantwoord. Wij hebben uiteengezet dat en waarom de aanduiding «besmette termen» onjuist is. De woorden «of de betrokkenen nog een reële mogelijkheid hebben om in eigen levensonderhoud te voorzien» kunnen naar onze mening in geen andere zin worden uitgelegd dan dat de rechter rekening mag houden met de omstandigheid dat de alimentatiegerechtigde de mogelijkheid heeft door inkomen financieel onafhankelijk van de gewezen echtgenoot te worden.

Wij menen niet dat de hier bedoelde vrouwen de armoede worden ingedreven. Reeds in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de Tweede Kamer (par. 23) hebben wij opgemerkt dat ook het terugvallen op een bijstandsuitkering kan worden meegewogen bij de beslissing tot verlenging.

Juist omdat de wet geen verschillende gronden voor verlenging bevat, is er geen sprake van rechtsongelijkheid. De wet bevat als grond voor verlenging een algemene maatstaf die de rechter ruimte biedt om met inachtneming van de concrete omstandigheden een beslissing te nemen.

29

Naar aanleiding van de vragen van deze leden met betrekking tot lid 6 van artikel 157 zouden wij willen opmerken dat men nauwkeurig zal moeten onderscheiden tussen de criteria die bepalend zijn voor de hoogte van de alimentatie en de maatstaven die voor de duur van de onderhoudsplicht van belang zijn. Zoals reeds in de memorie van antwoord vermeld, is reeds thans in artikel 157 lid 3 als geldend recht verankerd dat een uitkering aan een termijn kan worden verbonden, niettegenstaande een vooralsnog blijvende behoefte aan alimentatie bij de vrouw. Van strijd met de gedachten die ten grondslag liggen aan artikel 157 of titel 17 van Boek 1 of van een inbreuk op het bestaande alimentatiestelsel is dan ook geen sprake. Het voorstel geeft wel meer duidelijkheid omtrent de maatstaven die voor de bepaling van de duur van de onderhoudsplicht van belang zijn, duidelijkheid die tot nu toe in wet ontbrak. De regeling voor korte, kinderloze huwelijken achten wij, anders dan deze leden, gelet op de rechtsgrond van limitering, niet ongunstige.

De alimentatie-overeenkomst of convenant

30

Op de stelling van deze leden dat het voorstel gelegaliseerde contractbreuk inhoudt, zijn wij in de memorie van antwoord ingegaan. Wij kunnen in aanvulling daarop nog verwijzen naar de opmerkingen van de tweede ondergetekende tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer (Handelingen II, 1986/87, blz. 5215):

«De heer Kohnstamm heeft gevraagd of de wet ook van toepassing is op convenanten waarin het beding van artikel 159 is opgenomen. Naar mijn mening is die situatie dan niet anders dan voor die partijen die zonder een dergelijk beding geen bepaling omtrent de duur van de onderhoudsverplichting in hun convenant hebben opgenomen. Ook bij deze convenanten is wijziging van de overeenkomst mogelijk, maar onder veel beperktere omstandigheden. Bij de vraag of naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid in de zin van artikel 157, vijfde lid, de alimentatie moet eindigen dan wel moet worden verlengd, kan worden meegewogen dat partijen de onveranderlijkheid van de alimentatieverplichting voorop hebben gesteld. Van belang is zeker wat partijen voor de toekomst voor ogen hadden toen zij het beding sloten. En het is aan de rechter te beslissen welke consequenties het nieuwe recht voor deze overeenkomsten moet hebben.»

Wederom zij onder de aandacht gebracht dat mede in aanmerking moet worden genomen dat de desbetreffende convenanten tot stand zijn gekomen in een periode dat er geen wettelijke limitering van de alimentatieplicht bestond. Wilde de alimentatieplichtige beperking in de tijd bedingen maar de alimentatiegerechtigde dit verlangen niet inwilligen, dan bood de gang naar de rechter geen zekerheid dat deze, bij gebreke aan wettelijke criteria, toch een beperking in de tijd zou hebben opgelegd. Als nu een regime ontstaat waarbij de alimentatie voor onbepaalde tijd ingevolge rechterlijk vonnis alsnog een alimentatie voor beperkte tijd wordt, dan dient dat regime op grond van gelijkheidsbeginsel ook te gelden voor hen die niet krachtens vonnis maar krachtens overeenkomst voor onbepaalde tijd alimentatieplichtig zijn. Uit de overeenkomst kan wellicht worden afgeleid of het de uitdrukkelijke of impliciete bedoeling van beide partijen is geweest dat de alimentatieplicht tot de dood van een der partijen voortduurde. Is dat niet het geval dan is de situatie niet anders dan bij een vonnis zonder limitering.

31

Deze leden vragen of het processuele risico niet eenzijdig bij de vrouw wordt gelegd. Wij vermogen dat niet in te zien. De procedure zal zich, naar men mag aannemen, niet zo zeer toespitsen op de vaststelling van de feiten, als wel op de weging van de van belang zijnde factoren. De rechter zal die factoren moeten wegen, ongeacht wie het inleidend verzoek doet.

In ons antwoord op de vraag van deze leden met betrekking tot de gedachtenwisseling over het amendement-Kohnstamm tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, hebben wij toegelicht dat het doel van dat amendement niet bereikt werd, omdat de alimentatiegerechtigde vrouw in een later stadium alsnog een verzoek tot verlenging zou moeten indienen, indien zij na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd haar alimentatie wenst te behouden. Niet ontkend kan worden dat zo'n verzoek en de daarop volgende procedure voor de verzoekende partij een belasting kan vormen. Maar ook thans kan de oudere alimentatiegerechtigde vrouw, in het bijzonder bij het gaan genieten van een nieuw inkomen uit andere bron zoals een AOW-pensioen, worden betrokken in – zelfs herhaalde – procedures over wijziging of limitering van de alimentatie. Wij hebben al eerder opgemerkt dat het feit dat de wet duidelijke maatstaven geeft, kan voorkomen dat iedere mogelijke wijziging van omstandigheden wordt aangegrepen voor een nieuw verzoek tot wijziging of beëindiging van de onderhoudsplicht.

De positie van de vrouw tijdens de verlengingsprocedure

32

Op blzz. 7/8 van de memorie van toelichting, naar welke passage deze leden verwijzen, hebben wij opgemerkt dat het voor de hand ligt dat het verzoek tot verlenging wordt gedaan tegen de tijd dat de alimentatie als gevolg van het verstrijken van de termijn van twaalf jaar zou eindigen. De rechter kan dan immers een beslissing nemen op een moment dat duidelijk is wat de gevolgen voor de alimentatiegerechtigde zijn indien de alimentatie zou eindigen. Zeker is juist dat de wet geen beletsel bevat om op een veel eerder tijdstip een verzoek tot verlenging in te dienen, bij voorbeeld indien volstrekt duidelijk is dat de omstandigheden zich niet zullen wijzigen.

Wij menen dat de vergelijking met andere alimentatieprocedures, waar altijd rekening moet worden gehouden met een ander oordeel van een hogere rechter, alleszins op haar plaats is.

Voor een nadere toelichting op de verwachtingen met betrekking tot de werkdruk van de rechter zouden wij willen verwijzen naar paragraaf 27 van de memorie van antwoord.

Wij menen niet dat wij met het uitspreken van de verwachting dat de rechter een beschikking tot verlenging uitvoerbaar bij voorraad zal verklaren, bij gescheiden vrouwen de verwachting wekken dat zij kunnen rekenen op behoud van hun alimentatierechten. Wij hebben integendeel juist gesteld dat wij geen prognose kunnen geven of de argumenten die in dergelijke zaken naar voren zijn gebracht ter staving van de stelling dat de termijn verlengd dient te worden, voldoende krachtig zullen zijn. De verwachting die wij wekken kan niet verder strekken dan de vraag of een beschikking al dan niet bij voorraad uitvoerbaar zal zijn.

De aan het woord zijnde leden menen dat het bij de alimentatie-toekenning niet alleen gaat om een billijke vereffening van economische nadelen, maar ook om een billijke vereffening van economische voordelen. Een dergelijke opvatting ligt niet aan ons voorstel ten grondslag. Kern is de door alimentatie te compenseren behoefte die verband houdt met het huwelijk en de door de partijen inachtgenomen werkverdeling. Deze opvatting komt ook naar voren in de discussies die vanaf de herziening van het scheidingsrecht in de Staten-Generaal over limitering zijn gevoerd en wordt ook in de reacties op het rapport «Grenzen aan de alimentatieduur» als meest overtuigend aanvaard. Deze leden treffen in hun opvatting alleen de Emancipatieraad aan hun zijde aan. Een geschil over de vraag wie de meeste vruchten van het huwelijk heeft geplukt en op welke wijze dat gecompenseerd moet worden, lijkt ons geen bijdrage aan de totstandkoming van een sfeer waarin echtelieden als redelijke mensen uit elkaar gaan.

Gelet op de hiervoor gememoreerde rechtsgrond is het gerechtvaardigd dat de onderhoudsplicht na scheiding kan eindigen, ook indien de financiële omstandigheden van betrokkenen zich niet meer zullen wijzigen.

Het belang van de onderzoeken van het Wetenschappelijk onderzoek en documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie naar de meningen van de Nederlandse bevolking over de duur van de alimentatie na scheiding ligt in het bijzonder in het feit dat uit deze onderzoeken blijkt dat de rechtsgrond die wij aan alimentatie en limitering ten grondslag leggen, herkend wordt in de opvattingen van een groot deel van de Nederlandse bevolking, ook indien de respondenten geconfronteerd worden met concrete gevallen. In bijlage II van de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de Tweede Kamer hebben wij een samenvatting gegeven van een aanvullend onderzoek. Dat aanvullende onderzoek (verschenen als «Opnieuw: de opvattingen van de Nederlandse bevolking omtrent de duur van de alimentatie na echtscheiding», WODC 1987), waarin ook gegevens over de categorie oudere vrouwen zijn opgenomen, bevestigt het beeld van het eerste onderzoek.

Onjuist is dat de Hoge Raad in zijn uitspraak van 16 mei 1980, NJ 1981, 99, de door ons gememoreerde opvatting van de advocaat-generaal Ten Kate uitdrukkelijk heeft verworpen. De Hoge Raad overwoog wel: «Het vorenstaande sluit echter niet uit dat – naar huidig recht – de tijd gedurende welke alimentatie is betaald, een factor is die mede bepalend kan zijn voor het oordeel van de rechter dat de alimentatie in een individueel geval behoort te worden gelimiteerd. Zodanig oordeel behoort echter gegrond te zijn op een afweging van alle omstandigheden van het individuele geval.»

Noch het eindrapport over de opvattingen over de alimentatieduur, noch het aanvullend onderzoek geven steun aan de stelling van deze leden dat oudere vrouwen het slachtoffer worden van opvattingen van de jongere generatie. Zowel in het eerstgenoemde rapport (hoofdstuk 4) als in het tweede rapport (hoofdstuk 3.1) komt naar voren dat de persoonskenmerken weinig blijken te verklaren van het verschil in alimentatieopvatting, zelfs dat de opvattingen van jongeren (onder 25 jaar) vrij veel overeenstemming vertonen met die van ouderen (boven 50 jaar).

Deze leden lichten hun stelling dat er een principieel verschil bestaat tussen het na de totstandkoming van de wet tot herziening van het echtscheidingsrecht van 1971 gehandhaafde alimentatiestelsel en het stelsel dat met deze wetwijziging wordt ingevoerd, niet toe. Wij zouden daarom willen verwijzen naar hetgeen wij hiervoor in de paragrafen 3, 5, 6 en 7 hebben uiteengezet en naar de daar genoemde jurisprudentie.

Anders dan deze leden menen, bestaat ook voor alimentatie voortvloeiende uit een scheiding van tafel en bed van vóór de herziening van het scheidingsrecht, de mogelijkheid van wijziging of intrekking door de rechter. Onderscheid dient te worden gemaakt tussen de gronden waarop alimentatie kan worden toegekend en de omstandigheden die nadien wijziging of intrekking rechtvaardigen. Ook vóór 1971 kon een alimentatie na scheiding van tafel en bed in duur gelimiteerd worden op andere gronden dan wijziging in behoefte of draagkracht (men zie bij voorbeeld HR 2 april 1965, NJ 1966, 85).

Ook in dit opzicht vormt het voorstel geen breuk met het recht van vóór 1971. Kenmerk van het voorstel is de rechterlijke toetsing aan de hand van algemene beginselen. Dat biedt de rechter de mogelijkheid rekening te houden met alle omstandigheden van het geval, zonder een definitieve eindgrens voor de gevallen die in de overgangsregeling vallen. Een dergelijke eindgrens zou wel voortvloeien uit de door deze leden ten voorbeeld gestelde motie Wessel-Tuinstra.

«Aantasting» van verkregen rechten en verdere «aantasting» van materiële rechten

34

Door deze leden is de vraag gesteld of de regering alsnog bereid is een aanspraak te scheppen op bijzonder weduwenpensioen voor gescheiden echtgenoten van overleden Indische en Nieuw-Guinese gepensioneerden en A.O.R.-uitkeringsgerechtigden, zulks onder verwijzing naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 19 augustus 1971 (zitting 1971, 10 213, nr. 43) waarin laatstgenoemde concludeert dat voor het creëren van zo'n aanspraak geen basis bestaat. Aanpassing van de regeling van het weduwenpensioen van gescheiden vrouwen van gewezen ambtenaren in Indonesië en Nieuw-Guinea behoort geheel en uitsluitend tot de competentie van onze ambtgenoot van Binnenlandse Zaken; deze heeft ons tot nu toe niet van een ander dan het tot nu toe door hem ingenomen standpunt laten blijken.

Op het rapport van de Nationale ombudsman van 28 augustus 1984 no. 84/R040 is artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing. Het geanonimiseerde rapport is openbaar. Dit rapport betreft correspondentie tussen de heer K. te Voorschoten en de Minister van Justitie over het bevorderen van een regeling inzake het weduwenpensioen van gescheiden vrouwen van gewezen ambtenaren in Indonesië en Nieuw-Guinea. Voornoemd rapport resulteerde, kort samengevat, in de conclusie van de Nationale ombudsman, dat de Minister van Justitie de heer K. niet tijdig had geantwoord, zulks ondanks het feit dat het niet mogelijk was om de heer K. nieuwe ontwikkelingen in dezen mee te delen. Het onderwerp ligt als gezegd geheel op het terrein van de Minister van Binnenlandse Zaken. Aangezien dit onderwerp buiten onze competentie valt, kan hierover onzerzijds verder niets meer worden opgemerkt.

De huwelijksgelateerde behoefte en de alimentatieduur

35

Anders dan deze leden menen hebben wij bij onze beschouwingen over de rechtsgrond van limitering geen beroep gedaan op adviseurs van de Hoge Raad.

Deze leden waren niet overtuigd door ons antwoord dat een algemene limiteringsmaatstaf zich verdraagt met het idee van een zorgzame samenleving. Naast de argumenten die wij reeds noemden, zouden wij in herinnering willen brengen dat overweging voor de indiening van dit voorstel tevens is geweest te bevorderen dat de onderhoudsplicht wordt

nagekomen. Het percentage alimentatiebetalers na scheiding daalt, kennelijk mede omdat nakoming van een in tijd onbegrensde onderhoudsplicht na scheiding op steeds grotere weerstand stuit.

Noch in de jurisprudentie van de Hoge Raad noch in de wet is een aanknopingspunt te vinden voor de stelling dat de invoering van een algemene limiteringsmaatstaf in strijd is met het huidige alimentatierecht. Wij hebben er al eerder op gewezen dat de ontkoppeling in 1971 van het recht op alimentatie en de schuldvraag meebrengt dat er ook geen goede rechtvaardiging meer is om als uitgangspunt te nemen dat een gewezen echtgenoot onbeperkt jegens de andere gewezen echtgenoot aansprakelijk blijft. De bewering dat de rechtspositie van de gescheiden vrouw na de totstandkoming van deze wet omgekeerd evenredig zou zijn aan haar huidige rechtspositie, gaat eraan voorbij dat de gescheiden vrouw die onvoldoende inkomsten tot haar levensonderhoud heeft en zich deze in redelijkheid niet kan verwerven, ook volgens dit voorstel recht heeft op een uitkering tot levensonderhoud ten laste van de andere echtgenoot. Dat aan dit recht op onderhoud een einde kan komen, niettegenstaande voortdurende behoefte, geldt nu en zal ook onder de nieuwe wet gelden.

Wij vermogen niet in te zien dat het wetsvoorstel willekeurig is omdat het slechts gevolgen zou hebben voor de beperkte groep alimentatieplichtigen die in staat is langer dan twaalf jaar alimentatie te betalen. Aantekening verdient dat draagkracht niet wordt uitgeput door tijdsverloop en dat derhalve bij het ongewijzigd blijven van draagkracht iedere alimentatiebetaler de grens van twaalf jaar kan overschrijden. Van ongelijke behandeling in de zin van de artikelen 23 en 26 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, omdat de vrouw er een taak bij zou krijgen en de man van zijn onderhoudsplicht wordt ontslagen, is geen sprake. Het verdrag verhindert de wetgever geenszins regels te geven op het terrein van de hoogte en de duur van de onderhoudsplicht na scheiding.

Op het Duitse en het Belgische recht is nog hiervoor in paragraaf 19 ingegaan. Uit dat overzicht blijkt dat in ons omringende landen regels in de wet zijn neergelegd op grond waarvan de duur van de onderhoudsplicht na scheiding kan worden beperkt. Anders dan deze leden menen, streeft de regering in verband met de voltooiing van de interne markt na 1992 geen harmonisatie na van het personen- en familierecht. Daartoe bestaat in het algemeen geen dringende aanleiding.

De 12-jaartermijn en de gemeentelijke verhaalsplicht

36

Limitering van de alimentatie is niet in strijd met de strekking van de Algemene Bijstandswet. De Algemene Bijstandswet beoogt een bodemvoorziening te bieden indien inkomsten uit andere bron ontbreken. Dat laat onverlet dat de wetgever regels kan geven omtrent de verplichtingen die uit het huwelijk voortvloeien.

De vraag van deze leden of een niet in duur beperkte onderhoudsplicht niet een in duur onbeperkte verhaalsplicht meebrengt, meenden wij al bevestigend te hebben beantwoord. Indien men, zoals wij, ongelijke normen voor de duur van de onderhoudsplicht en voor de duur van de verhaalsplicht verwerpt, zal men dat beginsel niet louter vanwege de daaraan verbonden kosten mogen prijsgeven.

Echtscheiding, verevening van pensioenrechten en alimentatie

37

Deze leden vroegen of het pensioenarrest van de Hoge Raad van 27 november 1981, NJ 1982, 509, zich wel verdraagt met een in duur

beperkte alimentatie, zulks onder verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank te Rotterdam van 5 november 1984, NJ 1985, 918.

De hoge Raad wijst erop dat ouderdomspensioen, in verband met de gehele of gedeeltelijke financiering daarvan uit de gemeenschap en de bij velen bestaande taakverdeling binnen het huwelijk, in beginsel moet worden gezien als het resultaat van de gemeenschappelijke inspanning van beide echtgenoten, voortvloeiende uit de zorg die zij krachtens artikel 81 Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek aan elkaar verschuldigd zijn. De Hoge Raad spreekt zich vervolgens uit voor een waardeverrekening van deze pensioenrechten. Grond voor pensioenverevening is derhalve niet het enkele feit dat men getrouwd is geweest of dat het huwelijk een levenslange verwachting op verzorging schept. De behoefte van de tot verevening gerechtigde partij is, anders dan bij alimentatie, in beginsel irrelevant. Evenzo de draagkracht van de tot verevening verplichte partij. Dit neemt niet weg dat niet zelden een verband tussen pensioenverevening en alimentatie bestaat. Immers, pensioenverevening beïnvloedt zowel de behoefte als de draagkracht. De door deze leden vermelde uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 5 november 1984, NJ 1985, 918, waar verrekening van pensioenrechten geschiedde in de vorm van een maandelijks bijdrage in het levensonderhoud van de vrouw, leidt niet tot een andere conclusie.

Op de vraag of limitering van alimentatie na scheiding in strijd is met het beginsel dat echtgenoten staande het huwelijk elkaar het nodige moeten verschaffen zijn wij in paragraaf 3 ingegaan.

Er is geen rechtspraak van de Hoge Raad over de verdeling van pensioenrechten indien partijen buiten gemeenschap van goederen zijn getrouwd. Verwezen moge overigens worden naar paragraaf 10 van deze nadere memorie van antwoord. Het voorstel loopt niet op ontwikkelingen op dit terrein vooruit. Immers, inkomsten uit pensioenverrekening zijn voor de duur van de onderhoudsplicht slechts van belang indien het betreft onderhoudsplichten die voortvloeien uit scheidingen die na de inwerkingtreding van deze wet zijn uitgesproken.

Resterende vragen

38

Deze leden blijven betwijfelen of bij de opstelling van het voorstel aan de positie van oudere alimentatiegerechtigden bijzondere aandacht is verleend. Wij zouden deze leden in het bijzonder willen wijzen op blz. 22 van de memorie van toelichting, waaruit het tegendeel blijkt. Deze leden meenden voorts dat de ontkoppeling van het schuldelement en het recht op alimentatie nog niet meebracht dat een levenslange alimentatie niet te rechtvaardigen zou zijn. Die mening delen wij in zoverre dat die rechtvaardiging dan – anders dan voor 1971 – niet meer in de schuld van de alimentatieplichtige moet worden gevonden, maar in de behoefte van de alimentatiegerechtigde gepaard aan een oorzakelijk verband tussen het huwelijk en die behoefte. Het voorstel sluit levenslange alimentaties in bijzondere overganggevallen geenszins uit, zij het altijd getoetst door de rechter, in verband met de genoemde rechtvaardigingsgronden.

Op de vraag of de alimentatiegerechtigde tijdens de verlengingsprocedure recht kan doen gelden op doorbetaling van alimentatie zijn wij in paragraaf 14 ingegaan.

Dat dit wetsvoorstel grote rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid zou scheppen, bestrijden wij. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid beogen wij juist met dit voorstel te bevorderen.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Staatssecretaris van Justitie,
V. N. M. Korte-Van Hemel