

Vergaderjaar 1991-1992

22 170

Wijziging van enige bepalingen van het voorstel van wet houdende wijziging van bepalingen in het Burgerlijk Wetboek in verband met de regeling van de limitering van alimentatie na scheiding

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 21 oktober 1991

De vaste Commissie voor justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de Commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

I. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hadden de novelle op het wetsvoorstel tot limitering van alimentatie met belangstelling bestudeerd.

Zij waren van mening dat de voorstellen met betrekking tot het overgangsrecht en de AOW grens als substantiële verbeteringen konden worden gekwalificeerd.

Zij betreurden het echter nog steeds dat niet tegemoet was gekomen aan hun bezwaren tegen de 12-jarige limiteringstermijn in combinatie met de restrictieve verlengingsgronden. Zij waren nog steeds van oordeel dat hierdoor vrouwen en de overheid de rekening betaalden voor al dan niet vrijwillige keuzes met betrekking tot rolverdelingspatronen. Zo worden immers de kosten van de wettelijke onderhoudsplicht na 12 jaar afgewenteld op de overheid, die immers door de te verstrekken bijstandsuitkering de financiële gevolgen van het tijdens huwelijk gekozen rollenpatroon over moet nemen. Een overname die bij aanwezigheid van voldoende draagkracht onnodig is en zelfs onredelijk kan worden geoordeeld met name in die gevallen waar de vrouw gedurende een langdurig huwelijk mede heeft bijgedragen aan de opbouw van de verdiencapaciteit van de man.

Met betrekking tot de voorstellen rond de AOW-grens en de kort durende huwelijken hadden de leden geen moeite nu zij op de problemen daarvan reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hadden gewezen.

Met betrekking tot de nieuwe overgangsregel oordeelden de leden van de CDA-fractie het als een grote verbetering dat de nieuwe limiteringsregeling alleen van toepassing wordt op alimentaties die na inwerking-

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Koning (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerdink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

trekking van wetsvoorstel 19 295 door de rechter zijn toegekend of tussen partijen zijn overeengekomen. Met de nieuwe uitzonderingsregeling hierop hadden zij evenwel grote moeite.

In de eerste plaats wilden zij opheldering over de werking ervan. Is het nu zo dat zij die bij inwerkingtrekking van wetsvoorstel 19 295 reeds gedurende 20 jaar of meer een uitkering tot levensonderhoud hebben verstrekt zich tot de rechter kunnen wenden met het verzoek tot intrekking van deze uitkering. Een dergelijk recht is er kennelijk niet voor hen die bij inwerkingtrekking 18 jaar alimentatie betalen en dus 2 jaar later over die grens van 20 jaar heen gaan. Afgezien van de willekeurigheid van de termijn van 20 jaar en de grillige werking ervan, vonden de leden van de CDA-fractie deze regel op een tweetal andere gronden zeer discutabel.

In de eerste plaats omdat dit wetsvoorstel juist beoogt tegemoet te komen aan de schrijnende oude gevallen. Door deze 20 jaar regel wordt juist de alimentatie geschrapt van die vrouwen die voor 1971 zijn gescheiden. Dat zijn vrouwen die niet mochten werken, bij huwelijk volgde zelfs ontslag. Bovendien hebben zij thans na zo'n lange termijn geen enkele kans meer op de arbeidsmarkt. En bovendien hebben zij geen recht op pensioenverrekening.

Het is derhalve moeilijk te verdedigen dat die alimentatierechten nu juist wel van de overgangsregel moeten worden uitgezonderd.

In de tweede plaats is de toepassing van deze 20 jaar regel op overeengekomen onderhoudsuitkeringen ook niet verdedigbaar, omdat overeengekomen uitkeringen het karakter dragen van een proces van geven en nemen. Voor de onbepaalde duur is wellicht een concessie gedaan op het gebied van de hoogte of het pensioen. Die concessie kan nimmer worden verdisconteerd bij een ingreep door de rechter na 20 jaar. Om die reden bleven de leden van de CDA-fractie vooralsnog bij hun eerder ingenomen standpunt met betrekking tot de onaanvaardbaarheid van het bij wet ingrijpen in overeengekomen onderhoudsuitkeringen.

Tenslotte wezen zij op hun opstelling inzake het pensioenverrekeningsvraagstuk voor de gevallen van voor 1981.

Indien daarvoor geen voorziening wordt getroffen in het pensioenverrekeningswetsvoorstel dan dient in de alimentatiesfeer compensatie te worden geboden, zo luidt de opvatting van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met ongenoegen kennis genomen van de aanpassing op het wetsvoorstel 19 295.

Deze leden betreurden het ten eerste dat ondanks het feit dat de Tweede Kamer, alle bezwaren overwegende, accoord kon gaan met het wetsvoorstel, de regering zich kennelijk genooddaakt voelt tot een drastische aanpassing van de wet, vanwege bezwaren uit de Eerste Kamer.

De leden van de fractie van de PvdA waren immers nog steeds van mening dat met het oorspronkelijke wetsvoorstel een rechtvaardige tussenweg was gekozen tussen enerzijds het uitgangspunt dat iedere volwassene zich een eigen inkomen zou moeten verwerven en derhalve geen recht heeft op een na scheiding voortdurende onderhoudsplicht, en anderzijds dat zich op dit moment nog vaak situaties voordoen die het voortduren van de onderhoudsplicht rechtvaardigen.

De aan het woord zijnde leden waren van mening dat er in het oorspronkelijke wetsvoorstel (19 295) sprake is van een redelijk evenwicht tussen het belang van de alimentatie-gerechtigde en dat van de alimentatie-plichtige.

Hoewel ook deze leden zich ervan bewust waren dat zich altijd situaties kunnen voordoen waarin de wettelijke regeling als minder rechtvaardig wordt gevoeld door (een van de) betrokken partijen, konden zij

zich in het voorgaande wetsvoorstel vinden. Het door middel van wetgeving ten alle tijden voorkomen van deze situaties is een onmogelijke opgave. Zij achtten het nu voorliggende wetsvoorstel een stap terug op de weg naar verdere emancipatie. Van modernisering van de wettelijke alimentatieplicht – welk proces al jaren gaande is blijft erg weinig over, zo waren deze leden van oordeel.

Vooralsnog achtten deze leden het nieuwe wetsvoorstel dan ook niet aanvaardbaar. Het definitieve standpunt van deze leden hangt af van de beantwoording van de regering.

Ten aanzien van een aantal punten van het nieuwe wetsvoorstel hadden de leden van de fractie van de PvdA nog vragen.

De nieuwe overgangsregeling houdt in dat geen sprake meer is van terugwerkende kracht. De bestaande gevallen blijven onder meer de vigeur van de oude wet. Wel kan de alimentatieplichtige de rechter verzoeken de verplichting op te heffen, mits deze verplichting al gedurende 20 jaar of meer bestaat. De rechter zal dit verzoek toewijzen, tenzij de beëindiging van een zo ingrijpende aard is, dat deze naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van degene die tot uitkering gerechtigd is kan worden gegeven.

Allereerste waren de leden van de PvdA van mening dat deze overgangsregeling als belangrijk nadeel met zich meebrengt dat nog lange tijd alimentatieregelingen blijven bestaan, die zijn gebaseerd op een wettelijk stelsel dat niet meer als juist wordt gezien. Daarbij komt nog dat er langere tijd twee stelsels naast elkaar zullen blijven bestaan. Gaandeweg zal de rechter weliswaar de oude wettelijke regeling interpreteren in de lijn van het nieuwe alimentatierecht, maar het nadeel blijft volgens de aan het woord zijnde leden, dat dit een grote mate van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid met zich meebrengt. Graag zouden deze leden dan ook de mening van de regering willen vernemen ten aanzien van deze bezwaren.

Tevens wilden deze leden verduidelijking omtrent de beoordeling omtrent de beëindiging van de alimentatie na 20 jaar. Zij misten in de toelichting op het wetsvoorstel de samenhang met het wetsvoorstel Verevening pensioenrechten bij scheiding. Zij wilden weten of bij de rechterlijke beoordeling ten aanzien van de voortzetting van alimentatie na 20 jaar, ook dit aspect nadrukkelijk wordt meegewogen. Deze vraag dringt zich overigens ook op bij rechtelijke beoordeling van de verlenging na 12 jaar.

Verder verzochten deze leden nog om een nadere toelichting op de keuze voor de grens van 20 jaar. Tevens vroegen zij of een schatting kan worden gegeven omtrent het aantal gevallen waarin sprake is van een alimentatie van 20 jaar of langer.

Verder betreurden de leden van de fractie van de PvdA dat de meer beperkte alimentatieduur bij korte, kinderloze huwelijken is geschrapt.

Juist vanwege de korte duur van het huwelijk zal de achterstandssituatie die zou kunnen ontstaan, niet groot zijn. Als reden voor het schrappen van deze extra limitering wordt vermeld dat oudere vrouwen hiervan met name nadeel ondervinden, vanwege hun slechte positie op de arbeidsmarkt. De leden van de PvdA-fractie zouden de regering in overweging willen geven om voornoemde limitering bij kortdurende, kinderloze huwelijken te handhaven, tenzij om reden van maatstaven van onredelijkheid en onbillijkheid bij rechtelijke beoordeling besloten wordt tot voortzetting van alimentatie na 5 jaar. Verder zouden de leden nog willen vernemen bij hoeveel van de echtscheidingen deze situatie zich voordoet.

Het afschaffen van het AOW-pensioen als grens van de limitering van de alimentatieduur, leidde bij de leden van de fractie van de PvdA tot de vraag op welke wijze ook hier afstemming is tussen het wetsvoorstel

Verevening pensioenrechten bij echtscheiding (22 893). Zij misten iedere samenhang tussen beide wetsvoorstellen in de toelichting.

Tenslotte vroegen de leden van de PvdA-fractie of een inschatting is te geven over de toename van het aantal limiteringsbeslissingen van de rechter als gevolg van het laten vervallen van de limiteringsgrenzen met betrekking tot het AOW-pensioen en de kortdurende kinderloze huwelijken.

De leden van de VVD-fractie hadden met teleurstelling kennisgenomen van de inhoud van het wetsvoorstel. Zij konden hierin nog nauwelijks iets bespeuren van de doelstelling van wetsvoorstel 19 295 namelijk om de alimentatieduur wezenlijk aan een beperking tot 12 jaar te onderwerpen. Ook de zogenaamde «oude gevallen» zouden daaronder vallen, zij het dat het de rechter vrijstond in gevallen waarin zulks tot onbillijkheden zou leiden, alsnog de alimentatieduur te verlengen. In feite werden via wetsvoorstel 19 295 ijkpunten ingebouwd waardoor de rechter op een bepaald tijdstip, namelijk na verloop van 12 jaar, of langer, na te gaan of het billijk was tegenover de alimentatieplichtige deze alimentatie nog langer voort te zetten en deze te kunnen beëindigen zonder daarmede de belangen van de alimentatiegerechtigde ernstig te schaden. En vice versa.

In het voorliggende voorstel wordt met geen woord gerept over de «langgestraften» die een leven lang voor een van hen gescheiden vrouw alimentatie moeten betalen zonder uitzicht op beëindiging van deze plicht. Een plicht waarvoor menigmaal de tweede echtgenote betaalde arbeid dient te verrichten, teneinde het eigen gezin een redelijk leefniveau te verschaffen. Zulks wordt in toenemende mate als een ondragelijke last beschouwd.

In het nieuwe wetsvoorstel vallen deze «oude gevallen» pas onder een mogelijke beëindiging van de alimentatie nadat de alimentatieplicht 20 jaar of langer heeft bestaan. Dat zal nauwelijks als een opluchting worden ervaren. Het is niet geheel duidelijk waarop de termijn van 20 jaar stoelt. Zij wezen er wellicht ten overvloede op, dat door de regering, in het kader van de nieuwe nabestaanden wet, vrouwen tot 50 jaar geacht worden de arbeidsmarkt te kunnen betreden. Waar komt dus die termijn van twintig jaar vandaan?

Evenmin is het duidelijk waarom, om evenals de leden van de Eerste Kamer maar eens in de casuïstiek te duiken, kennelijk wordt uitgegaan van de veronderstelling dat het zelfs bij een echtscheiding, die wordt uitgesproken even voordat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal gaan om vrouwen die niet of nauwelijks de arbeidsmarkt op kunnen. En waarom zulks niet het geval zal zijn bij een echtscheiding die wordt uitgesproken nadat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven. Hierbij wordt dan toch op onduidelijke gronden op zeer onbillijke wijze gediscrimineerd tussen de oude en nieuwe gevallen. Bovendien vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of een wettelijke limiet voor oude gevallen van twintig jaar, gezien de lange duur en de gewinning, niet per definitie vrijwel altijd tot onbillijkheid voor de alimentatiegerechtigde zal leiden.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de grond is voor het feit dat van een uitspraak ter zake geen beroep meer mogelijk is.

De leden van de VVD-fractie stelden vast dat de staatssecretaris terecht opmerkt dat met name het ontvangen van het AOW-pensioen als grens van de limitering van de alimentatieduur veel kritiek te verduren heeft gekregen. De vraag is naar voren gekomen of het AOW-pensioen zijnde een minimumuitkering wel in het algemeen als een aanvaardbare grens van limitering van de alimentatieduur kan worden beschouwd. Een opmerking die door de staatssecretaris kennelijk met instemming wordt begroet. Dat verbaasde de leden van de VVD-fractie, aangezien de AOW

voor menige andere vrouw het enige inkomen is waarover boven de leeftijd van 65 jaar beschikt kan worden. Bovendien blijkt het buiten het gezichtseinder van de staatssecretaris te liggen dat ook de WAO-uitkering eindigt op het moment dat de WAO-gerechtigde een uitkering in het kader van de AOW krijgt, hetgeen met name voor uitkeringen ver boven het minimum een aanzienlijke terugval in inkomsten kan betekenen. Op zichzelf gezien is dat dus geen reden om een dergelijke alimentatieduur-grens niet te hanteren. Desalniettemin konden de leden van de VVD-fractie meevoelen met het bezwaar, zeker indien het vrouwen betreft die tot op dat moment konden beschikken over een vrij hoge alimentatie, hetgeen echter slechts in vijf procent van de gevallen voorkomt. De meeste alimentatie-uitkeringen liggen beneden of rond dat minimumniveau.

De leden van de VVD-fractie vroegen evenwel waarom niet in ogenschouw is genomen of de alimentatie-uitkering van rechtswege verminderd zou kunnen worden met de hoogte van de AOW-uitkering. Geschrapd lijkt eveneens te zijn de mogelijkheid om een alimentatie te beëindigen dan wel te verminderen indien sprake is van een aanvullend ouderdomspensioen, of een uitbetaling van een deel van het aanvullend ouderdomspensioen van de andere echtgenoot. Het moet de staatssecretaris toch bekend zijn dat in het parlement een wetsvoorstel aanhangig is dat ten doel heeft verevening van pensioenrechten na echtscheiding te regelen.

De leden van de VVD-fractie liepen eveneens op tegen het feit dat het uitzonderlijke geval waarin sprake is van een huwelijk dat op oudere leeftijd gesloten wordt, en dat kinderloos, binnen de vijf jaar op de klippen loopt, waardoor de vrouw, die eerst betaalde arbeid verrichtte, maar dat ten behoeve van haar huwelijk opzij zette, zonder alimentatie tot de bedelstaf veroordeeld wordt, aanleiding is om de bepaling dat bij een dergelijk kortstondig huwelijk geen alimentatieplicht bestaat, te schrappen. Het blijkt, zo meenden de leden van de VVD-fractie, bij niemand opgekomen te zijn dat het verbazing kan wekken dat de vrouw inderdaad haar baan opgeeft en het risico loopt op een gegeven moment niet meer financieel onafhankelijk te zijn. Niemand weerhoudt partijen bovendien wel tot een alimentatieplicht te beslissen, hetgeen eveneens het geval is bij een jonger echtpaar, zonder kinderen uit de echt, maar wel met bijvoorbeeld adoptief kinderen. De wetgever zou zelfs deze mogelijkheid expliciet kunnen scheppen.

Evenmin stond het de aan het woord zijnde leden van de VVD-fractie helder voor ogen op welke wijze dit wetsvoorstel uitwerkt op de beperking het verhaalsrecht in het kader van de «Bijstandswet».

Kortom, de leden van de VVD-fractie konden niet anders doen dan vaststellen dat de staatssecretaris van Justitie wel op bijzonder ruime wijze aan de al dan niet gerechtvaardigde klachten van de leden van de Eerste Kamer was ingegaan.

Feitelijk blijft alles bij het oude, met uitzondering voor degenen die gaan scheiden nadat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven. Daarmee wordt de oorspronkelijke doelstelling van wetsvoorstel 19 295 meer uitgehold dan strikt noodzakelijk is.

De leden van de fractie van D66 hadden met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. De regering wil met dit wetsvoorstel tegemoet komen aan een aantal ernstige bezwaren die bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel limitering van de alimentatieduur (19 295) in de Eerste Kamer zijn geuit en die kennelijk zo zwaarwegend zijn, dat voor aanvaarding van het wetsvoorstel in zijn huidige vorm door die Kamer moet worden gevreesd. Nu stond voor deze leden voorop, dat een wettelijke regeling van de limitering van de alimentatieduur zo spoedig mogelijk tot stand moet worden gebracht. Te lang al bestaat

onzekerheid over de afronding van de parlementaire behandeling daarvan en het is dan ook vanuit dit gezichtspunt, dat de leden van de fractie van D66 deze novelle wilden beoordelen. Met andere woorden, zij wilden er van hun zijde toe bijdragen, dat een voor de meerderheid van het parlement aanvaardbare regeling nu ten spoedigste tot stand komt. Wat dat betreft woog voor deze leden het uiteindelijke doel, namelijk de totstandkoming van een evenwichtige wettelijke regeling die in aansluiting op maatschappelijke ontwikkelingen ten behoeve van de rechtszekerheid duidelijkheid schept over de vraag hoever de financiële verantwoordelijkheid van ex-echtgenoten kan gaan, zwaarder dan de handhaving van het voorstel van wet zoals dat door hen destijds was aanvaard met het risico van verwerping daarvan door de Eerste Kamer. Overigens hadden deze leden, alhoewel zij het oorspronkelijke wetsvoorstel op hoofdlijnen hadden gesteund, óók hun bezwaren geuit tegen die onderdelen van het wetsvoorstel, die de positie van name met oudere gescheiden vrouwen nadelig beïnvloedden. Ook om die reden hadden deze leden op zichzelf geen bezwaar tegen heroverweging van het wetsvoorstel, als dat het uiteindelijke doel dichterbij zou kunnen brengen en als de hoofdlijnen van het oorspronkelijke wetsvoorstel daardoor niet zouden worden aangetast.

Voorts vonden deze leden het van groot belang op te merken, dat nu het wetsvoorstel Verevening pensioenrechten bij scheiding bij de Kamer in behandeling is, de regering in zijn algemeenheid zou moeten aangeven hoe zij de verhouding tussen beide regelingen ziet.

Het stemde de leden van Groen Links tot vreugde dat bij indiening van de hier aan de orde zijnde wijzigingsbepalingen rekening is gehouden met de problemen van oudere vrouwen.

Deze leden vonden het van belang dat er een verschil in benadering was tussen de oudere en nieuwere generatie gescheiden vrouwen. Zoals zij ook al hadden betoogd bij het wetsvoorstel Verevening pensioenrechten na echtscheiding achtten zij de traditionele taakverdeling binnen het huwelijk een achterhaalde zaak. Deze stond haaks op de gedachte «dat iedere volwassene in staat moet zijn in zijn eigen levensonderhoud te voorzien» zoals verwoord in het Beleidsplan Emancipatie. Zij meenden dat voor de «1990-generatie» het huwelijk niet meer gezien kon worden als een garantie voor levensonderhoud van vrouwen. Omdat het volgens de algemene maatschappelijke opvatting van zo'n twintig jaar geleden nog normaal werd gevonden dat vrouwen investeerden in het gezin en de carrièreplanning van hun echtgenoot en daarmee afzagen van een loopbaanplanning voor zichzelf was het alleszins redelijk die vrouwen na de echtscheiding te laten delen in de financiële voordelen van hun gewezen echtgenoot. De leden van de Groen Links-fractie meenden dat een uitzondering op die regel vooral diende te worden bepaald door de mogelijkheid van oudere gescheiden vrouwen om daadwerkelijk een goede boterham te kunnen verdienen. Voor herintredende vrouwen was de arbeidsmarktsituatie anno 1991 helaas nog niet van dien aard dat zij gemakkelijk in hun eigen levensonderhoud konden voorzien.

De aan het woord zijnde leden hadden met genoegen geconstateerd dat in dit wetsvoorstel het AOW-pensioen als definitieve grens van de limitering van de alimentatieduur was geschrapt.

Zij stemden er eveneens mee in dat de voor de inwerkingtreding toegekende of vastgestelde onderhoudsuitkeringen voor wat betreft de limitering beheerst blijven door de huidige wettelijke regeling en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Dat leek een garantie te bieden aan de oudere generatie gescheiden vrouwen. Zij meenden echter de regering ten onrechte in dit verband het woord «geheel» gebruikte. Immers, in de volgende zinsnede van de memorie toelichting werd reeds een uitzonderingsbepaling opgeworpen «in verband met de situatie van

degene die reeds gedurende een zodanig lange tijd een onderhoudsbijdrage heeft betaald dat van hem gezegd kan worden dat zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van de vroegere echtgenoot een einde heeft genomen». De rechter wijst een zodanig verzoek toe «tenzij hij van oordeel is dat de beëindiging van de uitkering van zo ingrijpende aard is dat deze naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van degene die tot de uitkering gerechtigd is kan worden gevergd». De leden van Groen Links misten in deze uitzonderingsbepalingen heldere criteria, waarop de rechter zijn oordeel kon baseren. Door de hier gegeven vage omschrijving bleef voor de belanghebbende naar hun mening een te grote onzekerheid over voortdurend of beëindiging van alimentatie bestaan.

De leden van de Groen Links-fractie meenden dat de aandacht voor de problematiek van oudere vrouwen daarmee niet tot in de uiterste consequentie werd volgehouden.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat als novelle op het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel 19 295 bij de Tweede Kamer is ingediend op 6 november 1985. Zoals bekend, hebben deze leden bij de plenaire afhandeling hun steun aan wetsvoorstel 19 295 onthouden. Het thans ingediende wetsvoorstel beoogt blijkens de memorie van toelichting tegemoet te komen aan «een aantal ernstige bezwaren» (blz. 1) die kenbaar gemaakt zijn vanuit de Eerste Kamer en vanuit de maatschappij. Elders (blz. 2) heet het dat het wetsvoorstel aan tegen wetsvoorstel 19 295 gerezen «hoofdbezwaren» tegemoet wil komen. Deze leden vroegen welke andere ernstige of minder ernstige beschouwde bezwaren door de Eerste Kamer zijn geuit en om welke reden niet wordt overwogen daaraan tegemoet te komen. Daaraan voegen zij de vraag of de zogenoemde «hoofdbezwaren» ook niet reeds tijdens de Tweede Kamer behandeling van wetsvoorstel 19 295 waren geuit. Overigens vroegen zij nog welk criterium door de bewindsman is gehanteerd bij de onderscheiding ernstige en niet of minder ernstige bezwaren. Is dat een inhoudelijk criterium of alleen een politiek criterium? Een uitzondering op de voorgestelde regel om de limiteringsregeling alleen van toepassing te doen zijn op uitkeringen tot levensonderhoud die nu de inwerkingtreding van wetsvoorstel 19 295 door de rechter zijn toegekend of tussen partijen zijn overeengekomen, betreft de situatie waarin gedurende twintig jaar of meer een uitkering tot levensonderhoud is verstrekt. Het was deze leden volstrekt niet duidelijk waarom het enkele feit van het verstrijken van een termijn voldoende argumentatie kan opleveren voor de stelling dat van degene die gedurende die periode een onderhoudsbijdrage heeft betaald, «gezegd kan worden dat zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van de vroegere echtgenoot een einde heeft genomen» (blz. 2). Zij vroegen of zulk een algemeen oordeel niet slechts gebaseerd zou kunnen zijn op het concrete geheel van situaties en verhoudingen van beide ex-echtgenoten.

Zij vroegen voorts of op genoemde uitzondering is aangedrongen tijdens de Eerste Kamerbehandeling van wetsvoorstel 19 295.

De leden van de GPV-fractie hadden met bijzondere belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. In de argumentatie herkenden zij veel van de bezwaren welke zij eerder bij de behandeling van wetsvoorstel 19 295 zonder succes naar voren hadden gebracht. Kennelijk is de Eerste Kamer, ondersteund door vele aan de staatssecretaris gerichte brieven, commentaren enzovoort er in geslaagd de staatssecretaris van de redelijkheid van veel van de bezwaren te overtuigen. Moet uit het feit dat op het verslag van de vaste Commissie voor justitie uit de Eerste Kamer van 9 mei 1989 niet meer is geantwoord maar dat

gekozen is voor het indienen van een novelle worden afgeleid dat de huidige staatssecretaris de bezwaren welke de Eerste Kamer naar voren heeft gebracht althans op een drietal belangrijke onderdelen deelt?

Het ontmoette bij deze leden noch op staatsrechtelijke gronden noch om inhoudelijke redenen bezwaar dat de staatssecretaris aan de bezwaren van de Eerste Kamer tegemoet wil komen. Als hij door de argumentatie vanuit de Eerste Kamer overtuigd is kan van hem niet gevergd worden het voorstel nog langer te verdedigen. Wel rijst dan de vraag waarom niet gekozen is voor het bevorderen van intrekking van het wetsvoorstel, eventueel gevolgd door indiening van een ander wetsvoorstel.

De genoemde leden stelden deze vraag met name ook, omdat de bezwaren vanuit de Eerste Kamer niet beperkt bleven tot de drie onderdelen waarop nu een wijziging wordt voorgesteld. Het principe van de wettelijke limitering blijft gehandhaafd, terwijl de mogelijkheden tot verlenging van de termijn niet worden verruimd. Wat is de reactie van de regering op de kritiek op deze aspecten van het wetsvoorstel?

Deze leden betuigden in het bijzonder hun instemming met het voorstel de wet alleen van toepassing te doen zijn op de uitkeringen tot levensonderhoud die na de inwerkingtreding van de wet door de rechter zijn toegekend of tussen partijen zijn overeengekomen. Zij herkenden hierin het amendement-Schutte (Kamerstuk 19 295, nr. 15), dat op 13 oktober 1987 met grote meerderheid is verworpen. Terecht wijst de staatssecretaris er nu op dat het gaat om een van de meest fundamentele bezwaren tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel. Zij konden echter niet begrijpen waarom vervolgens wordt voorgesteld toch weer een uitzondering te maken op de goede regel, dat wijziging van wetgeving alleen geldt voor nieuwe gevallen. Elke uitzondering welke hierop wordt gemaakt heeft elementen van willekeur in zich. Het is moeilijk duidelijk te maken waarom een alimentatieplichtige, die vóór de inwerkingtreding van de wet gedurende twintig jaren een uitkering tot levensonderhoud heeft verstrekt in beginsel recht heeft op intrekking van de uitkering door de rechter, terwijl een alimentatieplichtige, die gedurende negentien jaren heeft betaald geheel van het oordeel van de rechter afhankelijk is en blijft of er van een limitering sprake zal zijn.

Juist waar het hier gaat om een lange termijn en de alimentatiegerechtigden vrijwel steeds al op leeftijd zullen zijn kan naar de mening van de leden van de GPV-fractie een limitering voor bestaande gevallen aan het oordeel van de rechter worden overgelaten.

Het was de leden van de GPV-fractie opgevallen, dat de staatssecretaris zijn nadere voorstel bestempelt als een zo evenwichtig mogelijke oplossing. Een dergelijke kwalificatie werd door de ambtsvoorganger van de staatssecretaris ook aan het oorspronkelijke wetsvoorstel gegeven. Niet ontkent kan echter worden dat het evenwicht door de novelle opschuift in de richting van de alimentatiegerechtigde. Deze verschuiving had hun instemming, maar zal toch ook aan de rechter bij de beoordeling van verzoeken om beëindiging van een uitkeringsplicht niet ontgaan. Deze leden stelden dan ook vraagtekens bij de opmerking op blz. 4 van de memorie van toelichting, dat de rechter zich geheel zal laten leiden door de huidige wettelijke regeling en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Zal met name het noemen van een termijn van twintig jaar in de overgangsbepaling de jurisprudentie niet beïnvloeden?

II. Artikelen

Artikel I, onderdeel A

Met betrekking tot het schrappen van het AOW-pensioen als definitieve limiteringsgrens van de alimentatieduur hadden de leden van de fractie van D66 de volgende opmerkingen en vragen.

In de eerste plaats wilden zij wijzen op de samenhang die in hun ogen zou dienen te bestaan met het wetsvoorstel Verevening pensioenrechten bij scheiding. Het als dan niet verlengen van betalingen van uitkeringen tot levensonderhoud na het verstrijken van de in het wetsvoorstel voorziene algemene termijn van 12 jaar hing voor deze leden onverbreekbaar samen met de mogelijkheid of tijdens huwelijk opgebouwde pensioenrechten verrekend kunnen worden. Deze leden vroegen de regering dan ook uitvoerig in te gaan op het samenvallen van de nu voorgestelde wijziging en de regeling uit het wetsvoorstel Verevening pensioenrechten bij scheiding. Wil de regering hierbij nadrukkelijk betrekken het overgangsrecht dat in beide wetsvoorstellen van toepassing is?

Deze leden achtten het namelijk absoluut noodzakelijk dat helderheid wordt geschapen in de gevolgen die beide voorgestelde wettelijke regelingen zullen hebben voor een evenwichtig stelsel van limitering van de alimentatieduur en verevening van pensioenrechten bij scheiding. Op dit moment waren zij het spoor op het door de regering voorgestelde enigszins bijster.

De leden van de fractie van D66 hadden met enige terughoudendheid kennis genomen van de voorgestelde wijziging met betrekking tot kortdurende, kinderloze huwelijken.

Zij hadden het oorspronkelijke wetsvoorstel op dit punt voldoende billijk geacht. Daarom hadden zij destijds ingestemd met een afwijkend wettelijk regime van de beperking van de alimentatieduur in die gevallen.

Kon de regering nader ingaan op de stelling, dat is gebleken dat deze regel onbillijk kan werken?

Artikel 1, onderdeel D

Het belangrijkste onderdeel van deze novelle betreft wellicht de nieuwe regeling van de reikwijdte van het wetsvoorstel, zo spraken de leden van de D66-fractie.

Thans wordt voorgesteld om de wettelijke limiteringsregeling alleen van toepassing te doen zijn op de uitkeringen tot levensonderhoud die na inwerkingtreding van de wet door de rechter zijn toegekend of tussen partijen zijn overeengekomen. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was het wettelijke regime ook van toepassing verklaard op reeds bestaande alimentaties, met dien verstande dat een mitigeringsbepaling erin voorzag dat de alimentatiebetaling in ieder geval niet zou kunnen eindigen binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet, bij wijze van «gewenningstermijn».

Nu wordt de overgangsregeling als het ware omgedraaid, met als enige uitzondering de nadere regeling in verband met de situatie van degene die reeds tenminste 20 jaar vóór inwerkingtreding van de wet een onderhoudsbijdrage heeft betaald: in dat geval kan de rechter om beëindiging van de verplichting tot betaling worden verzocht. Dit verzoek wordt toegewezen, tenzij de beëindiging van zo ingrijpende aard is, dat deze naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van de alimentatiegerechtigde kan worden gevergd.

De leden van de fractie van D66 vroegen, de algemene termijn van 12 jaar en de gewenningstermijn van 3 jaar uit het oorspronkelijke wetsvoorstel in gedachten houdend, of een termijn van 15 jaar waarna men zich tot de rechter kan wenden met een verzoek tot intrekking van de verplichting tot betaling van de uitkering tot levensonderhoud, niet meer voor de hand zou liggen. Temeer daar het vervolgens aan de rechter is te beoordelen, of de beëindiging een zodanige hardheid oplevert voor de alimentatiegerechtigde, dat deze niet kan worden toegewezen.

Artikel II

Met betrekking tot de overgangsregeling vervat in artikel II van het voorstel en meer in het bijzonder met betrekking tot het eerste lid legden de leden van de SGP-fractie de vraag voor of, wanneer partijen in hun echtscheidingsconvenant geen limiteringstermijn hebben opgenomen, het redelijk is te achten de rechter de vrijheid te verschaffen een limitering aan te brengen. Mag zulks in overeenstemming met de bedoelingen van partijen worden geoordeeld?

Tenslotte stelden deze leden nog de vraag of onderdeel II van de nota van verbetering wel juist is, nu immers als gevolg daarvan het wetsvoorstel tweemaal een artikel II zou bevatten.

De voorzitter van de Commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de Commissie,
Coenen