

Vergaderjaar 2017–2018

34 231

Voorstel van wet van de leden Van Oosten, Kuiken en Groothuizen tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van enige andere wetten in verband met de herziening van het stelsel van partneralimentatie (Wet herziening partneralimentatie)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vastgesteld 11 juni 2018

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	2
2.	Het wetsvoorstel in het kort	2
3.	Stand van zaken rond echtscheiding in Nederland	4
4.	De contractsvrijheid	5
5.	De nieuwe grondslag	7
6.	De verkorting van de duur	7
7.	De berekeningssystematiek	11
8.	Hardheidsclausule	12
9.	Overige aspecten van de wettelijke regeling	12
10.	Rol nieuwe partners: Afschaffing artikel 1:160 BW	12
11.	Consultaties	13
12.	Financiële paragraaf	13
II.	ARTIKELSGEWIJS	13

I. ALGEMEEN

De initiatiefnemers danken de leden van alle fracties voor hun vragen en opmerkingen. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen, mede naar aanleiding van de gemaakte opmerkingen, om het wetsvoorstel ingrijpend te vereenvoudigen. Er is voor gekozen de grondslag van voortdurende solidariteit voor partneralimentatie niet te wijzigen. Ook de berekeningssystematiek wordt niet gewijzigd. Verder is ervoor gekozen de indexeringswijze niet uit te sluiten, af te zien van de mogelijkheid bij huwelijkse voorwaarden afspraken te maken over partneralimentatie, de bepaling over de rol van nieuwe partners te schrappen en de nietigheid van een beding tot uitsluiting van partneralimentatie te handhaven. Het belangrijkste onderdeel van het wetsvoorstel, de verkorting van de duur van partneralimentatie, blijft wel in stand.

In de kern komt de voorgestelde regeling nu op het volgende neer. De maximale termijn waarover partneralimentatie verschuldigd is, wordt verlaagd van twaalf naar vijf jaar. Er zijn twee uitzonderingen op deze hoofdregel. Bij langdurige huwelijken, waarbij de alimentatiegerechtigde ten hoogste tien jaren jonger is dan de toepasselijke AOW-leeftijd, kan de partneralimentatie maximaal tien jaar duren (tot het bereiken van de AOW-leeftijd). Als een echtgenoot lange tijd niet actief is geweest op de arbeidsmarkt en op latere leeftijd in een echtscheiding komt, is het niet redelijk te veronderstellen dat betrokkene binnen vijf jaar in zijn/haar eigen onderhoud kan voorzien. Dit is de achtergrond van de eerste uitzondering. De tweede uitzondering geldt voor echtgenoten met zorg voor jonge kinderen. In dat geval blijft de maximale duur van partneralimentatie twaalf jaar. Na die termijn hebben de kinderen de middelbare schoolleeftijd bereikt waardoor het eenvoudiger is voor betrokkene om de zorg te combineren met een baan. De initiatiefnemers menen met deze twee uitzonderingsgevallen tegemoet te komen aan de zorgen dat de partneralimentatie te snel en te rigide wordt ingekort. Zo verwachten zij een goede balans te hebben gevonden tussen de gerechtvaardigde belangen van zowel alimentatiegerechtigden als alimentatieplichtigen.

Met de wijzigingen is tegemoet gekomen aan de kritiek dat het oorspronkelijke wetsvoorstel de berekening van de partneralimentatie niet eenvoudiger zou maken. Ook aan de overige kritiekpunten, zowel in het verslag als van geconsulteerde partijen, is tegemoet gekomen. De initiatiefnemers constateren dat de verkorting van de alimentatieduur een breed levende maatschappelijke wens is. Daarom hebben zij besloten dit gedeelte van het wetsvoorstel voort te zetten. Voor de precieze wijzigingen verwijzen de initiatiefnemers naar de toelichting bij de tweede nota van wijziging, die tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag naar de Kamer is gestuurd.

Graag gaan de initiatiefnemers in op de gestelde vragen. Veel vragen gaan over onderdelen van het wetsvoorstel die in de tweede nota van wijziging zijn vervallen. Die vragen hebben aan relevantie verloren. De overige vragen zullen de initiatiefnemers naar beste vermogen proberen te beantwoorden. Dit gebeurt zoveel mogelijk in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers welke wetgevingsstrategie zij voor ogen hebben met onderhavig voorstel.

De initiatiefnemers hebben een duidelijke wetgevingsstrategie: het recht op partneralimentatie moet worden verkort. Deze wens bestaat al heel lang en wordt breed gedeeld in het parlement. De initiatiefnemers zijn verheugd om in het verslag te lezen dat ook de leden van de CDA-fractie het voornemen steunen om de duur van de partneralimentatie in te korten. Zij hopen op de steun van de leden van de CDA-fractie om gezamenlijk dit doel te bereiken.

2. Het wetsvoorstel in het kort

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers van mening zijn dat het stigmatiserend, anti-emancipatoir en achterhaald is om de vrouw altijd als zwakke partij te blijven zien. Delen de initiatiefnemers de opvatting dat emancipatie van de vrouw geen doel is van het huwelijksrecht, zo vragen deze leden.

In antwoord op deze vraag stellen de initiatiefnemers dat emancipatie van de vrouw geen doel op zich is van het huwelijksrecht. Wel menen de initiatiefnemers in zijn algemeenheid dat iedereen, voor zover mogelijk,

zelf in zijn of haar eigen levensonderhoud moet kunnen voorzien. Participatie aan de arbeidsmarkt moet zoveel mogelijk worden gestimuleerd en belemmeringen daartoe moeten worden weggenomen. Het huwelijksrecht is daar niet voor ontwikkeld, maar kan er wel aan bijdragen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State van mening is dat de initiatiefnemers in het voorstel uitgaan van een situatie met betrekking tot de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en met betrekking tot de verdeling van zorgtaken binnen het huwelijk, die ver verwijderd is van de maatschappelijke realiteit. Kunnen de initiatiefnemers nader uiteenzetten waarom zij een andere mening zijn toegeedaan, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers delen niet de opvatting dat het voorstel uitgaat van een situatie die ver verwijderd is van de maatschappelijke realiteit. Er zijn op dat vlak nog uitdagingen die overwonnen moeten worden, maar de trend – zeker onder jongere generaties – is dat zorgtaken steeds gelijkmatiger verdeeld worden en vrouwen ten opzichte van mannen een inhaalslag maken wat betreft inkomenspositie. De initiatiefnemers gaan dus uit van een situatie waarin iedereen, voor zover mogelijk, zijn of haar eigen broek kan ophouden. Dat is niet ver verwijderd van de maatschappelijke realiteit, dat is hoe de initiatiefnemers de wereld zien veranderen. Voor de oudere generatie geldt mogelijk nog wel dat de vrouw na echtscheiding gedurende langere tijd economisch onzelfstandig is. Daarom hebben zowel het oorspronkelijke als het gewijzigde voorstel een verlengde maximale partneralimentatietermijn voor deze groep.

De leden van de CDA-fractie vragen of de betekenis van het huwelijk als instituut nog is dat echtgenoten hun lot aan elkaar verbinden, ook na beëindiging van het huwelijk, of dat het veeleer gaat om een contract voor onbepaalde tijd dat door ieder van de echtgenoten kan worden opgezegd. De initiatiefnemers willen het huwelijk als instituut niet wijzigen, maar wijzen erop dat in strikt juridische zin het huwelijk volgens het Burgerlijk Wetboek een contract is dat door ieder van de echtgenoten kan worden opgezegd: de wet beschouwt het huwelijk slechts in zijn burgerlijke betrekkingen (artikel 1:30, lid 2, BW). Dat was al zo voordat het initiatief tot dit wetsvoorstel werd genomen en dat zal in de toekomst nog steeds zo zijn. Overigens is de kritiek ten aanzien van de berekeningssystematiek van de Afdeling advisering van de Raad van State wat betreft de verdien capaciteit ter harte genomen en de huidige grondslag van voortdurende solidariteit c.q. lotsverbondenheid gehandhaafd. Beëindiging van het huwelijk betekent dus niet dat de zorgplicht, die de echtgenoten jegens elkaar hebben, komt te vervallen.

De leden van de CDA-fractie vinden het veelzeggend dat de initiatiefnemers op één enkele verwijzing na, geen enkele keer refereren in hun voorstel aan artikel 1:81 van het Burgerlijk Wetboek. Daarin staat opgetekend dat echtgenoten elkander getrouwheid, hulp en bijstand verschuldigd zijn en zij elkander verplicht zijn het nodige te verschaffen. De initiatiefnemers wijzen erop dat artikel 1:81 van het Burgerlijk Wetboek gaat over de plichten van echtgenoten, niet van ex-echtgenoten. De initiatiefnemers vinden dat artikel 1:81 van het Burgerlijk Wetboek op een mooie wijze omschrijft wat het huwelijk inhoudt. Dit wetsvoorstel gaat echter over de plichten die ex-echtgenoten jegens elkaar hebben nadat het huwelijk is ontbonden. Dan zijn de verplichtingen uiteraard anders. Overigens wijzigt het wetsvoorstel in de huidige vorm niets aan de verplichtingen die echtgenoten of ex-echtgenoten jegens elkaar hebben. Het enige dat wijzigt, is dat de duur van de plicht tot betaling van partneralimentatie wordt verkort.

De leden van de D66-fractie constateren dat het initiatiefvoorstel een emancipatoire gedachte kent. Een ieder moet in zijn of haar eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Zij vragen de initiatiefnemers op welke wijze het wetsvoorstel bijdraagt aan het bieden van gelijke kansen voor man en vrouw en het doorbreken van genderpatronen. Dit ook in het licht van een bredere beweging daartoe, in welk kader ook voorstellen voor verlengd betaald vaderschapsverlof bestaan.

De initiatiefnemers menen dat dit wetsvoorstel op zichzelf staat. Het staat los van andere voorstellen, bijvoorbeeld ten aanzien van het vaderschapsverlof. Wel is het wetsvoorstel een uitdrukking van een veranderde maatschappelijke context. De opvattingen over partneralimentatie zijn veranderd, mede vanwege de – gelukkig – steeds zelfstandiger en onafhankelijker positie die getrouwde vrouwen in onze samenleving kunnen innemen.

3. Stand van zaken rond echtscheiding in Nederland

De leden van de VVD-fractie vragen of het huwelijksvermogensrecht en dan specifiek de wijze waarop het recht op partneralimentatie is ingevuld in andere EU-lidstaten of derde landen is onderzocht en is meegenomen in de afwegingen die hebben geleid tot onderhavig voorstel. Hebben ervaringen uit andere EU-lidstaten dan wel derde landen geleid tot het overnemen van relevante wet- en regelgeving, zo vragen deze leden? De initiatiefnemers hebben niet naar buitenlandse rechtsstelsels gekeken. Zij hebben zich laten leiden door datgene wat zij nationaal het meest wenselijk vinden. Voorts willen zij graag een kleine spraakverwarring wegnemen. Het partneralimentatierecht behoort niet tot het huwelijksvermogensrecht. Het huwelijksvermogensrecht ziet op het vermogen (goederen, schulden, aanspraken et cetera) vergaard voor en gedurende het huwelijk, en de verdeling c.q. verrekening daarvan bij ontbinding van het huwelijk. Het partneralimentatierecht ziet op de behoefte van een gewezen echtgenoot en de verplichtingen ter zake levensonderhoud tussen ex-echtgenoten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de initiatiefnemers het wenselijk vinden dat het co-ouderschap uitgangspunt is. Gevolg van dit uitgangspunt is dat het betalen van alimentatie in beginsel niet meer nodig is. Deze leden vragen een reactie op de constatering dat er in de wetenschap van wordt uitgegaan, bijvoorbeeld door de in de toelichting geciteerde onderzoeker Spruyt, dat het belang van kinderen meer gebaat is bij het zogeheten kindwaardig ouderschap dan bij co-ouderschap. Zij vragen hoe de initiatiefnemers zich rekenschap geven van het feit dat het uitgangspunt van dit wetsvoorstel op gespannen voet kan staan met de belangen van kinderen.

In zijn algemeenheid zijn de initiatiefnemers het eens met de opmerking van de leden van de SGP-fractie dat de belangen van kinderen voorop staan. Om die reden geldt ook een verlengde maximale termijn voor partneralimentatie voor ouders van jongere kinderen. Zo kan, indien nodig, nog 12 jaar lang de (meest) verzorgende, alimentatiegerechtigde ouder gecompenseerd worden voor het beslag dat die zorg legt, waardoor participatie op de arbeidsmarkt en voorziening in eigen levensonderhoud niet goed mogelijk zijn. De vragen zien echter vooral op het initiatiefwetsvoorstel over kinderalimentatie (Kamerstukken II, 2014/15, 34 154, nr. 2) in welk kader er volop gelegenheid bestaat hierover met elkaar van gedachten te wisselen.

4. De contractsvrijheid

De leden van de SP-fractie willen graag van de initiatiefnemers weten of zij erkennen dat een van de redenen dat er wetten zijn, het beschermen van zwakkere partijen is.

Dat kunnen de initiatiefnemers, naast andere doelstellingen van wetgeving, beamen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de initiatiefnemers gewezen op het feit dat het alimentatierecht bij uitstek relevant is voor de «zwakkere» partij. Om dit sterker naar voren te brengen hebben de initiatiefnemers besloten het maken van afspraken over partneralimentatie in huwelijkse voorwaarden niet mogelijk te maken door de in artikel 400, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek geregelde nietigheid van een beding tot uitsluiting van partneralimentatie te handhaven. De initiatiefnemers hopen dat dit door de leden van de SP-fractie positief wordt ontvangen.

De leden van de SP-fractie constateren terecht dat de initiatiefnemers ervan uit gaan dat het notariaat, de advocatuur en scheidingsmediators en -experts zullen adviseren bij het wijzigen van huwelijkse voorwaarden. In de fase voor echtscheiding wordt daarvoor geen toevoeging verleend, zo constateren deze leden. Zij vrezen dat dit als gevolg zal hebben dat de minder vermogende partijen zich niet goed zullen laten adviseren waardoor zij geen goede huwelijkse voorwaarden zullen opstellen terwijl de meer vermogende partijen dit wel zullen doen. Graag krijgen zij een reactie op deze zorg.

De initiatiefnemers benadrukken dat huwelijkse voorwaarden slechts bij notariële akte opgesteld kunnen worden en dat de notaris – ongeacht de mate van vermogendheid van zijn of haar cliënten – een zorgplicht heeft. Voor zover er bij echtscheiding behoefte is aan nadere uitleg wijzen de initiatiefnemers graag op het bestaan van het Juridisch Loket en de vele andere mogelijkheden die er bestaan om juridisch advies in te winnen. Overigens kan de vrees van de leden van de SP-fractie wellicht worden weggenomen door de laatste wijzigingen van het wetsvoorstel. De in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorziene wijzigingen van artikel 1:158 en artikel 1:400, lid 2, BW zijn in de eerste nota van wijziging vervallen (Kamerstukken II, 2016/17, 34 231, nr. 7). Het maken van afspraken in huwelijkse voorwaarden, waaronder het uitsluiten van het recht op partneralimentatie, blijft dus niet mogelijk.

De leden van de SP-fractie vernemen graag of de initiatiefnemers er over nagedacht hebben om ongehuwd samenwonenden ook onder de wet te laten vallen en wat hun overwegingen waren om dit niet te doen.

De initiatiefnemers achten het onwenselijk om de rechten en plichten voor samenwonenden gelijk te trekken met die voor gehuwden. Dit zou het wetsvoorstel onnodig gecompliceerd maken en geen recht doen aan de grote verscheidenheid aan samenwoonvormen en aan redenen van ongehuwden voor deze bewuste keuze. Wellicht ten overvloede wijzen zij erop dat ook na het beëindigen van een geregistreerd partnerschap er recht op partneralimentatie kan bestaan op grond van de artikelen 1:80d, tweede lid, en 1:80e, eerste lid, BW.

Er zijn bij de leden van de SP-fractie verschillende gevallen bekend waarbij in een samenlevingsovereenkomst aansluiting gezocht lijkt te zijn bij de regels geldend voor ex-echtgenoten en dit vervolgens bij het uit elkaar gaan door de rechter niet gehonoreerd werd. Zij vragen naar de visie van de initiatiefnemers hierop.

Deze vraag valt buiten de strekking van het wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel beperkt zich specifiek tot de relatie tussen voormalige echtgenoten voor zover het betreft de duur van partneralimentatie en gaat niet over de

relatie tussen ongehuwde partners op basis van een samenlevingsovereenkomst.

De leden van de SP-fractie merken op dat voor ongehuwde samenwoners niet de verlenging van de verjaringstermijn tot zes maanden na ontbinding van het huwelijk geldt, zoals die voor gehuwden wel geldt op grond van artikel 3:320 BW jo. artikel 3:321, eerste lid, onder a, BW. Dat leidt volgens de aan het woord zijnde leden tot de vreemde situatie dat in veel gevallen vorderingen al tijdens het samenwonen verjaard zullen zijn. Zij vinden het logisch dat de meeste mensen geen vorderingen zullen opeisen terwijl zij nog gelukkig samen zijn en dat bijna niemand zich bewust is van de noodzaak de verjaring te moeten stuiten in het geval zij mogelijk na het verbreken van de relatie nog willen vorderen. De aan het woord zijnde leden lezen graag de visie van de initiatiefnemers hierop en willen weten of zij mogelijkheden zien de verjaringstermijn ook voor ongehuwd samenwoners te verlengen.

De initiatiefnemers vinden het door de deze leden opgeworpen vraagstuk een zelfstandige discussie waard alvorens er tot een (eventuele) wetswijziging wordt overgegaan. Om die reden zullen zij het niet opnemen in hun initiatief. Aard en strekking van dit wetsvoorstel zijn ook geheel anders. Wel danken de initiatiefnemers de leden van de SP-fractie voor de gedane suggestie, die zij bij een volgende gelegenheid graag verder bespreken.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers in te gaan op het maatschappelijk belang van de lotsverbondenheid, waardoor het primair aan betrokkenen is om elkaar gedurende zekere tijd een financieel vangnet te bieden in plaats van de overheid.

De voorgestelde wijziging van de grondslag voor partneralimentatie is door de eerste nota van wijziging teruggedraaid en daarmee wordt de huidige grondslag van voortdurende solidariteit c.q. lotsverbondenheid gehandhaafd. Ex-partners blijven een zorgplicht jegens elkaar houden. Bij langdurige huwelijken en huwelijken met zorg voor jonge kinderen zelfs tot maximaal tien respectievelijk twaalf jaar, de huidige maximale duur. Van betrokkenen mag worden verwacht dat zij na deze tijd in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de initiatiefnemers het legitieme belang van de wetgever onderkennen om te voorkomen dat een beroep op bijstand gedurende de eerste jaren na het slaken van de huwelijksband direct voor rekening van de samenleving zou komen.

De initiatiefnemers onderkennen dat legitieme belang, zowel in hun oorspronkelijke als in het gewijzigde voorstel. Met het oog daarop is de termijn van partneralimentatie op de helft van de duur van het huwelijk met een maximum van vijf jaar gezet en wordt er rekening gehouden met bijzondere situaties, waarin de termijn maximaal kan worden verlengd tot tien respectievelijk twaalf jaar bij langdurige huwelijken en zorg voor jonge kinderen. Het komt de initiatiefnemers voor dat deze tijd ruim voldoende moet zijn om voorbereidingen op zelfstandige participatie aan het arbeidsproces te kunnen treffen, zodat noch de alimentatieplichtige ex-echtgenoot noch de belastingbetaler blijvend in het levensonderhoud van betrokkene moeten voorzien. Overigens is het zowel in het huidige systeem als na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel mogelijk dat de rechter een lagere duur dan de maximale termijn oplegt, indien de omstandigheden daarom vragen.

5. De nieuwe grondslag

De leden van de SP-fractie wijzen op cijfers waaruit zou blijken dat niet iedereen terug kan naar de arbeidsmarkt, zelfs als men dat zou willen. Enkel prikkels om weer te gaan werken is volgens deze leden niet voldoende.

De initiatiefnemers wijzen er, in reactie op het betoog van de aan het woord zijnde leden, op dat de economie aantrekt. De werkloosheid daalt en de arbeidsmarkt is gunstig voor herintreders. Bovendien maken zowel het vorige als het huidige kabinet werk van mogelijkheden om een leven lang te leren en herin te treden. Een prikkel om te gaan werken kan wel degelijk effectief zijn. Voorts is de berekeningssystematiek op basis van verdien capaciteit in de eerste nota van wijziging vervallen omdat adviezen aangaven dat dat tot schrijnende situaties zou kunnen leiden. De initiatiefnemers hebben de huidige grondslag van voortdurende solidariteit c.q. lotsverbondenheid gehandhaafd. Door tevens de voorgestelde beperking in de duur van de partneralimentatie uit te zonderen bij langdurige huwelijken en bij zorg voor jonge kinderen en door de indexatie en artikel 1:400, lid 2, BW te handhaven menen initiatiefnemers voldoende rekening te houden met de belangen van de alimentatiege-rechtigden.

De vraag is, aldus de leden van de SP-fractie, of het de bedoeling van de initiatiefnemers is het huwelijk voortaan als een vrijblijvend contract te zien dat op elk willekeurig moment kan worden opgezegd. Deze leden citeren de initiatiefnemers waar zij zeggen dat het huwelijk in beginsel een levenslange lotsverbintenis is die in werkelijkheid niet altijd zo uitpakt en dat het karakter van het huwelijk niet door de voorgestelde wetswijziging zal worden veranderd. Deze leden vragen de initiatiefnemers hier uitgebreider op te reflecteren.

Dat doen de initiatiefnemers graag. Het karakter van het huwelijk zal door het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet veranderen. De grondslag voor partneralimentatie blijft immers onaangetast. Het enige wat het gewijzigde voorstel doet, is de duur van de alimentatie verminderen. Deze wijziging is niet van zo'n ingrijpende aard dat het karakter van het huwelijk ermee wordt aangetast.

De leden van de fracties van het CDA en de SGP hebben vragen gesteld over de nieuwe grondslag van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Nu de huidige grondslag na de eerste nota van wijziging wordt gehandhaafd, kan de beantwoording van deze vragen achterwege blijven.

6. De verkorting van de duur

Het is de leden van de VVD-fractie ter ore gekomen dat de thans geldende verregaande alimentatieverplichtingen tot schrijnende situaties leiden bij de alimentatie betalende partij. Zij vragen of de initiatiefnemers hiervan voorbeelden kunnen geven.

Dit doen de initiatiefnemers graag. Zij ontvangen veel voorbeelden van schrijnende gevallen van alimentatieplichtigen per mail. Als voorbeeld kunnen zij de reactie noemen van een mevrouw die een relatie begint met een gescheiden man. De man moet twaalf jaar lang aan zijn ex-vrouw betalen, waardoor de brievenschrijfster zich geremd voelt om een toekomst met haar nieuwe partner op te bouwen. Zij verbaast zich erover dat er geen enkele prikkel lijkt te zijn voor de ex om zelf te gaan werken, terwijl zij en haar vriend hard moeten werken om het hoofd boven water te houden en de niet-werkende ex te onderhouden.

Ook krijgen de initiatiefnemers brieven van alimentatieplichtigen die verklaren dat hun ex-partner treuzelen met het zoeken naar betaald werk met als doel een zo hoog mogelijke alimentatie te ontvangen. Er wordt

veel geklaagd dat er geen stimulans lijkt te bestaan voor de alimentatiegerechtigde om zelf aan het werk te gaan, aangezien men vaak voor twaalf jaar op kosten van de ex-partner kan leven.

Opvallend aan de vele brieven is dat niet alleen wordt geklaagd over de lang lopende financiële verplichtingen voor de alimentatieplichtige. Naast deze financiële kwesties, kampen veel alimentatieplichtigen met emotionele en psychische problemen. Zij hebben het gevoel dat hen een onrecht wordt aangedaan en dat het systeem ten nadele van hen werkt. Zoals een brievenschrijver het verwoordde, het gevoel ontstaat alsof men twaalf jaar lang niet zelf aan een toekomst kan werken.

De initiatiefnemers hebben de vele brieven schrijvers geantwoord dat het wetsvoorstel helaas niet voor hen zal kunnen werken. Het voorstel kan immers niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd. Lopende alimentatieverplichtingen moeten worden afgerond. Wel kan het wetsvoorstel ervoor zorgen dat in de toekomst de hierboven beschreven schrijnende gevallen zich niet meer voordoen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies heeft gemeld dat de kans bestaat dat het initiatiefwetsvoorstel tot schrijnende situaties kan leiden. Zij vragen of de initiatiefnemers deze vrees delen en wat volgens hen zou kunnen worden gedaan om te voorkomen dat dergelijke schrijnende situaties veelvuldig zullen voorkomen. Voldoet de ingevoerde hardheidsclausule hiertoe naar hun oordeel en verwachting, zo vragen deze leden.

In antwoord op die vraag stellen de initiatiefnemers voorop dat door de eerste nota van wijziging de huidige grondslag voor de berekening van partneralimentatie gehandhaafd blijft. In combinatie met het handhaven van de indexatie en het creëren van een uitzondering voor situaties bij zorg voor jonge kinderen en langdurige huwelijken kunnen schrijnende situaties voorkomen worden. Daarnaast blijft het nog altijd mogelijk om maatwerk te bieden. Het wetsvoorstel kent immers een hardheidsclausule.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen aangeven wat er volgens hen moet gebeuren indien grensgevallen tot onwenselijke en onacceptabele gevolgen leiden. Kan een partij in een dergelijk geval ook een beroep doen op de hardheidsclausule?

De initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat er altijd grensgevallen zullen zijn. Dat is niet te voorkomen. Het is mogelijk om een beroep te doen op de hardheidsclausule, maar die moet wel restrictief worden toegepast – ook omwille van de rechtszekerheid. De rechter heeft hierin een belangrijke taak.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts naar voorbeelden van grensgevallen waarvan zij vinden dat de gevolgen van de verkorte vijfjaarstermijn als onwenselijk of als onacceptabel moeten worden gezien.

Voorbeelden van onwenselijke of onacceptabele situaties zijn vooral gevallen van zorg voor jonge kinderen of langdurige huwelijken. Daar zijn uitzonderingen voor ingebouwd in het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de hardheidsclausule er ook toe kan leiden dat in individuele gevallen een langere termijn aan partneralimentatie wordt toegekend dan de wet dat doet.

Dat kan ook al onder het huidige stelsel. De initiatiefnemers beogen niet met dit voorstel daar wijziging in te brengen.

De leden van de SP-fractie vragen of het niet veel beter zou zijn om ervoor te zorgen dat de huidige maximumtermijn van twaalf jaar ook wordt gezien als een maximumtermijn in plaats van een standaardtermijn.

De initiatiefnemers vinden dat geen goed idee. De termijn van twaalf jaar is, zoals zij in de memorie van toelichting, de eerste nota van wijziging en eerder in deze nota beargumenteerden, in hun ogen te lang en te weinig stimulerend om weer deel te gaan nemen aan het arbeidsproces. Overigens is de huidige termijn een maximumtermijn en kan de rechter op verzoek van een van de echtgenoten een andere termijn vaststellen, die de wettelijke termijn van twaalf jaren niet te boven mag gaan. Uiteraard kan de rechter ook een kortere termijn vaststellen. Ook daarin verschilt het onderhavige wetsvoorstel niet van de huidige situatie.

De leden van de SP-fractie vragen of de initiatiefnemers zich ervan bewust zijn dat de korte duur van de partneralimentatie zal leiden tot een toename van het aantal mensen dat noodgedwongen een beroep moet doen op de bijstand. Zij vragen welke mogelijkheden de initiatiefnemers zien om deze toenemende druk op de publieke middelen zoveel mogelijk te minimaliseren zonder aan het bestaansminimum te tornen. De leden van de CDA-fractie stellen een soortgelijke vraag.

De initiatiefnemers menen dat een periode van in principe vijf jaar voldoende moet zijn om voorbereidingen te treffen om aan het arbeidsproces deel te nemen. Ook voorkomen zij de veronderstelde druk op de publieke middelen door specifiek rekening te houden met twee uitzonderingssituaties, echtgenoten met zorg voor jonge kinderen en langdurige huwelijken, waarbij het risico bestaat dat de periode van vijf jaar te kort is om weer aan het arbeidsproces deel te nemen. Tevens behouden zij de hardheidsclausule zoals verwoord in artikel 1:157, lid 7, BW waardoor schrijnende situaties die tot een toename van beroep op de bijstand zouden kunnen leiden, voorkomen kunnen worden. Voorts menen de initiatiefnemers dat buiten de hiervoor genoemde situaties een periode van vijf jaar in beginsel voldoende moet zijn om voorbereidingen te treffen om aan het arbeidsproces deel te nemen. Ook dat zou een beroep op de bijstand moeten voorkomen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat bij huwelijken van vijftien jaar of langer en bij een leeftijd van de alimentatiegerechtigde van ouder dan 55 (vanaf 2018 vanaf 56 en vanaf 2021 57 jaar) ingevolge artikel 157, tweede lid, de alimentatieduur doorloopt tot de AOW. Zij vragen of de leeftijd van 55 niet veel te hoog is. Zij vinden de getrokken grens arbitrair. De initiatiefnemers zijn het niet eens met de stelling dat de gekozen leeftijd te hoog is. 55 jaar (en in latere jaren een hogere leeftijd als de AOW-leeftijd stijgt) vinden de initiatiefnemers een redelijke en te verdedigen grens. In zekere zin is iedere grens arbitrair, omdat het trekken van een grens per definitie grensgevallen veroorzaakt.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de NVvR stelt dat ondanks veranderde maatschappelijke rolverdelingen, tal van huwelijken in het recente verleden niet aansluiten bij de voorgestelde wijzigingen. De aan het woord zijnde leden vragen hoe realistisch het is dat iemand die dertig jaar niet heeft gewerkt nog een plek vindt op de arbeidsmarkt. De initiatiefnemers menen dat maximaal vijf jaar voldoende zou moeten zijn om voorbereidingen te treffen voor een terugkeer naar het arbeidsproces. Bij langdurige huwelijken is deze termijn zelfs tien jaar. Wie op het moment van het uitkomen van deze nota naar aanleiding van het verslag 30 jaar getrouwd is (dus in 1988 trouwde), was op dat moment gemiddeld 25,3 (vrouw) tot 27,5 (man) jaar oud. Na 30 jaar huwelijk valt men dus onder de leeftijd voor uitzonderingsgevallen in verband met de lange huwelijksduur en de leeftijd. Thans is die leeftijd gemiddeld 31,5 jaar voor vrouwen en 33,9 jaar voor mannen.¹

¹ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37772ned/table?dl=CE78>

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers hoe zij beogen met dit voorstel meer mensen aan het werk te krijgen. De prikkel in het voorstel is duidelijk, maar kunnen initiatiefnemers ook onderbouwen en staven met onderzoek dat dit leidt tot meer mensen die aan het werk gaan na een echtscheiding?

De initiatiefnemers vinden de veronderstelling dat meer mensen aan het werk gaan na een echtscheiding voor de hand liggen. Als een ex-echtgenoot weet dat na vijf jaar de alimentatie zal eindigen, zal een natuurlijk effect zijn dat betrokkene zich tijdig voorbereidt op het toetreden van de arbeidsmarkt.

Wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie naar een reactie op een voorbeeld uit de consultaties, kunnen de initiatiefnemers stellen dat dit voorbeeld achterhaald is nu het wetsvoorstel aanzienlijk is gewijzigd. De aanvankelijk in artikel 156b, lid 3, voorziene termijn, waarbinnen een verzoek om alimentatie moet worden gedaan, is in de eerste nota van wijziging geschrapt.

De leden van de SGP-fractie hebben in het nader rapport gelezen dat de initiatiefnemers het niet schrijnend vinden dat gehuwden die reeds vijftig zijn en zeer lang gehuwd zijn geweest slechts vijf jaar alimentatie ontvangen. Gezien de hardnekkige problematiek van ouderenwerkloosheid ontvangen zij hierop graag een nadere toelichting. Deze leden vragen waarop de initiatiefnemers de rooskleurige veronderstelling baseren dat een 55-jarige, die geen betaalde arbeid heeft verricht, voldoende in staat moet zijn om aan een baan te komen.

De initiatiefnemers menen dat het voor een ieder mogelijk zou moeten zijn om deel te nemen aan het arbeidsproces. De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de SGP-fractie niet dat betrokkenen niet in staat kunnen worden geacht arbeid te verrichten. Die vijf jaar kan gebruikt worden om zich voor te bereiden op het arbeidsproces. Men kan een training volgen, stage lopen, of andere activiteiten ontwikkelen om de positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Bovendien hebben de initiatiefnemers rekening gehouden met langdurige huwelijken, waarbij de leeftijd van de alimentatiegerechtigde echtgenoot tien jaar lager is dan de AOW-leeftijd. In die situatie loopt de termijn door totdat de AOW-leeftijd is bereikt en wordt het gat naar de AOW overbrugd. In die gevallen is er geen sprake meer van noodzaak tot re-integratie in het arbeidsproces.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts een nadere toelichting op de voorgestelde regeling ten aanzien van gezinnen met kinderen jonger dan twaalf jaar. Zij vragen of het de bedoeling is dat ouders die minderjarige kinderen hebben te verzorgen een flinke val in hun inkomen maken wanneer zij meer inkomen hebben dan de oorspronkelijke verdien capaciteit. Zij vragen waarom de initiatiefnemers zouden hebben afgezien van een genereuzere bescherming van deze ouders.

De initiatiefnemers kunnen de leden van de SGP-fractie geruststellen: zij hebben daar niet van afgezien. Ex-echtelingen met zorg voor jonge kinderen krijgen maximaal twaalf jaar partneralimentatie. Dat is net zo'n genereuze bescherming als in de huidige wet. De vraag met betrekking tot de verdien capaciteit is bovendien na de eerste nota van wijziging niet meer aan de orde: verdien capaciteit is niet langer het uitgangspunt, maar de behoefte c.q. draagkracht, net zoals onder het huidige recht het geval is.

7. De berekeningssystematiek

De leden van de PvdA, de SP en het CDA hebben vragen gesteld over de verdien capaciteit, de forfaitaire bedragen en de indexerings. Deze punten zijn geen onderdeel meer van het gewijzigde wetsvoorstel. Daarom hebben deze vragen aan relevantie verloren.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat de partner die alimentatie verschuldigd is niet via schijnconstructies de verschuldigde alimentatie ontduikt. Hoe zit het bijvoorbeeld in de situatie dat de partner die alimentatie verschuldigd is uit zijn of haar eigen bedrijf minder salaris aan zichzelf uitkeert en zo minder alimentatie verschuldigd is, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemers merken op dat dit zich helaas ook onder het huidige recht kan voordoen. Het huidige voorstel heeft geen betrekking op de alimentatieberekening maar alleen op de duur. Het spreekt vanzelf dat het bewust achterhouden van inkomsten in dit kader als kwalijk kan worden beschouwd en dat de rechter dit bij de vaststelling van de partneralimentatie kan meenemen in zijn afwegingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat door bijvoorbeeld het eigenaarschap van een onderneming bij de nieuwe partner te leggen de verschuldigde alimentatie wordt ontdoken. Ook hiervoor geldt volgens de initiatiefnemers: dat kan nu ook, maar het is afkeurenswaardig als het om die reden gebeurt en mogelijk zelfs frauduleus. Bij de bepaling van ondernemingsvermogen dienen de jaarstukken meegenomen te worden, net als de belastingopgave. Indien verkeerde informatie wordt verstrekt, is dat fraude en kan dat zo nodig gecorrigeerd worden.

De leden van de SP-fractie vragen of dit wetsvoorstel beoogt voor ouders te bepalen dat zij met kinderen ouder dan twaalf jaar niet meer thuis mogen blijven om fulltime voor ze te zorgen.

De initiatiefnemers wijzen erop dat dit uiteraard niet het geval is. Zij constateren slechts dat tot de middelbare schoolleeftijd van het jongste kind het combineren van werk en zorg voor kinderen vaak lastiger gaat dan daarna, mede doordat oudere kinderen zelfstandiger worden. Op enig moment kan dan redelijkerwijs verwacht worden dat ouders weer (meer) gaan werken naast de afnemende zorg voor hun kinderen. De termijn van 12 jaar geeft daaraan uitdrukking, zonder afbreuk te doen aan het feit dat dit een individuele keuze is en blijft.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat het regelmatig voorkomt dat een van beide ouders fulltime thuisblijft om voor de kinderen te zorgen, zelfs als zij ouder zijn dan twaalf jaar. Zij vragen hoe er in dat geval zal worden omgegaan met een terugkeer naar de arbeidsmarkt in geval van een echtscheiding en of het redelijk is om te verwachten dat betrokkenen van de ene op de andere dag op eigen benen kunnen staan.

Kinderen boven de twaalf jaar zijn zelfstandiger dan jonge kinderen. Zij hebben minder intensieve zorg nodig en gaan naar de middelbare school. Daarom vinden de initiatiefnemers het redelijk en verantwoord om de partneralimentatie maximaal twaalf jaar te laten duren bij zorg voor jonge kinderen. De initiatiefnemers herkennen zich niet in het beeld dat de leden van de SP-fractie schetsen, als zou men van de ene op de andere dag op eigen benen moeten staan. Wanneer de scheiding plaatsvindt vlak voordat het jongste kind twaalf jaar is, zal immers de standaardtermijn gelden: de helft van de huwelijksduur, oplopend tot maximaal vijf jaar.

De leden van de SP-fractie noemen een voorbeeld dat ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft genoemd. Na een langdurig

huwelijk, waarin de vrouw voornamelijk zorgtaken verricht en de man betaalde arbeid, wordt de echtscheiding uitgesproken. De vrouw is dan 50 jaar. Zij heeft dan in beginsel recht op vijf jaar partneralimentatie, totdat zij 55 jaar is. Deze leden vernemen graag of de initiatiefnemers bereid zijn deze limitering uit te breiden naar bijvoorbeeld de IAOW-leeftijd van 50 jaar.

De initiatiefnemers zijn hiertoe niet bereid. Zij achten het verantwoord de grens te trekken bij de leeftijd die maximaal tien jaar onder de AOW-leeftijd ligt. Dit geeft betrokkene voldoende tijd om zich voor te bereiden op een terugkeer naar de arbeidsmarkt. De 50-jarige kan beter niet wachten met de voorbereiding van de terugkeer op de arbeidsmarkt tot de alimentatietermijn is verstreken en de leeftijd van 55 jaar is bereikt; het is verstandig om daarmee al direct na de echtscheiding te starten. Maar uiteraard is ook dit een individuele keuze.

De leden van de SP-fractie vragen of de berekeningen aan het rechterlijk vonnis kunnen worden aangehecht.

De initiatiefnemers danken de leden voor deze suggestie. Zij hebben dit in de tweede nota van wijziging geregeld.

8. Hardheidsclausule

De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemers nader te specificeren hoe de rechter de hardheidsclausule zou moeten toepassen en in wat voor soort gevallen. De leden van de SP-fractie stellen een soortgelijke vraag.

De initiatiefnemers voelen terughoudendheid dit nader te specificeren. De in de wet opgenomen hoofdregel is het uitgangspunt. Gegeven de verscheidenheid aan gevallen zijn niet alle mogelijke uitzonderingen te voorzien in een wettelijke regeling. Daarvoor is een hardheidsclausule opgenomen die door de rechter kan worden toegepast om onredelijke situaties te repareren. De exacte toepassing is uiteindelijk dus ter invulling aan de rechtspraak. Overigens is de precieze formulering van de hardheidsclausule ongewijzigd. Het huidige artikel 1:157, lid 5, BW komt in het wetsvoorstel terug in artikel 1:157, lid 7, BW.

De vragen van de leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie over de forfaitaire berekeningen hoeven niet te worden beantwoord nu dit punt geen onderdeel meer uitmaakt van het wetsvoorstel.

9. Overige aspecten van de wettelijke regeling

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers naar het onderzoek dat zij hebben uitgevoerd naar de mogelijkheid van defiscalisering.

De initiatiefnemers hebben het wetsvoorstel sterk herzien waardoor het qua grondslag blijft aansluiten bij de bestaande regelgeving. Doordat partneralimentatietermijnen korter zijn zou logischerwijs de lastendruk moeten afnemen voor alimentatiegerechtigden en -plichtigen. Het vraagstuk van defiscalisering, waarnaar de aan het woord zijnde leden vragen, is echter van een andere aard dan de materie die in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld, te weten de duur van partneralimentatieverplichtingen. Voor initiatiefnemers staat die discussie voorop.

10. Rol nieuwe partners: Afschaffing artikel 1:160 BW

De initiatiefnemers stellen bij tweede nota van wijziging voor om artikel 1:160 BW in de huidige vorm te handhaven. De vragen over de afschaffing van artikel 1:160 BW, zoals aanvankelijk voorgesteld, zijn daarmee niet

meer relevant. Aan de zorgen van de aan het woord zijnde leden over de afschaffing is hiermee tegemoet gekomen.

11. Consultaties

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op de adviezen die zijn gegeven op het wetsvoorstel.

Initiatiefnemers hebben, nadat het verslag is uitgebracht, naar aanleiding van de diverse adviezen fundamentele wijzigingen in het wetsvoorstel doorgevoerd. Zij menen daarmee tegemoet te zijn gekomen aan de vele ontvangen adviezen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel over kinderalimentatie.

Deze wetsvoorstellen kunnen los van elkaar worden behandeld en kennen ook gedeeltelijk verschillende initiatiefnemers. De initiatiefnemers hopen dat de behandeling van het wetsvoorstel over kinderalimentatie spoedig kan worden voortgezet, maar voor nu richten zij zich op het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de mogelijkheid een evaluatiebepaling op te nemen.

De initiatiefnemers vinden dit een goed idee. Zij hebben dit toegevoegd via de gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag uitgebrachte tweede nota van wijziging.

12. Financiële paragraaf

De leden van de CDA-fractie vragen of kwantitatief inzicht gegeven kan worden in de veronderstelde afname van het aantal procedures en de kosten van de rechtspraak, het LBIO en de RvR, de bijstand en de werkloosheidsuitkeringen. Ook vragen zij naar concrete (financiële) gevolgen voor de overheidsfinanciën.

De initiatiefnemers kunnen geen definitieve en vaste cijfers verstrekken. Uit de aard van wetgeving (het stellen van algemene regels op menselijk handelen) volgt dat dit per definitie onmogelijk is. Maar de initiatiefnemers menen wel dat de maximale periode van alimentatie afdoende moet zijn om betrokkenen verantwoord op het arbeidsproces voor te bereiden, hetgeen zou moeten voorkomen dat een groter beroep op bijstand ontstaat.

II. ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel I (Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek)

Artikel 156b

De leden van de CDA-fractie vragen of de initiatiefnemers een limitatieve opsomming in de laatste zinnen van de alinea hebben gegeven van de situaties waarin de hardheidsclausule wegens de redelijkheid en billijkheid van toepassing is. Zij vragen initiatiefnemers hoe zij aankijken tegen een handicap of ziekte van de alimentatiegerechtigde partner, aangezien deze situatie hier niet genoemd wordt.

De initiatiefnemers hebben bij tweede nota van wijziging de in artikel 156, lid 4, opgenomen hardheidsclausule en artikel 156b inzake de berekening van de draagkracht geschrapt, waardoor de door deze leden geschetste situatie niet meer aan de orde is.

Onderdeel M (artikel 400)

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op de opmerkingen van de NVvR (die zij zeer goed begrijpen) dat het niet wenselijk is dat aan het begin van huwelijk niet-wijzigbaar zou kunnen worden afgezien van het recht op alimentatie, dan wel een levenslange alimentatie zou kunnen worden overeengekomen.

Bij eerste nota van wijziging hebben de initiatiefnemers afgezien van de mogelijkheid dat in huwelijkse voorwaarden afspraken worden gemaakt over partneralimentatie en dat in dat verband partneralimentatie kan worden uitgesloten. Hiermee hopen de initiatiefnemers de zorgen van de leden van de CDA-fractie te hebben weggenomen.

Onderdeel P (artikel 401)

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie of het klopt dat de tekst van het artikellid en de bij dit artikel behorende toelichting niet overeenkomen, zoals opgemerkt door de NVvR.

De wettekst is aangepast in de tweede nota van wijziging. Aan de oproep van de NVvR is daarmee voldaan.

Artikel V (Overgangsrecht)

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over eerbiedigende werking wordt opgemerkt dat artikel 1:400a is geschrapt.

De leden van de SP-fractie vragen wat er zal gebeuren met de berekening van voorlopige partneralimentatie van verzoeken die reeds voor inwerkingtreding van deze wet zijn ingediend.

De systematiek blijft met de tweede nota van wijziging vergelijkbaar met de huidige situatie. Het door de leden van de SP-fractie opgeworpen vraagstuk speelt derhalve niet langer.

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de verwachting van de RvdR dat een hausse aan zaken kan worden verwacht omdat geprobeerd zal worden de alimentaties op basis van de nieuwe normen te verlagen. Deze leden vragen te reageren op de op dit punt gemaakte opmerkingen over de inconsistentie in het wetsvoorstel.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de huidige alimentatiegrondslag wordt gehandhaafd. Hierdoor zien zij de door de leden van de CDA-fractie genoemde risico's niet langer.

Van Oosten
Kuiken
Groothuizen