

Vergaderjaar 2018–2019

34 231

Voorstel van wet van de leden Van Wijngaarden, 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)

C HERDRUK¹

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 april 2019

Inleiding

De initiatiefnemers zijn de leden van de fracties van VVD, CDA en 50PLUS, D66, PvdA, ChristenUnie en SGP erkentelijk voor hun vragen en opmerkingen. Zij spannen zich in de door deze leden gestelde vragen zo goed mogelijk te beantwoorden en de nog levende zorgen zoveel als mogelijk weg te nemen.

Alvorens in te gaan op de gestelde vragen, zetten de initiatiefnemers graag kort uiteen waarom en langs welke weg zij tot dit wetsvoorstel zijn gekomen.

De initiatiefnemers zijn van mening dat de duur van partneralimentatie thans te lang is. Een maximale termijn van twaalf jaar wordt als onrechtvaardig ervaren en weerhoudt ex-partners ervan om na een scheiding het eigen leven op te pakken. Bovendien is de lange alimentatieduur niet bevorderlijk voor de economische zelfstandigheid van de alimentatiegerechtigde. Tot slot kan de huidige maximale duur zorgen voor strijd en onvrede tussen de ex-partners, wat de kans op procedures en vechtscheidingen vergroot.

Om die redenen hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen de standaardtermijn van twaalf jaar te verkorten naar vijf jaar. Daarmee wensen zij een nieuw evenwicht te creëren tussen de positie van de alimentatiegerechtigde en die van de alimentatieplichtige op een wijze die beide voormalige echtelieden eerder dan thans het geval is in staat stelt om verder te gaan met hun leven en met een eventuele nieuwe partner zonder dat er nog sprake is van een alimentatieverplichting jegens een ex-partner.

De initiatiefnemers zijn van mening dat een abrupte verkorting van twaalf naar vijf jaar niet gewenst is. Daarom hebben zij in hun ogen voldoende ruimte gehouden voor drie te onderscheiden uitzonderingsgevallen.

Ten eerste. Indien op het tijdstip van indiening van het verzoek tot echtscheiding de duur van het huwelijk langer is dan vijftien jaren en de leeftijd van de alimentatiegerechtigde ten hoogste tien jaar lager is dan de

¹ In verband met vervanging naam initiatiefnemer Van Oosten door Van Wijngaarden.

op dat moment geldende AOW-leeftijd, eindigt de alimentatieverplichting als de alimentatiegerechtigde de AOW-leeftijd heeft bereikt (zie het voorgestelde artikel 1:157 lid 2 BW). Dit is tien jaar als de betrokkene precies tien jaar vóór de AOW-leeftijd zit op het moment van scheiding. Als de wettelijke AOW-leeftijd gedurende de alimentatieplicht wordt gewijzigd, dan heeft dat geen gevolgen voor de regel dat de alimentatie eindigt op het moment dat de alimentatiegerechtigde de AOW-leeftijd heeft bereikt. Deze uitzondering geldt zoals gezegd voor langdurige huwelijken, omdat de initiatiefnemers menen dat een alimentatieduur van vijf jaar in dat geval te kort zou zijn voor de alimentatiegerechtigde om zich aan te passen aan de nieuwe situatie.

De tweede uitzondering ziet op gezinnen met jonge kinderen. Indien de uit het huwelijk geboren kinderen nog niet allemaal de leeftijd van twaalf jaren hebben bereikt, eindigt de alimentatieduur niet eerder dan op het tijdstip dat het jongste kind twaalf jaar is geworden (zie het voorgestelde artikel 1:157 lid 4 BW). De alimentatie kan dan dus maximaal twaalf jaar duren.

De derde uitzondering verlengt de alimentatieduur voor alimentatiegerechtigden van vijftig jaar en ouder. Deze uitzondering is ingevoegd op verzoek van meerdere fracties in de Tweede Kamer. Alimentatiegerechtigden die op of voor 1 januari 1970 zijn geboren, krijgen tien jaar in plaats van vijf jaar alimentatie (zie het voorgestelde artikel 1:157 lid 3 BW).

Uitgaande van inwerkingtreding per 1 januari 2020 geldt dit voor personen die ten tijde van inwerkingtreding vijftig jaar of ouder zijn. Deze groep wordt jaarlijks kleiner en zal na verloop van enkele jaren verdwijnen, omdat de datum van 1 januari 1970 wettelijk is vastgelegd en niet meebeweegt met de tijd. De uitzondering voor langdurige huwelijken waarbij de uitkeringsgerechtigde tien jaar jonger is dan de AOW-gerechtigde leeftijd, blijft uiteraard wel bestaan.

Als er een samenloop van omstandigheden is van meerdere uitzonderingen, dan geldt de langste termijn (zie het voorgestelde artikel 1:157 lid 5 BW).

Alle in het wetsvoorstel genoemde termijnen betreffen maxima, net zoals de twaalfjaarstermijn uit de huidige wet. De rechter kan op verzoek een andere termijn vaststellen, net zoals hij dat kan op grond van de huidige wet. Het wetsvoorstel wijzigt niets aan deze systematiek. Daarnaast blijft het zo dat de draagkracht van de alimentatieplichtige en de behoefte van de alimentatiegerechtigde van belang zijn bij de vraag of een alimentatieverplichting wordt toegekend. Ook daarin verandert het wetsvoorstel niets aan de huidige systematiek.

Naast de uitzonderingen op de nieuwe hoofdregel van vijf jaar, kent het wetsvoorstel ook een hardheidsclausule (zie het voorgestelde artikel 1:157 lid 7 BW). Als beëindiging van de alimentatie gelet op alle omstandigheden van het geval, naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden gevegd van de alimentatiegerechtigde, kan de rechter op diens verzoek alsnog een termijn vaststellen. Daarmee kan de alimentatieduur in schrijnende gevallen worden verlengd.

Tot slot kent het wetsvoorstel een overgangsrecht. Lopende alimentatieverplichtingen worden in het geheel niet geraakt door de nieuwe wet. De nieuwe regels worden slechts van toepassing op een uitkering tot levensonderhoud die op of na het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet herziening partneralimentatie tussen partijen is overeengekomen of waarbij het inleidende verzoekschrift is ingediend op of na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Gedurende de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer is het wetsvoorstel meerdere malen aangepast door nota's van wijziging en amendementen. De initiatiefnemers hebben met die wijzigingen getracht tot een wetsvoorstel te komen dat een brede steun in de Tweede Kamer geniet. De wijzigingen zijn echter niet van dien aard dat een nieuw advies

of een voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State noodzakelijk is. De kern van het wetsvoorstel, te weten de verkorting van de alimentatieduur, stond immers ook al in de oorspronkelijke versie. De Afdeling advisering heeft daar reeds op geadviseerd. Daarom zou een nieuwe adviesaanvraag naar de mening van de initiatiefnemers weinig toevoegen.

De initiatiefnemers zijn verheugd te constateren dat 142 van de 150 Tweede Kamerleden voor de uiteindelijke versie van het wetsvoorstel hebben gestemd. Zij hopen dat ook de Eerste Kamer meent dat de verkorting van de alimentatieduur een verstandige keuze is en hopen dat deze memorie van antwoord tegemoet komt aan de vragen die zij hebben gesteld.

Nu gaan de initiatiefnemers graag in op de gestelde vragen. Deze zullen worden beantwoord in de volgorde waarin zij zijn gesteld. De vragen die zowel aan de initiatiefnemers als de regering zijn gesteld, worden ook beantwoord in deze memorie. De regering stuurt zelf een brief aan de Eerste Kamer waarin de vragen worden beantwoord die enkel aan de regering zijn gesteld. Ook zal de regering ingaan op de vragen die aan zowel de initiatiefnemers als de regering zijn gesteld.

1. Algemene vragen naar aanleiding van de wetgevingsprocedure

De leden van de CDA-fractie constateren, mede namens de leden van de 50PLUS-fractie, terecht dat het oorspronkelijke wetsvoorstel danig is aangepast. Zij vragen wat het probleem is met de huidige duur van de partneralimentatie, aangezien de omschrijving van het probleem in de oorspronkelijke memorie van toelichting door de wijzigingen deels is komen te vervallen?

Het oorspronkelijke wetsvoorstel, zoals dat is ingediend op 19 juni 2015 door de Tweede Kamerleden Van Oosten, Recourt en Berndsen-Jansen, had drie doelstellingen. Het wetsvoorstel veranderde de grondslag, vereenvoudigde de berekeningsmethode en verkortte de duur van de alimentatie. De initiatiefnemers zijn gaandeweg tot de conclusie gekomen dat het draagvlak voor de grondslagswijziging en de vereenvoudiging van de berekeningsmethode ontbrak. Daarom hebben zij deze twee doelstellingen laten vallen. Het gedeelte in de memorie van toelichting over deze twee onderwerpen is dan ook niet meer van toepassing op het wetsvoorstel. De omschrijving van de verkorting van de duur² is in grote lijnen wel nog steeds actueel.

Het probleem met de huidige duur van de partneralimentatie is, zoals reeds in de memorie van toelichting wordt genoemd, «dat er geen maatschappelijk draagvlak meer bestaat voor de huidige duur van de partneralimentatie van 12 jaar als het huwelijk langer heeft geduurd dan 5 jaar.»³ Bijkomend probleem is dat de grondgedachte onder de huidige alimentatieregelgeving stamt uit 1838, een tijd dat men de vrouw ondergeschikt achtte aan de man. In de huidige samenleving is de lange alimentatieduur voor beide partijen ongeschikt. De alimentatieplichtige (meestal de man) moet lange tijd alimentatie blijven betalen, ook al is het huwelijk geruime tijd voorbij. De alimentatiegerechtigde (meestal de vrouw) wordt niet gestimuleerd in haar eigen levensonderhoud te voorzien aangezien zij alimentatie ontvangt van haar ex-partner. De lange duur van de huidige verplichting maakt dat ex-partners gedurende lange tijd financieel aan elkaar verbonden blijven en zodoende minder goed in staat worden gesteld om door te gaan met hun leven. De alimentatiege-

² Kamerstukken II 2014/2015, 34 231, nr. 3, pp. 11–14.

³ Kamerstukken II 2014/2015, 34 231, nr. 3, p. 11.

rechtigde verkeert gedurende 12 jaar in een financiële afhankelijkheidsrelatie terwijl de alimentatieplichtige financieel minder goed in staat wordt gesteld een nieuwe start te maken en bijvoorbeeld zorg te helpen dragen voor een eventueel nieuw gezin. Dit grote en langdurige beslag op het leven van mensen wordt niet meer als gerechtvaardigd gezien. Terzijde merken de initiatiefnemers op dat dit grote risico dat nu aan het huwelijk kleeft mensen er ook van kan weerhouden om überhaupt in het huwelijk te treden danwel hen kan bewegen de keuze om te trouwen uit te stellen. Tot slot kan de lange alimentatieduur procedures uitlokken. De alimentatieplichtige zal het immers in veel gevallen niet eens zijn met een lange alimentatieduur. In het rapport «Scheiden zonder Schade», uitgebracht onder voorzitterschap van André Rouvoet, wordt alimentatie als een van de redenen genoemd waarom ex-partners na hun scheiding blijven doorgaan met een onderlinge juridische strijd. Zo kan de lange alimentatieduur dus procedures en vechtscheidingen in de hand werken.⁴ Al deze redenen waren aanleiding voor de initiatiefnemers om voor te stellen de alimentatieduur in te korten.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de initiatiefnemers in het oorspronkelijke wetsvoorstel ervoor kozen de bestaande grondslag (lotsverbondenheid) los te laten en uitsluitend de gedeerde verdien capaciteit als gevolg van in het huwelijk door partners gemaakte keuzes als grondslag te nemen. In het nu voorliggende wetsvoorstel is een andere keuze gemaakt. De leden van de PvdA-fractie vragen om een toelichting op deze principiële standpuntwijziging.

De initiatiefnemers hebben om twee redenen de genoemde wijziging gemaakt. Ten eerste hebben zij geconstateerd dat de wijziging van de grondslag op dit moment niet haalbaar is. Zowel in het parlement als in de samenleving bleek er onvoldoende draagvlak voor te bestaan. Daarom hebben zij besloten dit punt van het oorspronkelijke wetsvoorstel te laten varen. Ten tweede menen de initiatiefnemers dat de lange duur van de alimentatie het meest prangende probleem is. Dit onderwerp heeft onvoldoende draagvlak in de maatschappij en stamt uit een tijd dat de vrouw een minder gelijkwaardige positie op de arbeidsmarkt had dan nu. Daarom hebben de initiatiefnemers besloten het meest pregnante punt uit het oorspronkelijke wetsvoorstel uit te werken en voort te zetten.

2. Het wetsvoorstel in het kort

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien dat het huidige systeem niet perfect is en dat het in zekere mate tekortkomingen kent die dit wetsvoorstel wil verhelpen. Zij vragen zich wel af of en in welke mate dit wetsvoorstel bijdraagt aan die doelstelling of dat er nu nieuwe schrijnende situaties voor in de plaats komen. Ook vragen zij of een cijfermatige onderbouwing daarbij mogelijk is?

De initiatiefnemers danken de leden van de fractie van de ChristenUnie voor hun erkenning dat het huidige systeem tekortkomingen kent. De grootste tekortkoming is, naar de mening van de initiatiefnemers, de lange duur van partneralimentatie. Dit wetsvoorstel verkort die duur, daarmee draagt het wetsvoorstel bij aan de doelstelling. De initiatiefnemers denken niet dat er nieuwe schrijnende situaties voor in de plaats komen. In het wetsvoorstel wordt namelijk zorgvuldig rekening gehouden met langdurige huwelijken, ex-partners met jonge kinderen en alimentatiegerechtigden van vijftig jaar en ouder. Zij behouden hun recht op een langere alimentatieduur. Daarmee wordt het risico op schrijnende

⁴ Scheiden... En de kinderen dan? Actieagenda van het Platform Scheiden zonder Schade, februari 2018, pagina 15.

gevallen maximaal voorkomen. Verder kent het wetsvoorstel een hardheidsclausule voor die schrijnende gevallen waarbij beëindiging van de alimentatie alsnog niet redelijk en billijk is.

Het is niet mogelijk een cijfermatige onderbouwing te geven van de mogelijke nieuwe schrijnende gevallen, omdat daarvoor eerst moet worden afgewacht hoe het wetsvoorstel in de praktijk zal werken. Acht jaar na inwerkingtreding van de wet zal de Minister een verslag uitbrengen over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de Minister daarbij ook een cijfermatige onderbouwing van de effecten in de praktijk kan leveren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn niet overtuigd van de vooronderstelling van het initiatiefvoorstel dat verkorting van de partneralimentatie de arbeidsemancipatie van met name vrouwen zal aanmoedigen. Zij wijzen op de cijfers rondom deeltijdwerk door de jaren heen en vinden het huwelijksrecht niet de plek voor een arbeidsemancipatiestreven. Zij vragen de initiatiefnemers daarop te reflecteren.

De initiatiefnemers geven graag een reflectie op dit onderwerp. Bij een lange alimentatieduur wordt de alimentatiegerechtigde (meestal de vrouw) niet gestimuleerd om zelf aan het arbeidsproces deel te nemen. Zij ontvangt immers een uitkering tot levensonderhoud van haar ex-partner. Deze wordt alleen toegekend als de betrokkene «niet voldoende inkomsten tot zijn levensonderhoud heeft, noch zich in redelijkheid kan verwerven» (zie het voorgestelde artikel 1:156 lid 1 BW, gelijk aan het huidige artikel 1:157 lid 1 BW). Het spreekt voor zich dat een uitkering tot levensonderhoud niet stimulerend werkt om er alles aan te doen om op eigen benen te staan.

Nu is het waar dat vrouwen veelal in deeltijd werken. Maar dit gegeven betekent niet dat de lange alimentatieduur moet blijven bestaan. Als de uitkering tot levensonderhoud van de ex-partner na enkele jaren stopt, kan de alimentatiegerechtigde proberen in haar eigen levensonderhoud te voorzien door meer te gaan werken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie noemen het huwelijksrecht niet de plek voor een arbeidsemancipatiestreven. Strikt genomen hebben zij daar gelijk in. Maar het huwelijksrecht is ook niet de plek om vrouwen expliciet ongeëmancipeerd te houden. Toch is dat nu het geval. De lange duur van alimentatie werkt niet bevorderend voor de economische zelfstandigheid van vrouwen. Dat komt omdat het alimentatierecht stamt uit een tijd waarin de visie op de vrouw en haar plaats in de samenleving anders was dan nu het geval is. De wettelijke verplichting voor de man om zijn ex-partner ook na echtscheiding financieel te ondersteunen is ingevoerd in het jaar 1838. De vrouw werd toen niet geacht in haar eigen levensonderhoud te voorzien, ook niet na scheiding van haar man. Voor een nadere reflectie op de historische achtergrond van de huidige alimentatiewetgeving verwijzen de initiatiefnemers graag naar hoofdstuk 6.1 van de memorie van toelichting.⁵

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen tot slot of de initiatiefnemers overwegen de bevindingen van de studie door de werkgroep IBO Deeltijdwerk af te wachten?

De regering heeft in september 2018 opdracht gegeven om vijf interdepartementale beleidsonderzoeken uit te voeren.⁶ Eén van de onderzoeken ziet op deeltijdwerk. De achtergrond van het onderzoek is de vaststelling dat Nederland «wereldkampioen deeltijdarbeid» is, hetgeen de vraag opwerpt of deze Nederlandse uitzonderingspositie positief of juist negatief moet

⁵ Kamerstukken II 2014/2015, 34 231, nr. 3, pp. 12–13.

⁶ Kamerstukken II 2018/2019, 35 000, nr. 2, p. 132.

worden gewaardeerd. De opdracht die de werkgroep vervolgens heeft gekregen is, kort gezegd, om beleidsvarianten te formuleren ten aanzien van beleid dat impact heeft op de beslissing van mannen en vrouwen om meer of minder uren te gaan werken.⁷

In de plenaire behandeling van de Tweede Kamer is dit onderzoek ook aan bod gekomen. Het Tweede Kamerlid Buitenweg (GroenLinks) heeft een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken welke obstakels ten grondslag liggen aan de ongelijke verdeling tussen mannen en vrouwen wat betreft deelname aan de arbeidsmarkt en om met voorstellen te komen hoe die obstakels kunnen worden weggenomen.⁸ De Minister voor Rechtsbescherming heeft hierop gereageerd dat een dergelijk onderzoek al loopt, onder verwijzing naar de studie door de werkgroep IBO Deeltijdwerk. Hij meldde dat dat onderzoek in de zomer van 2019 zal worden afgerond. Op verzoek van de Minister heeft het Tweede Kamerlid Buitenweg haar motie aangehouden.⁹

De initiatiefnemers menen dat het niet nodig is om de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel op te schorten totdat de studie van de werkgroep IBO Deeltijdwerk is verschenen. Deze studie verschijnt volgens de Minister pas in de zomer van 2019. Vervolgens zal het enige tijd duren voordat een kabinetsreactie wordt gepubliceerd. Het is niet duidelijk of de werkgroep ook specifiek de mogelijke verkorting van de alimentatieduur meeneemt in haar onderzoek. Dat maakt het niet verstandig om daar op te wachten. Bovendien kent het wetsvoorstel zelf een evaluatiebepaling. Mocht de wet worden aangenomen en vervolgens in werking treden, dan zal de Minister acht jaar na inwerkingtreding sowieso de effecten van de nieuwe wet onderzoeken.

3. De contractsvrijheid

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers om een toelichting waarom zij bewust het risico nemen dat door beperking van de alimentatieverplichtingen het beroep op de bijstand kan toenemen?

De initiatiefnemers verwijzen hiervoor graag naar de conclusie van de regering dat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel verwaarloosbaar zijn. De regering heeft de financiële consequenties van het voorstel onderzocht. De uitkomst is dat de bijstand op termijn met grofweg 5 miljoen per jaar omhoog zal gaan. Daar staat echter tegenover dat partneralimentatie straks minder lang fiscaal aftrekbaar is en dat de arbeidsparticipatie van vrouwen zal worden verhoogd. Dat laatste komt overigens niet alleen door dit wetsvoorstel, maar ook door andere inspanningen van de huidige regering. Dit zorgt voor extra inkomsten, waardoor de totale financiële gevolgen, zoals gezegd, verwaarloosbaar zijn.¹⁰

De initiatiefnemers scharen zich graag achter deze conclusies van de regering. Daarbij merken zij, wellicht ten overvloede, op dat ieder effect op het beroep op de bijstand pas na meerdere jaren optreedt. De kortere alimentatieduur gaat immers pas gelden voor die gevallen waarbij ná inwerkingtreding van de wet een uitkering tot levensonderhoud is vastgesteld. Lopende alimentatieverplichtingen worden niet aangetast door de nieuwe wet. Een mogelijk hoger beroep op de bijstand zal pas ingaan op het moment dat de nieuwe vastgestelde alimentatieverplichtingen aflopen. Dat is dus meerdere jaren na inwerkingtreding van het

⁷ Kamerstukken II 2018/2019, 35 000, nr. 2, pp. 136–138.

⁸ Motie-Buitenweg, Kamerstukken II 2018/2019, 34 231, nr. 17.

⁹ Zie de plenaire behandeling van de Wet herziening partneralimentatie in de Tweede Kamer op 6 december 2018, 33-11-11 tot en met 33-11-13 en 33-11-18 tot en met 33-11-19.

¹⁰ Zie de opmerkingen van de Minister voor Rechtsbescherming tijdens de plenaire behandeling van de Wet herziening partneralimentatie in de Tweede Kamer op 6 december 2018, 33-11-10.

wetsvoorstel. Dit alles overziend vinden de initiatiefnemers het aanvaardbaar om het risico te nemen dat het beroep op de bijstand op termijn mogelijk licht zal toenemen.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de leden van de VVD-fractie ook hebben gevraagd naar de verwachte stijging in bijstandsaanvragen.¹¹ Deze vragen zijn alleen aan de regering gesteld, niet aan de initiatiefnemers. De regering zal deze vragen beantwoorden in haar aparte brief aan de Eerste Kamer naar aanleiding van het voorlopig verslag.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts waarom het redelijk zou zijn dat een probleem dat speelt in de privésfeer, namelijk het verbreken van een relatie, sneller tot een collectieve last wordt gemaakt?

De initiatiefnemers vinden dat niet per se redelijk. Het is niet hun expliciete doel om privéperikelen tot een collectieve last te maken. Wel constateren zij dat het wel vaker gebeurt dat problemen uit de privésfeer tot een collectieve last worden gemaakt. Bijvoorbeeld vechtscheidingen, tienerzwangerschappen of kindermishandeling kunnen allemaal tot op zekere hoogte «problemen in de privésfeer» worden genoemd. Toch wordt hier veel beleid op ontwikkeld. Door dat beleid wordt het tot een collectieve last gemaakt. Hetzelfde gebeurt met onderhavig wetsvoorstel over partneralimentatie.

4. De nieuwe grondslag

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers verwachten dat het voorstel zal leiden tot vermindering van het aantal gerechtelijke procedures?

Dat is inderdaad de verwachting van de initiatiefnemers. De huidige lange duur van alimentatie is reden voor gevoelens van onrechtvaardigheid en ongemak en sluit niet aan bij de huidige maatschappij en de gevoelens die leven binnen onze rechtsgemeenschap. De lagere alimentatieduur is maatschappelijk meer geaccepteerd. Daarom is de verwachting dat daar minder over zal worden geprocedeerd.

Mogelijk zal de wetswijziging in eerste instantie leiden tot iets meer procedures. Dit is vaak het geval bij een wetswijziging. Maar dit zal naar verwachting snel wegebben. Jurisprudentie zal snel worden gevormd en zal richting geven aan de juridische adviespraktijk.

Uiteraard moet de toekomst uitwijzen hoe de rechtspraak zich precies zal ontwikkelen. Mede daarom kent het wetsvoorstel een evaluatiebepaling. Na verloop van tijd zal blijken of de verwachtingen zijn uitgekomen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af, of aan de scheiding voorafgaande voorlopige voorzieningen binnen dan wel buiten de thans voorgestelde maximale termijn van vijf jaar zullen gaan vallen? Zij vragen wat hiervan de reden is?

De voorlopige voorziening valt buiten de maximale termijn van vijf jaar. De termijn begint te lopen op het moment dat de echtscheidingsbeschikking wordt ingeschreven in de registers van de burgerlijke stand en het huwelijk officieel eindigt. Het is mogelijk dat de rechter voorafgaand aan de definitieve echtscheidingsbeschikking bij wijze van voorlopige voorziening een plicht tot het betalen van een bijdrage in het levensonderhoud vaststelt. Die plicht is gebaseerd op de algemeen geldende onderhoudsplicht van een echtgenoot tijdens het huwelijk¹² en geldt totdat de rechter bij echtscheidingsbeschikking of bij latere uitspraak een

¹¹ Zie het voorlopig verslag onder paragraaf 7, Kamerstukken I 2018/2019, 34 231, B, p. 8.

¹² Zie artikel 1:81 BW.

uitkering tot levensonderhoud heeft toegekend.¹³ In de echtscheidingsbeschikking of de latere uitspraak wordt vervolgens bepaald of en zo ja hoe lang alimentatie moet worden betaald. Dit komt dus bovenop de eventueel reeds betaalde alimentatie op grond van de voorlopige voorziening.

Overigens is dat nu ook al het geval. Het huidige artikel 1:157 lid 1 BW bepaalt dat de rechter bij echtscheidingsbeschikking of bij latere uitspraak een uitkering tot levensonderhoud toekent. Een eventueel daaraan voorafgaande voorlopige voorziening doet daar niet aan af. Deze bepaling komt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te staan in artikel 1:156 lid 1 BW, maar aan de systematiek van alimentatie en voorlopige voorzieningen wordt niets veranderd.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de Emancipatiemonitor van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waaruit blijkt dat lang niet alle vrouwen economisch zelfstandig zijn. De leden van de PvdA-fractie noemen dit een zorgwekkend beeld en vragen de initiatiefnemers of zij dit beeld herkennen. Ook vragen zij hoe de initiatiefnemers in het licht daarvan oordelen over de proportionaliteit van het wetsvoorstel?

De initiatiefnemers herkennen het beeld dat vrouwen in veel gevallen niet economisch zelfstandig zijn. Net als de leden van de PvdA-fractie vinden zij dit een zorgwekkend beeld. Het zou goed zijn als de vrouw vaker economisch onafhankelijk is. In de optiek van de initiatiefnemers draagt het wetsvoorstel hieraan bij. Een lange alimentatieduur zorgt er immers voor dat de vrouw lange tijd voor haar levensonderhoud afhankelijk blijft van haar ex-man. Een verkorting van de alimentatieduur zorgt ervoor dat betrokkene eerder in haar eigen levensonderhoud zal proberen te voorzien. De initiatiefnemers zijn anders dan de wetgever in 1838 wel overtuigd van de zelfredzaamheid en kracht van vrouwen om zelfstandig in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Zodoende is deze wet ook een markering van de emancipatorische sprong voorwaarts die vrouwen hebben gemaakt in onze samenleving.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts wat de onderbouwing is van de keuze om de partneralimentatie terug te brengen tot vijf jaar en waarom niet is gekozen voor tien, acht of zes jaar? De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen een soortgelijke vraag.

De initiatiefnemers hebben bij een huwelijk van minimaal tien jaar gekozen voor een termijn van vijf jaar omdat zij dit een redelijke termijn vinden voor ex-partners om aan de nieuwe situatie te wennen en om zelf voor het eigen levensonderhoud te gaan zorgen. Een kortere termijn zou de voormalige partners volgens de initiatiefnemers te weinig tijd gunnen om zich voor te bereiden om weer geheel zelfstandig verder te gaan in het leven. Een langere termijn zou de voormalige partners volgens de initiatiefnemers onnodig lang in een financiële verhouding en afhankelijkheidsrelatie tot elkaar laten staan. Bij een kortere duur van het huwelijk is volgens de initiatiefnemers een in verhouding kortere maximale duur benodigd om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemers hebben overwogen te kiezen voor een geleidelijke, stapsgewijze teruggang, gekoppeld aan groeiende economische zelfstandigheid van mannen én vrouwen?

¹³ Zie artikel 826 lid 1 aanhef en sub c Rv jo. artikel 1:157/156 lid 1 BW.

De initiatiefnemers hebben dit zeker overwogen. Op verzoek van de Tweede Kamer is een extra regeling in het wetsvoorstel ingebouwd waardoor alimentatiegerechtigden die op of voor 1 januari 1970 zijn geboren, tien in plaats van maximaal vijf jaar partneralimentatie ontvangen. Uitgaande van inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 2020, geldt deze regeling voor alimentatiegerechtigden van vijftig jaar en ouder. Aangezien de geboortedatum van 1 januari 1970 in het wetsvoorstel staat vastgelegd zal deze extra regeling na verloop van tijd verdwijnen. In die zin kent de wet een geleidelijke, stapsgewijze teruggang. In de eerste jaren na inwerkingtreding zal immers in meer gevallen een langere alimentatieduur gelden; na verloop van tijd wordt dit minder.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemers de mening delen dat het beperken van de duur van partneralimentatie niet op zichzelf mag staan, maar onderdeel moet zijn van een breed emancipatiebeleid en een breed pakket van maatregelen gericht op de economische zelfstandigheid van vrouwen en een eerlijke verdeling van de zorgtaken. Zij vragen voorts welke maatregelen in de ogen van de initiatiefnemers noodzakelijk zijn om dat te bereiken?

De initiatiefnemers delen deze mening. Zij zien dit wetsvoorstel als een onderdeel van een breed emancipatiebeleid. Graag verwijzen zij naar de (aangehouden) motie van het Tweede Kamerlid Buitenweg (Groen-Links),¹⁴ waarin de regering wordt verzocht onderzoek te doen naar de ongelijke verdeling van zorgtaken en deelname aan de arbeidsmarkt tussen mannen en vrouwen. De initiatiefnemers menen dat het aan de regering is om nader in te gaan op de andere aspecten van het emancipatiebeleid. Zij verwachten dat de regering hierop zal ingaan in de brief die de regering naar aanleiding van het voorlopig verslag naar de Eerste Kamer zal sturen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat steeds meer mensen ervoor kiezen om samen te wonen zonder huwelijk of geregistreerd partnerschap en vragen de initiatiefnemers of zij hebben overwogen ook deze groep op te nemen in het wetsvoorstel?

De huidige alimentatieregels gelden voor mensen die hun huwelijk of geregistreerd partnerschap hebben verbroken. Zij gelden niet voor samenwoners zonder huwelijk of geregistreerd partnerschap. Het is lastig om deze groep toe te voegen, omdat onduidelijk is wie precies tot de groep behoort. Als twee partners korte tijd samenwonen en daarna uit elkaar gaan, moet er dan direct een plicht tot alimentatie ontstaan? Als onduidelijk is of twee samenwoners een romantische relatie met elkaar hebben, gelden de regels dan? Toevoeging van die groep roept allerlei praktische en juridische problemen op. Het zou informeel samenwonen onnodig verregaand juridiseren. Bovendien zou het de juridische grens tussen wel of niet gehuwd zijn doen vervagen. Daarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om aan te sluiten bij de huidige systematiek waarbij het wettelijk recht op alimentatie alleen ontstaat na een verbroken huwelijk of geregistreerd partnerschap.

5. De verkorting van de duur

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat de initiatiefnemers ervoor hebben gekozen om drie groepen – tijdelijk dan wel structureel – uit te zonderen van de maximale termijn van vijf jaar. Een daarvan is de groep alimentatiegerechtigden met kinderen tot twaalf jaar. Afhankelijk

¹⁴ Kamerstukken II 2018/2019, 34 231, nr. 17.

van de leeftijd van de kinderen op het moment van scheiding, heeft deze groep maximaal twaalf jaar recht op partneralimentatie. De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemers of zij de zorg delen dat een terugkeer naar de arbeidsmarkt na zo'n lange periode moeilijk is? Ook vragen de leden van de PvdA-fractie of de initiatiefnemers hebben overwogen voor deze groep een kortere periode van partneralimentatie op te nemen?

De initiatiefnemers zijn het eens met de leden van de PvdA-fractie dat terugkeer naar de arbeidsmarkt moeilijker wordt naarmate men langer niet heeft gewerkt. Maar zij wijzen erop dat dat in de huidige situatie ook al zo is. Momenteel is de maximale alimentatietermijn twaalf jaar, in het nieuwe voorstel is dat alleen in uitzonderingsgevallen zo. De initiatiefnemers hebben de keuze gemaakt om bij jonge kinderen de alimentatieduur te verlengen tot het moment dat het jongste kind twaalf jaar oud is. Dit doen zij om schrijnende gevallen te voorkomen. Overigens betekent dit dat de duur alleen twaalf jaar is als het jongste kind op het moment van echtscheiding wordt geboren. In de praktijk zal dat niet vaak het geval zijn. Als het jongste kind ouder is, zal de alimentatieduur korter zijn. De leeftijd van twaalf jaar wordt dan immers sneller bereikt. In veel gevallen zal de alimentatiegerechtigde in de aanloop naar de twaalfjarige leeftijd van het jongste kind al deels in het eigen inkomen willen voorzien, waardoor volledige terugkeer naar de arbeidsmarkt eenvoudiger is. De initiatiefnemers hebben niet overwogen een kortere periode van partneralimentatie voor deze groep op te nemen. Dat zou immers meer schrijnende gevallen kunnen veroorzaken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat een termijn van vijf jaar legitimeert. Waarom geen zeven jaar of anderszins? Zij vragen de initiatiefnemers een nadere onderbouwing te geven voor de gekozen termijn. Zij vragen daarbij gegevens te betrekken van de gemiddelde leeftijd waarop momenteel een echtscheiding plaatsvindt voor mannen en vrouwen en ook de meest voorkomende levensfase waarin een echtscheiding plaatsvindt.

Zoals reeds gesteld in reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie, antwoorden de initiatiefnemers graag dat zij hebben gekozen voor een termijn van vijf jaar omdat zij dit een redelijke termijn vinden voor ex-partners om aan de nieuwe situatie te wennen en om zelf voor het eigen levensonderhoud te gaan zorgen. Een kortere termijn zou de voormalige partners volgens de initiatiefnemers te weinig tijd gunnen om zich voor te bereiden om weer geheel zelfstandig verder te gaan in het leven. Een langere termijn zou de voormalige partners volgens de initiatiefnemers onnodig lang in een financiële verhouding en afhankelijkheidsrelatie tot elkaar laten staan.

Onderstaande tabel 1 toont de gemiddelde leeftijd waarop voor mannen en vrouwen een echtscheiding plaatsvindt. Tevens is toegevoegd de gemiddelde huwelijksduur bij echtscheidingen en het totale echtscheidingspercentage. Het is uitgesplitst voor de jaren 2008–2017. Cijfers voor het jaar 2018 zijn nog niet beschikbaar.

Tabel 1¹

	Waarde	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gemiddelde leeftijd mannen bij echtscheiding	Jaar	44,8	45,2	45,6	45,8	46,0	46,2	46,7	46,9	47,3	47,4
Gemiddelde leeftijd vrouwen bij echtscheiding	Jaar	41,8	42,2	42,5	42,7	42,9	43,0	43,5	43,7	44,0	44,2
Gemiddelde huwelijksduur bij echtscheiding	Jaar	14,2	14,3	14,4	14,5	14,5	14,4	14,8	14,8	15,0	15,1
Totaal echtscheidingspercentages	%	35,2	34,3	36,2	36,5	37,0	38,1	40,1	39,6	39,1	38,8

¹ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Uit deze cijfers blijkt dat de gemiddelde leeftijd waarop mensen scheiden rond de 45 jaar ligt. Bij mannen ligt de leeftijd iets hoger dan bij vrouwen. In deze levensfase zijn mensen ruim voor hun pensioen en hebben ze een groot gedeelte van hun werkende leven voor zich. De initiatiefnemers vinden het redelijk en passend om van mensen in deze levensfase te vragen, uitzonderingen daargelaten, binnen vijf jaar in hun eigen inkomsten te voorzien.

Verder valt uit de cijfers op dat de gemiddelde leeftijd waarop mensen scheiden, in de loop der jaren iets stijgt. Aangezien ook de AOW-leeftijd stijgt, zien de initiatiefnemers in deze stijgende leeftijd geen aanleiding om de termijn van vijf jaar aan te passen.

Tot slot valt uit de cijfers op dat het totale echtscheidingspercentage stijgt van 35,2 procent in 2008 naar 38,8 procent in 2017. Los van de vraag of deze cijfers betreuenswaardig zijn of niet, zien de initiatiefnemers in het stijgende echtscheidingspercentage wel een extra rechtvaardiging voor de verkorte alimentatieduur. Feit is immers dat het huwelijk in steeds meer gevallen een tijdelijke verbintenis blijkt te zijn. Het is dan gerechtvaardigd om enige tijd na die verbintenis van beide ex-partners te vragen weer op eigen benen te staan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de perspectieven op de arbeidsmarkt zijn voor mensen tussen de 40 en de 57? Hoe hebben de initiatiefnemers dit betrokken in hun wetsvoorstel?

Onderstaande tabel 2 toont de werkloosheidspercentages en de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen tussen de 40 en de 60 in het jaar 2018. De cijfers zijn uitgesplitst in leeftijdsgroepen van vijf jaar. Ter vergelijking zijn ook het werkloosheidspercentage en het arbeidsparticipatiepercentage van de volledige beroepsbevolking (leeftijd 15–65) opgenomen.

Tabel 2¹

Leeftijd	Mannen					Vrouwen				
	40–45	45–50	50–55	55–60	15–65	40–45	45–50	50–55	55–60	15–65
Werkloosheid (%)	2,5	2,5	2,4	3,3	3,7	2,6	3,7	3,1	4,1	4,0
Bruto arbeidsparticipatie (%)	91,6	91,8	90,6	87,0	84,7	81,2	82,3	79,4	71,3	75,8

¹ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

De initiatiefnemers concluderen uit deze cijfers dat de werkloosheid van mannen tussen 40 en 60 jaar lager ligt dan de werkloosheid van de volledige mannelijke beroepsbevolking. De arbeidsparticipatie van mannen is bij deze leeftijdsgroepen hoger dan de arbeidsparticipatie van de volledige mannelijke beroepsbevolking. De werkloosheid bij vrouwen

tussen 40 en 55 is lager dan de werkloosheid bij de volledige vrouwelijke beroepsbevolking; bij vrouwen tussen 55 en 60 is deze iets hoger. De arbeidsparticipatie van vrouwen tussen 40 en 55 is hoger dan de arbeidsparticipatie van de volledige vrouwelijke beroepsbevolking; bij vrouwen tussen 55 en 60 is deze lager.

Aangezien alimentatiegerechtigden voornamelijk vrouwen zijn en alimentatieplichtigen voornamelijk mannen, zijn vooral de werkloosheidscijfers en de arbeidsparticipatie bij vrouwen relevant voor het wetsvoorstel. De initiatiefnemers concluderen dat deze cijfers over het algemeen gunstig zijn. Vrouwen hebben een hoge arbeidsparticipatie en lage werkloosheid, ook vrouwen van ouder dan 40.

Overigens is het wel zo dat vrouwen voor een groot gedeelte part time werken. Vrouwen die op het moment van echtscheiding part time werken, kunnen de periode dat ze partneralimentatie ontvangen gebruiken om hun aandeel aan de arbeidsmarkt te verhogen en daarmee hun economische zelfstandigheid te vergroten. Een periode van vijf jaar kan daarvoor voldoende zijn. Daarom lezen de initiatiefnemers in deze cijfers geen reden om af te zien van het streven om de duur van partneralimentatie te verlagen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren terecht dat de huidige termijn binnen de partneralimentatie een maximumtermijn is en dat de rechter ook een kortere termijn kan bepalen. In de beeldvorming is de termijn van twaalf jaar meestal een vaststaand gegeven, zo stellen deze leden, maar de rechtspraak in de afgelopen jaren laat zien dat er maatwerk geleverd wordt. De aan het woord zijnde leden vragen zich af of het verkorten van de maximumtermijn het gewenste doel dient en of het daadwerkelijk hanteren van deze termijn als maximumtermijn met daarbinnen een bepaalde bandbreedte tot gevolg heeft dat niet meer kan worden ingespeeld op de specifieke omstandigheden van de beide (voormalige) echtelieden?

Het doel van de initiatiefnemers is het verkorten van de alimentatieduur. Dat doel wordt bereikt met dit wetsvoorstel. Uiteraard is het nog altijd mogelijk om in te spelen op de specifieke omstandigheden van de voormalige echtelieden, zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen. Met sommige omstandigheden, zoals langdurige huwelijken, huwelijken met jonge kinderen of alimentatiegerechtigden van vijftig jaar of ouder, wordt al rekening gehouden. Als er andere specifieke schrijvende omstandigheden zijn die ervoor zorgen dat het beëindigen van de alimentatie niet redelijk of billijk is, is een beroep op de hardheidsclausule mogelijk. Het wetsvoorstel heeft dus zeker niet tot gevolg dat niet meer kan worden ingespeeld op specifieke omstandigheden, maar maakt dat juist mogelijk.

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers van mening zijn dat de ruimer geformuleerde mogelijkheid van maatwerk ook betekent dat het toepassen van een verlengde termijn een gebruikelijke praktijk moet kunnen worden?

Dit is niet hoe de initiatiefnemers het voor zich zien. De mogelijkheid van maatwerk is deels in het wetsvoorstel ingebakken, namelijk bij de eerder genoemde drie uitzonderingssituaties. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat er in het begin waarschijnlijk vaker een beroep op de hardheidsclausule wordt gedaan. Na een wetwijziging is het immers telkens de vraag hoe dit precies in de praktijk zal uitwerken. Maar na verloop van tijd zal het niet gebruikelijker worden om een verlengde termijn toe te passen dan nu het geval is. Overigens kent het wetsvoorstel een evaluatiebepaling, na acht jaar zullen de effecten van de wet in de praktijk worden onderzocht.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts hoe wordt bevorderd dat over de mogelijkheid van maatwerk actief wordt gecommuniceerd, zodat voorkomen wordt dat juist de kwetsbare groepen onbekend zijn met het vereiste dat zij zelf binnen drie maanden een verzoek tot verlenging moeten indienen?

In antwoord op deze vraag wijzen de initiatiefnemers erop dat de termijn van drie maanden nu ook al bestaat. Momenteel staat de termijn in artikel 1:157 lid 5 BW. Na inwerkingtreding van deze wet zal het komen te staan in artikel 1:157 lid 7 BW. De initiatiefnemers zien geen rol voor zichzelf weggelegd om de mogelijkheid van maatwerk via de hardheidsclausule actief te communiceren. Voor zover dit wel nodig is, valt dit onder de verantwoordelijkheid van de regering en niet van de initiatiefnemers.

6. De berekeningssystematiek

De leden van de VVD-fractie menen uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel te mogen opmaken dat de rechtspraak méér neigt naar een volledige benutting van de thans geldende maximumtermijn van twaalf jaar dan naar gebruikmaking van een kortere termijn. Zij vragen of dat juist is en of het wetsvoorstel zou kunnen worden opgevat als een correctie van de bestaande rechtspraak?

Niet alle uitspraken worden gepubliceerd op rechtspraak.nl. Dat maakt het lastig om een alomvattend overzicht te geven waaruit kan blijken of de rechtspraak meer of minder neigt naar een volledige benutting van de thans geldende maximumtermijn van twaalf jaar. Wel blijkt uit de jurisprudentie dat in veel gevallen niet om een termijn wordt verzocht. In die gevallen geldt de standaardtermijn van twaalf jaar. Als dit wetsvoorstel zou worden aangenomen, zou de standaardtermijn worden teruggebracht naar vijf jaar. Dat zou kunnen worden opgevat als een correctie van de bestaande rechtspraak, omdat die immers uitgaat van de huidige langere wettelijke termijn.

Graag grijpen de initiatiefnemers de vraag naar de correctie van de bestaande rechtspraak aan om enkele opmerkingen te maken over recente jurisprudentie. De laatste jaren zijn meerdere uitspraken gedaan waarin de alimentatieplichtige enkele jaren na de echtscheiding, terwijl hij nog alimentatieplichtig is, bij de rechter verzoekt om de alimentatieduur te limiteren. Dit is met enige regelmaat toegekend door de rechter. De reden van toekenning is dat de opvatting dat de lotsverbondenheid door tijdsverloop afneemt. Ook worden aan de alimentatiegerechtigde hogere eisen gesteld wat betreft verdien capaciteit. Met andere woorden, de alimentatiegerechtigde moet naarmate de echtscheiding verder in het verleden ligt, meer moeite doen om financieel op eigen benen te staan. Deze jurisprudentielijn is met name regelmatig door de gerechtshoven in Den Haag en Den Bosch gevolgd.¹⁷ Zo heeft het Hof Den Haag in zijn uitspraak van 30 september 2015 overwogen:

«De grondslag voor partneralimentatie is de door het huwelijk tussen echtgenoten ontstane lotsverbondenheid. Naarmate partijen langer uit elkaar zijn, heeft dit tot gevolg dat de lotsverbondenheid afneemt en dat

¹⁷ Hof Den Haag 30 september 2015, ECLI:NL:GHSGR:2015:2744; Hof Den Haag 17 september 2014, ECLI:NL:GHSGR:2014:3260; Hof Den Haag 26 januari 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP5201; Hof Den Haag 31 oktober 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY4522; Hof Den Bosch 1 november 2011, ECLI:GHSHE:2011:BU3154; Hof Den Bosch 12 september 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:4257; Rb. Noord Holland 24 februari 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:1474. Voor een bespreking van de jurisprudentie, zie M.A. Beaten, Verbleken van behoefte of hogere eisen aan verdien capaciteit?, REP 2016/224.

van de onderhoudsgerechtigde verwacht mag worden dat zij zich zal inspannen om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien.»¹⁸

En:

«Naar maatschappelijke normen mag van de vrouw gevergd worden dat zij verantwoordelijkheid neemt om – naarmate de jaren na de echtscheiding verstrijken – te trachten in haar eigen levensonderhoud te gaan voorzien. De tendens van de afgelopen jaren is dat algemeen wordt aangenomen dat van een onderhoudsgerechtigde kan en mag worden verwacht dat deze na een scheiding zoveel mogelijk zelf in zijn eigen levensonderhoud voorziet.»¹⁹

Echter, onlangs heeft de Hoge Raad een streep gezet door deze jurisprudentielijn. Op 12 januari 2018 heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad een conclusie geschreven waarin wordt betoogd dat enkel tijdsverloop niet bepalend is voor de behoefte van de alimentatiegerechtigde. Hiervoor moet aan «hoge motiveringseisen» worden voldaan, aldus de procureur-generaal.²⁰ Op 9 maart 2018 volgt de uitspraak van de Hoge Raad, waarin de conclusie van de procureur-generaal wordt gevolgd.²¹ De Hoge Raad heeft hiermee hoge eisen gesteld aan het beperken of op nihil stellen van de alimentatieverplichting na verloop van tijd. De alimentatieplichtige die twaalf jaar lang moet betalen, kan moeilijk onder deze verplichting uit. Deze uitspraak van de Hoge Raad zal zijn beslag leggen op toekomstige zaken waarin alimentatiegerechtigden na verloop van tijd onder hun betalingsverplichting uit willen komen.

Op 4 mei 2018 doet de Hoge Raad een soortgelijke uitspraak.²² Ook in deze zaak heeft de Hoge Raad besloten dat, kort gezegd, er hoge eisen worden gesteld aan de beëindiging van een alimentatieverplichting binnen de twaalfjaarstermijn. De Hoge Raad corrigeert in deze zaak het Hof Den Haag, dat oordeelde dat de lotsverbondenheid mede door tijdsverloop was afgenomen. Dit komt neer op een onjuiste rechtsopvatting, aldus de Hoge Raad.²³ Het «afnemen» of «vervallen» van lotsverbondenheid kan geen grond zijn voor beëindiging van de alimentatieverplichting.²⁴ De Hoge Raad verwijst hierbij naar de Wet limitering alimentatie na scheiding, die in werking is getreden in 1994. In die wet komt het (huidige) maximum van twaalf jaar te staan; daarvóór was de onderhoudsplicht in beginsel van onbepaalde duur. Tijdens de parlementaire behandeling die leidde tot die wetwijziging is opgemerkt dat er hoge motiveringseisen nodig zijn om een alimentatie te beëindigen voordat de periode van twaalf jaar is verstreken. De Hoge Raad grijpt terug op dit argument van 25 jaar geleden en meent niet dat de gewijzigde maatschappelijke standaarden tot een ander standpunt leiden.²⁵ Deze twee recente arresten van de Hoge Raad tonen aan dat het moeilijk is om de wettelijke maximale twaalfjaarstermijn via een rechterlijke uitspraak te verkorten. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat, uitzonderingen daargelaten, er geen termijn van twaalf jaar meer zal bestaan. De noodzaak om de termijn via een rechterlijke uitspraak te verkorten, vervalt dan aangezien de termijn al per wet is verkort. Ook in die zin kan het wetsvoorstel worden opgevat als een correctie van de bestaande rechtspraak die voortvloeit uit de huidige beperkte ruimte in de wet tot limitering van de alimentatieduur.

¹⁸ Hof Den Haag 30 september 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2744, rechtsoverweging 8.

¹⁹ Hof Den Haag 30 september 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2744, rechtsoverweging 10.

²⁰ Conclusie van 12 januari 2018, ECLI:NL:PHR:2018:41, met name rechtsoverwegingen 2.11 en 2.12. Voor een verwijzing naar het initiatiefwetsvoorstel Wet herziening partneralimentatie, zie rechtsoverweging 2.6.

²¹ HR 9 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:313.

²² HR 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:695.

²³ Rechtsoverweging 3.3.5

²⁴ Idem.

²⁵ Rechtsoverwegingen 3.3.2 en 3.3.3.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers wat zij verwachten van de toepassing van de hardheidsclausule uit het wetsvoorstel?

Zoals bekend, kent de huidige alimentatiewet reeds een hardheidsclausule. Die staat momenteel in artikel 1:157 lid 5 BW. Als onderhavig wetsvoorstel wordt aangenomen, komt de hardheidsclausule te staan in lid 7 van het genoemde artikel.

De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat er in het begin waarschijnlijk vaker een beroep op de hardheidsclausule wordt gedaan dan momenteel het geval is. Na een wetswijziging is het immers telkens de vraag hoe dit precies in de praktijk zal uitwerken. Een andere reden waarom de hardheidsclausule mogelijk vaker zal worden gebruikt, is het simpele feit dat de maximale alimentatieduur na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal zijn ingekort van 12 naar 5 jaar. Het ligt minder voor de hand dat beëindiging van de alimentatie na twaalf jaren nog steeds naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden gevergd. Betrokkene heeft dan immers twaalf jaar de tijd gehad om zich voor te bereiden op een beëindiging van de financiële steun van de ex-partner. Na vijf jaren zal het vaker voorkomen dat dit naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden gevergd.

Om die redenen kunnen de initiatiefnemers zich voorstellen dat de hardheidsclausule na verkorting van de alimentatieduur vaker zal worden ingezet en dat de bestaande jurisprudentie betreffende de hardheidsclausule opnieuw bij de rechter zal worden getoetst. Daarbij kan er sneller sprake zijn van een schrijnend geval omdat er minder tijd voorbij is gegaan sinds de echtscheiding, niet omdat de schrijnendheid van de omstandigheden an sich anders wordt beoordeeld. Na verloop van tijd zal het waarschijnlijk niet gebruikelijker worden om een beroep te doen op de hardheidsclausule dan nu het geval is.

Overigens wordt het wetsvoorstel acht jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat bij die evaluatie ook de toepassing van de hardheidsclausule zal worden meegenomen.

De leden van de CDA-fractie stellen, mede namens de leden van de fractie van 50PLUS, dat zich schrijnende situaties kunnen voordoen als de alimentatiegerechtigde ouder is dan 50 jaar en jonger dan 57 jaar. Zij wijzen op de Emancipatiemonitor 2014, waaruit blijkt dat met name vrouwen van ouder dan vijftig niet altijd makkelijk een vaste dienstbetrekking kunnen vinden. Zij vragen of de initiatiefnemers het met deze leden eens is dat zich hier knelpunten kunnen voordoen?

De initiatiefnemers zijn dit met de leden van de CDA-fractie en van de fractie van 50PLUS eens. Precies om die reden hebben de initiatiefnemers in het wetsvoorstel een extra bescherming ingebouwd voor alimentatiegerechtigden van vijftig jaar en ouder. Voor alimentatiegerechtigden (meestal vrouwen) met een huwelijk langer dan vijftien jaar en een leeftijd tussen de 50 en de 57 jaar oud geldt tijdelijk een verlengde alimentatieduur van tien in plaats van vijf jaar. Voor alimentatiegerechtigden die langer dan vijftien jaar gehuwd zijn geweest en wiens leeftijd ten hoogste tien jaren onder de AOW-leeftijd ligt, duurt de alimentatieplicht tot het moment dat de alimentatiegerechtigde de AOW-leeftijd heeft bereikt. Op deze wijze hebben de initiatiefnemers gepoogd de knelpunten, die zich zeker kunnen voordoen, te verhelpen. De initiatiefnemers hopen dat ze hiermee tegemoet zijn gekomen aan de oprechte zorgen van de leden van de fracties van CDA en 50PLUS.

De leden van de CDA-fractie vragen, mede namens de leden van de fractie van 50PLUS, of de initiatiefnemers bereid zijn om artikel 1:157 lid 2 BW zodanig aan te passen dat ook alimentatiegerechtigden die twaalf jaar jonger zijn dan de AOW-gerechtigde leeftijd recht hebben op twaalf jaar

partneralimentatie in plaats van tien jaren, wanneer het huwelijk langer heeft geduurd dan vijftien jaren?

De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen voor deze groep een maximale alimentatieduur van in beginsel tien jaar te regelen. Dat is in de visie van de initiatiefnemers voldoende. Een langere duur zou onrechtvaardig uitpakken voor de alimentatieplichtige.

De leden van de CDA-fractie vragen, mede namens de leden van de fractie van 50PLUS, naar concrete voorbeelden van situaties die de initiatiefnemers in gedachten hebben bij de hardheidsclausule in het voorgestelde artikel 1:157 lid 7 BW.

De initiatiefnemers zijn terughoudend om concrete voorbeelden te geven. Het is immers aan de rechter om de wet in concrete gevallen toe te passen. Maar dat gezegd hebbende, kunnen de initiatiefnemers op basis van de huidige jurisprudentie een voorbeeld geven van een situatie waarbij een beroep op de hardheidsclausule zou kunnen worden gehonoreerd. Bijvoorbeeld de volgende situatie. Man en vrouw zijn elf jaar getrouwd. Uit het huwelijk zijn twee kinderen geboren. De man is kostwinner, de vrouw heeft de eerste jaren van het huwelijk niet gewerkt en de laatste jaren van het huwelijk part time. Op het moment van de echtscheiding zijn de kinderen acht en tien jaar oud. Man en vrouw zijn op dat moment respectievelijk 42 en 40 jaar oud. Na de echtscheiding komen de kinderen bij de vrouw te wonen. Bij de echtscheidingsbeschikking kent de rechter een uitkering tot levensonderhoud toe aan de vrouw ten laste van de man. Er wordt geen termijn vastgesteld, waardoor (onder de nieuwe wet) de alimentatietermijn vijf jaar duurt.

Twee jaar na de echtscheiding wordt de vrouw getroffen door een hersenbloeding. Hierdoor raakt zij voor 80 tot 100 procent arbeidsongeschikt en kan zij niet meer werken. Drie jaar later stopt de alimentatieverplichting. De vrouw is nog altijd arbeidsongeschikt en heeft nog altijd de zorg voor minderjarige kinderen, die op dat moment dertien en vijftien jaar oud zijn. In dit geval zouden de initiatiefnemers zich kunnen voorstellen dat een beëindiging van de alimentatie, gelet op alle omstandigheden van het geval, naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden geveerd. De alimentatietermijn kan dan door de rechter worden verlengd.²⁶

De leden van de CDA-fractie stellen, mede namens de leden van de fractie van 50PLUS, dat ook in de situatie van kinderen ouder dan twaalf jaar schrijnende situaties aan de orde kunnen zijn, bijvoorbeeld wanneer een of meer kinderen meer zorg nodig hebben vanwege ziekte. De rechtspraktijk zou er zeer mee gebaat zijn, wanneer er concrete situaties in het wetgevingsproces worden beschreven, zo stellen de leden van de CDA-fractie mede namens de leden van de fractie van 50PLUS. Zij vragen of de initiatiefnemers het daarmee eens zijn?

Zoals gesteld in het antwoord op de vorige vraag, willen de initiatiefnemers terughoudend zijn met het geven van concrete situaties. Het is immers niet altijd zo dat een schrijnende situatie is ontstaan door het enkele feit dat kinderen van ouder dan twaalf jaar zorg nodig hebben vanwege ziekte. De rechter moet in casuïstische gevallen afwegen of de hardheidsclausule van toepassing is. Daarbij moet hij rekening houden met alle omstandigheden van het geval. Die omstandigheden zijn per definitie per geval verschillend, wat het lastig maakt om algemene uitspraken hierover te doen. In antwoord op de vorige vraag van de leden

²⁶ Dit voorbeeld is geïnspireerd op bestaande situaties in rechterlijke uitspraken waarin een beroep op de hardheidsclausule is gehonoreerd.

van de fracties van CDA en 50PLUS hebben de initiatiefnemers een situatie geschetst waarvan zij zich kunnen voorstellen dat een beroep op de hardheidsclausule zou kunnen slagen. Graag willen zij niet verder ingaan op andere concrete situaties, om de rechter in voorkomende gevallen de mogelijkheid te geven een eigen afweging te maken.

De leden van de D66-fractie vragen waarom er bij jonge kinderen is gekozen voor een duur van de partneralimentatie van maximaal twaalf jaar, namelijk tot het moment dat het jongste kind twaalf jaar is? De leden van de SGP-fractie stelden een soortgelijke vraag.

Er is om drie redenen gekozen voor een termijn van twaalf jaar. Ten eerste gaan kinderen van twaalf jaar over het algemeen naar de middelbare school. De zorg om de kinderen wordt er niet minder om, maar die zorg wordt wel minder arbeidsintensief. Een baby of een peuter kan niet alleen worden gelaten, dat is bij een puber over het algemeen makkelijker. Een ouder hoeft niet om elf uur 's ochtends thuis te zijn om voor de kinderen te zorgen als die kinderen op dat tijdstip op school zitten. Een tweede reden waarom is gekozen voor twaalf jaar, is omdat de huidige maximale termijn ook twaalf jaar is. De initiatiefnemers willen de duur van partneralimentatie verkorten, behoudens uitzonderingsgevallen. Als een wettelijk uitzonderingsgeval ervoor zorgt dat de termijn langer in plaats van korter dan twaalf jaar wordt, voldoen de initiatiefnemers niet aan hun eigen doelstelling. Tot slot is het zo dat de wetgever vaker kiest om twaalf jaar als leeftijdsgrens aan te houden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het jeugdstrafrecht, waarbij twaalf jaar wordt gezien als een leeftijd waarop kinderen in beperkte doch in zekere mate zelf enige verantwoordelijkheid kunnen dragen. Een ander voorbeeld waarin de wetgever twaalf jaar als leeftijdsgrens aanhoudt, is de Wet inkomstenbelasting 2001. In deze wet wordt het combineren van arbeid met de zorg voor kinderen tot twaalf jaar extra ondersteund (inkomensafhankelijke combinatiekorting). Bij kinderen ouder dan twaalf jaar is dit niet meer het geval. Om al deze redenen is gekozen voor een termijn van twaalf jaar.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de uitzondering voor personen van 50 jaar en ouder na zeven jaar vervalst. Zien de initiatiefnemers over zeven jaar een werkelijkheid voor zich die maakt dat de genoemde uitzondering niet meer wenselijk zal zijn, zo vragen de leden van de D66-fractie? De leden van de SGP-fractie hebben een soortgelijke vraag gesteld.

De initiatiefnemers hebben om de volgende reden gekozen voor een overgangstermijn van zeven jaar. Bij inwerkingtreding per 1 januari 2020 zijn personen die op of voor 1 januari 1970 zijn geboren, vijftig jaar of ouder. Voor zover deze personen 57 jaar of ouder zijn, is hun leeftijd ten hoogste tien jaar lager dan de AOW-leeftijd (uitgaande van een AOW-leeftijd van 67 jaar). In die gevallen vallen deze personen onder de uitzondering uit het voorgestelde artikel 1:157 lid 2 BW voor langdurige huwelijken. De personen tussen 50 en 57 jaar vallen niet in deze laatste uitzondering. De initiatiefnemers willen een tijdelijke verlichting voor deze groep, mede omdat zij zich niet hebben kunnen voorbereiden op de nieuwe wet. Als de wet zeven jaar lang van kracht is, is de verwachting dat beter bekend is dat de alimentatie in principe niet meer twaalf maar vijf jaar is geworden (uitzonderingen daargelaten). Na zeven jaren zijn de personen die op of voor 1 januari 1970 zijn geboren, 57 jaar of ouder. Daarmee vallen zij in de al bestaande uitzondering voor langdurige huwelijken. De personen die zeven jaar na inwerkingtreding in de leeftijdscategorie 50–57 vallen, hebben tijd gehad om zich voor te bereiden op de nieuwe wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de gemiddelde duur van een huwelijk bij echtscheiding is. Zij wijzen erop dat het veel verschil maakt voor de duur van de partneralimentatie of een huwelijk veertien of vijftien jaar heeft geduurd. Graag horen de leden van de ChristenUnie-fractie welke cijfers de initiatiefnemers hanteren en hoe zij die cijfers beoordelen?

De initiatiefnemers hanteren de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Uit die cijfers blijkt dat de gemiddelde duur van een huwelijk bij echtscheiding in het jaar 2017 15,1 jaar was. In 2012 was dit 14,5 jaar; in 2008 was het 14,2 jaar. De gemiddelde duur van een huwelijk stijgt dus gestaag.²⁷

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen dat het veel verschil maakt voor de duur van de partneralimentatie of een huwelijk korter of langer dan vijftien jaar heeft geduurd. De initiatiefnemers willen daarbij wel graag opmerken dat dit vooral veel verschil maakt als de alimentatiegerechtigde ten hoogste tien jaar onder de AOW-leeftijd zit²⁸ of als hij/zij is geboren op of voor 1 januari 1970²⁹. In die gevallen eindigt de alimentatieplicht respectievelijk bij het bereiken van de wettelijke AOW-leeftijd of na maximaal tien in plaats van vijf jaar.

De cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek sterken de initiatiefnemers in hun voornemen om een uitzondering te maken voor huwelijken van langer dan vijftien jaar. De gemiddelde duur van een huwelijk op het moment van echtscheiding ligt immers rond de vijftien jaar. Ieder huwelijk dat langer duurt kan dus een gemiddeld lang huwelijk worden genoemd; ieder huwelijk dat korter heeft geduurd kan een gemiddeld kort huwelijk worden genoemd.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de situatie dat in een huwelijk gezamenlijk de keuze is gemaakt dat een van beide echtelieden meer tijd heeft voor zorgtaken. Zij vragen in hoeverre na een huwelijk van veertien jaar is te verwachten dat betrokkene na vijf jaar weer kan gaan werken?

De initiatiefnemers denken dat het mogelijk is om binnen vijf jaar weer te proberen om deel te nemen aan het arbeidsproces. Vijf jaar is als periode lang genoeg om je daarop voor te bereiden. Dat is ook het geval als een van beide echtelieden zich tijdens het huwelijk heeft gericht op de zorgtaken. Bovendien vinden de initiatiefnemers het niet rechtvaardig als de alimentatieplichtige voor een zeer lange periode in het levensonderhoud van zijn ex-partner moet voorzien.

De leden van de fractie van de ChristenUnie noemen drie concrete situaties en zien door de initiatiefnemers graag nader beargumenteerd wat rechtvaardigt dat er een stevig verschil is in de duur van de partneralimentatie in deze situaties.

De initiatiefnemers wijzen erop dat iedere grens grensgevallen kent. Toch is het noodzakelijk om een grens te trekken. Dat is vervelend voor de personen die net buiten de grens vallen, maar het verleggen van de grens verlegt ook het probleem. Dat is dus geen oplossing. Daarnaast wijzen de initiatiefnemers erop dat een beroep op de hardheidsclausule altijd mogelijk is als beëindiging van de alimentatie naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden gevegd van de alimentatiegerechtigde.

²⁷ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek. Zie ook Tabel 1.

²⁸ Zie het voorgestelde artikel 1:157 lid 2 BW.

²⁹ Zie het voorgestelde artikel 1:157 lid 3 BW.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat toetreding tot de arbeidsmarkt geheel anders is in tijden van hoogconjunctuur dan in tijden van recessie. Zij vragen of de initiatiefnemers vinden dat dit aspect van belang moet zijn bij de overweging welke duur van partneralimentatie gewenst zou zijn?

De initiatiefnemers erkennen dat het economische klimaat van belang kan zijn voor de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt. Zij vinden echter niet dat het wetsvoorstel hier rekening mee kan houden. Wetgeving, zeker de onderhavige, is voor de langere termijn en kan niet meefluctueren met hoog- of laagconjunctuur. Dit kan wel een rol spelen bij een eventueel beroep op de hardheidsclausule. Een laagconjunctuur kan immers een omstandigheid zijn waarmee de rechter mede rekening houdt bij zijn beslissing om een beroep op de hardheidsclausule al dan niet te honoreren. Zodoende blijft er ruimte voor maatwerk.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen erop dat er sectoren zijn waar het erg ingewikkeld dan wel ongebruikelijk is om fulltime te werken. Zij noemen bijvoorbeeld de zorgsector en de schoonmaakbranche. Zij vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot dit gegeven?

De initiatiefnemers zijn van mening dat ex-partners geruime tijd na het verbreken van hun relatie weer ieder op eigen benen moeten kunnen staan. Het feit dat er sectoren zijn waar niet vaak fulltime wordt gewerkt, doet hier niets aan af. Overigens legt het wetsvoorstel geen verplichting op om fulltime te werken.

De leden van de SGP-fractie informeren waarom de initiatiefnemers gekozen hebben voor een tijdelijke regeling voor alimentatiegerechtigden ouder dan vijftig jaar. Waarop is de verwachting gebaseerd dat de kwetsbare positie van deze groep binnen een afzienbaar aantal jaren zal zijn verbeterd, zo vragen deze leden?

De initiatiefnemers verwijzen graag naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie. Er is een uitzondering voor de groep tussen de 50 en 57 jaar. Deze vervalt na zeven jaar. De groep die op het moment van inwerkingtreding van de wet in de leeftijdscategorie 43–50 zit, zal na zeven jaar in de leeftijdscategorie 50–57 zitten. Zij hebben op dat moment zeven jaar de tijd gehad om zich voor te bereiden op de nieuwe wetgeving. Dat geldt niet voor de groep die op het moment van inwerkingtreding in de leeftijdscategorie 50–57 zit. Om die reden hebben de initiatiefnemers gekozen voor een tijdelijke regeling.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het wetsvoorstel vertrekt van het uitgangspunt dat, wanneer de overgangsregeling voor 50-plussers is uitgewerkt, in beginsel een termijn van vijf jaar alimentatie toereikend is. Zij vragen in hoeverre de wetgever hiermee de ogen sluit voor de werkelijkheid? Zij vragen waarom het reëel is te verwachten dat een gehuwde na een periode van decennia afwezigheid op de arbeidsmarkt binnen vijf jaar zelf weer volledig in levensonderhoud zal kunnen voorzien, zeker wanneer in ogenschouw genomen wordt dat er volgens de leden van de SGP-fractie geen tekenen zijn dat de positie van 50-plussers de komende jaren aanmerkelijk zal verbeteren?

In antwoord op deze vraag stellen de initiatiefnemers graag dat het binnen een huwelijk altijd mogelijk is dat een van de partners ervoor kiest niet meer samen verder te gaan. Het is ook mogelijk dat beide partners gezamenlijk die beslissing nemen. Dan staat de echtscheiding voor hen open. De initiatiefnemers zijn blij dat deze mogelijkheid bestaat. Zij zijn van mening dat ex-partners na de echtscheiding moeten proberen

daadwerkelijk hun leven weer op te pakken. Daar hoort bij dat ieder in zijn of haar eigen levensonderhoud moet voorzien. Natuurlijk kan er een periode zijn dat de ene ex-partner de andere ex-partner een uitkering tot levensonderhoud biedt. Maar als die uitkering te lang voortduurt, is dat slecht voor de emancipatie en de zelfstandigheid van de uitkeringsgerechtigde ex-partner.

Daarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om de maximale duur van partneralimentatie te verlagen van twaalf naar vijf jaar. Zij hebben enkele uitzonderingen ingebouwd op deze verkorting. Als één van die uitzonderingen van toepassing is, bestaat er een maximale alimentatieduur van tien of twaalf in plaats van vijf jaar.

Eén van die uitzonderingen betreft 50-plussers. Zij krijgen, mits ze langer dan vijftien jaren zijn getrouwd, tien in plaats van vijf jaar alimentatie. Dit is een zeer ruime uitzondering op de algemene regel omdat ze geldt voor alle alimentatiegerechtigden die op of voor 1 januari 1970 zijn geboren (en dus, uitgaande van inwerkingtreding per 1 januari 2020, vijftig jaar zijn op het moment van inwerkingtreding van deze wet). De initiatiefnemers hebben deze uitzondering met een nota van wijziging³⁰ toegevoegd aan het wetsvoorstel omdat meerdere partijen in de Tweede Kamer hierom verzochten. Er is wel gekozen voor een afbouwregeling, aangezien de groep waarvoor deze uitzondering geldt na verloop van jaren steeds kleiner zal worden. Op deze manier geeft de extra uitzondering extra gelegenheid voor de samenleving om zich geleidelijk voor te bereiden op de kortere alimentatieduur. Dit vinden de initiatiefnemers een gerechtvaardigde en solidaire maatregel.

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen toelichten waarom ten aanzien van de positie van kinderen de leeftijd van twaalf jaar is gehanteerd, terwijl kinderen juist in de periode van de start in het voortgezet onderwijs doorgaans veel betrokkenheid verdienen. Zij vragen tevens of een leeftijdstermijn een adequate afbakening is voor het te beschermen belang, gezien het feit dat kinderen onder meer door zittenblijven niet per definitie reeds deelnemen aan het voortgezet onderwijs?

Zoals eerder is gesteld in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie, zijn er om drie redenen gekozen voor een termijn van twaalf jaar. Ten eerste is de zorg voor een middelbare scholier minder intensief dan de zorg voor een baby; ten tweede willen de initiatiefnemers de duur van alimentatie inkorten en niet langer maken dan twaalf jaar; ten derde kiest de wetgever vaker voor twaalf jaar als leeftijdsgrens. Voor een uitgebreider antwoord verwijzen de initiatiefnemers graag naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie

Wat betreft de vraag of een leeftijdstermijn een adequate afbakening is, antwoorden de initiatiefnemers graag dat de wetgever in het familierecht geregeld uitgaat van leeftijdstermijnen. Een kind van 13 heeft meer rechten en plichten dan een kind van 11. Een kind van 17 mag meer dan een kind van 13 maar minder dan een kind van 19. Tot op zekere hoogte zijn dat allemaal arbitraire leeftijdsgrenzen die geen rekening houden met de specifieke omstandigheden van het geval en de specifieke ontwikkeling die ene kind doormaakt of heeft doorgemaakt. Toch is het moeilijk denkbaar om een andere afbakening te bedenken dan leeftijd. Daarom hebben de initiatiefnemers ook in dit wetsvoorstel aangesloten bij de praktijk om de leeftijdstermijn te kiezen als afbakeningscriterium.

³⁰ Kamerstukken II 2018/2019, 34 231, nr. 13.

7. Financiële paragraaf

De leden van de VVD-fractie wijzen op de verwachte stijging in bijstandsaanvragen en vragen om een nadere uitleg van de regering waarom het wetsvoorstel als budgetneutraal wordt beschouwd. De initiatiefnemers constateren dat de leden van de SGP-fractie onder paragraaf 3 ook hebben gevraagd naar het beroep op de bijstand. Graag wijzen zij er nogmaals op dat de regering heeft geconcludeerd dat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel verwaarloosbaar zijn.³¹ Voor een nadere beschouwing op de financiële consequenties verwijzen de initiatiefnemers naar de brief die de regering naar aanleiding van het voorlopig verslag naar de Eerste Kamer zal versturen.

Artikel V (Overgangsrecht)

De leden van de CDA-fractie vragen, mede namens de leden van de fractie van 50PLUS, of zij het goed hebben begrepen dat wijzigingen in bestaande partneralimentaties niet geraakt zullen worden door de nieuwe regelgeving, ook niet wanneer de nieuwe wet in werking is getreden?

Dat hebben de leden van de fracties van CDA en 50PLUS goed begrepen. In artikel V staat dat de artikelen 157 en 401 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, zoals die luiden voor het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, van toepassing blijven op een uitkering tot levensonderhoud die voor dat tijdstip door de rechter is vastgesteld of tussen partijen is overeengekomen. Het wetsvoorstel heeft dus geen consequenties voor bestaande alimentatieverplichtingen. Dit is ook het geval indien voor de inwerkingtreding van de wet door de rechter is vastgesteld of door partijen is overeengekomen dat geen bijdrage in het levensonderhoud is verschuldigd (bijvoorbeeld omdat ieder in het eigen levensonderhoud kan voorzien) en na inwerkingtreding van de wet alsnog een verzoek tot een bijdrage in het levensonderhoud wordt ingediend dan wel een bijdrage wordt overeengekomen. Ook dan is op deze bijdrage in het levensonderhoud de oude wet van toepassing.

Van Oosten
Kuiken
Groothuizen

³¹ Zie de opmerkingen van de Minister voor Rechtsbescherming tijdens de plenaire behandeling van de Wet herziening partneralimentatie in de Tweede Kamer op 6 december 2018, 33-11-10.