

Vergaderjaar 2018–2019

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)

D

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2019

Namens de regering dank ik de fracties van de VVD, het CDA (mede namens 50Plus), de PvdA en de ChristenUnie voor hun vragen in het voorlopig verslag.

In de memorie van antwoord die de initiatiefnemers op 17 april 2019 aan uw Kamer hebben toegezonden zijn de vragen aan de initiatiefnemers beantwoord.

In deze brief ga ik in op de vragen die aan de regering zijn gesteld.

Algemene vragen naar aanleiding van de wetgevingsprocedure

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering voornemens is de bij nota's van wijziging in het voorstel geschrapte onderdelen te regelen. Deze geschrapte onderdelen betreffen de wijziging van de grondslag voor de toekenning van partneralimentatie en de wijziging van de berekenings-systematiek.

Met betrekking tot de wijziging van de grondslag heb ik naar aanleiding van een vraag van de VVD-fractie in de Tweede Kamer toegezegd de grondslag bij de evaluatie van de wet te betrekken. De evaluatie zal op grond van het voorstel 8 jaar na inwerkingtreding plaatsvinden.

Wat de berekeningssystematiek aangaat, wordt in het lopende multidisciplinair onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak van de bestaande onderhoudsverplichtingen¹ gezien welke aanpassingen kunnen bijdragen aan een vergroting van de acceptatie van de alimentatieplicht en daarmee aan een vermindering van het aantal procedures. Een vraag die aan de orde komt is of het stelsel van partneralimentatie meer forfaitair kan worden ingericht, zoals het stelsel van kinderalimentatie. Te zijner tijd zal dit onderzoek met een kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer worden verzonden.

¹ Zie over de invulling van het onderzoek Kamerstukken II 2017/18, 33 836, nr. 24.

Gelet hierop is de regering niet voornemens deze onderdelen nu te regelen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat volgens de regering het probleem is van de huidige duur van de partneralimentatie.

De huidige maximale duur bedraagt twaalf jaar, tenzij de rechter, op verzoek van een van de echtgenoten, een kortere termijn heeft vastgesteld of partijen een kortere termijn hebben afgesproken. In deze gevallen worden relatief hoge eisen gesteld aan de stelplicht van degene die een beperking in tijd verzoekt en aan de motivering van de beslissing een termijn vast te stellen, omdat het in beginsel om een definitieve vaststelling van het einde van de alimentatieverplichting gaat. De indruk bestaat dat in het merendeel van de gevallen niet om een termijn wordt verzocht en van een termijn van 12 jaar wordt uitgegaan. De huidige lange duur van de partneralimentatie stimuleert de economische zelfstandigheid van vrouwen niet. De regering wil financiële onafhankelijkheid van vrouwen bevorderen.² In lijn daarmee ligt een kortere partneralimentatieduur voor de hand. Het is goed als partners die op het moment van scheiding niet economisch zelfstandig zijn, ernaar streven dat binnen een redelijke termijn alsnog te worden. Wel is het zo dat dat het voor een bepaalde groepen vrouwen het niet eenvoudig zal zijn na een kortere periode van partneralimentatie in het eigen levensonderhoud te voorzien. Het voorstel bevat drie uitzonderingsbepalingen waardoor voor deze alimentatiegerechtigden een langere termijn geldt:

- a. maximaal 10 jaar voor alimentatiegerechtigden met een huwelijk langer dan 15 jaar en een leeftijd van hoogstens 10 jaar onder de AOW-leeftijd;
- b. tien jaar voor alimentatiegerechtigden met een huwelijk langer dan 15 jaar en die geboren zijn op of voor 1 januari 1970 en een leeftijd hebben van meer dan 10 jaar onder de AOW-leeftijd;
- c. maximaal 12 jaar voor alimentatiegerechtigden met de zorg voor uit het huwelijk geboren kinderen.

In onderlinge samenhang bezien wordt hiermee naar het oordeel van de regering voldoende met de positie van deze bijzondere groepen alimentatiegerechtigden rekening gehouden.

Het wetsvoorstel in het kort

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke problemen de regering signaleert in het huidige systeem van toekenning van partneralimentatie en vragen of er minder verstrekkende oplossingen denkbaar zijn dan het verkorten van de termijn van partneralimentatie. Zij willen weten welke maatregelen de regering in dit opzicht overweegt. Ook de leden van de PvdA fractie hebben de regering gevraagd naar maatregelen voor het bereiken van economische zelfstandigheid en verdeling van zorgtaken. Zoals hiervoor in de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, stimuleert de huidige maximale duur van partneralimentatie van 12 jaar de zelfstandigheid van vrouwen niet en ligt voor het bevorderen daarvan een kortere maximumtermijn voor de hand. De regering treft verschillende maatregelen om de arbeidsmarktpositie van vrouwen te verbeteren.

Ik noem de volgende maatregelen:

- bevordering van een meer gelijke verdeling van arbeid en zorg, bijvoorbeeld door een substantiële uitbreiding van het geboorteverlof door de wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) en door de campagne zijnjullieeraluit.nl;

² Emancipatienota 2018–2021, Kamerstukken II 2017/18, 20 420, nr. 270.

- faciliteren van de combineerbaarheid van arbeid en zorg door verhoging van de kinderopvangtoeslag en van de kwaliteitseisen voor kinderopvang;
- verlaging van de belastingtarieven op arbeid, en verhoging van de arbeidskorting. Hierdoor wordt het lonender om te gaan werken, en voor deeltijders wordt het lonender om hun uren uit te breiden;
- de bewustwordingsactie Baby en Baan, gericht tegen zwangerschapsdiscriminatie;
- verkleining van achterstanden op de arbeidsmarkt van specifieke groepen vrouwen, bijvoorbeeld laagopgeleide vrouwen, vrouwen met een arbeidsbeperking, alleenstaande moeders en vrouwen met een migratieachtergrond. Belangrijke samenwerkingspartners hierbij zijn de gemeenten en het UWV;
- financiering van de alliantie Samen werkt het! van Women Inc., Bureau Clara Wichmann, Movisie, Nederlandse Vrouwen Raad en WO=MEN. Deze alliantie stimuleert mannen en vrouwen om betaalde arbeid en onbetaalde zorg te combineren;
- inbedding van het project Educatie voor Vrouwen met Ambitie (EVA), gericht op vrouwen die de basisvaardigheden nog niet beheersen, als integraal onderdeel van het interdepartementale programma Tel Mee Met Taal.

De nieuwe grondslag

Onder verwijzing naar publicaties van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vragen de leden van de VVD-fractie hoe de regering het gegeven dat ons land een hoog percentage deeltijdwerk voor vrouwen kent, beoordeelt in relatie tot het vraagstuk van de partneralimentatie.

Het beleid van het kabinet is er op gericht dat meer vrouwen financieel onafhankelijk worden. Dat kan bereikt worden als meer vrouwen gaan werken, en als in deeltijd werkende vrouwen meer uren gaan werken. Naarmate meer vrouwen economisch zelfstandig zijn, zal er minder aanspraak op partneralimentatie zijn. In de Emancipatienota 2018–2021³ en de Voortgangsrapportage Emancipatiebeleid⁴ wordt hier nader op ingegaan. Er loopt op dit moment ook een interdepartementaal onderzoek naar deeltijdarbeid (IBO Deeltijd). Hierbij wordt gekeken hoe het komt dat er in Nederland veel meer dan in andere landen voor deeltijd wordt gekozen, welke rol beleid daarbij speelt en welke aanvullende beleids-opties mogelijk zijn. Na de zomer zullen de uitkomsten van dit IBO Deeltijd naar de Tweede Kamer gaan, vergezeld van een kabinetsstandpunt.

Deze leden merken op dat in de publicaties van het SCP en het CBS wordt vermeld dat een beroep op gezamenlijk kostwinnerschap wellicht effectiever zal zijn dan het benadrukken van economische zelfstandigheid met het oog op een eventuele echtscheiding. Zij vragen of de regering deze opvatting deelt.

Uit het onderzoek «Ons geld; vrouwen en mannen over het belang van inkomen en economische zelfstandigheid voor vrouwen»⁵ blijkt dat bij partners het gezamenlijk belang vooropstaat. Een oproep aan vrouwen om financieel op eigen benen te blijven staan vanwege het risico op een scheiding, sluit volgens het onderzoek niet aan op de manier waarop zij hun relatie beleven. Een beroep op partnerschap, ook wat betreft het samen delen van de kostwinnerstaak, doet dat wel.

³ Ibidem.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 30 420, nr. 300.

⁵ Portegijs, W., (2018) *Ons geld; vrouwen en mannen over het belang van inkomen en economische zelfstandigheid voor vrouwen*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

De regering is van mening dat beide boodschappen op zichzelf terecht zijn: een goede taakverdeling tijdens een relatie is waardevol⁶, maar het is ook verstandig om rekening te houden met het risico van echtscheiding, evenals met overlijden, of het werkloos/arbeidsongeschikt worden van de kostwinner.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het zorgwekkende beeld met betrekking tot de economische zelfstandigheid van vrouwen deelt en vragen hoe in het licht daarvan wordt geoordeeld over de proportionaliteit van het voorstel.

Het is inderdaad een reden tot zorg dat nog steeds veel vrouwen niet economisch zelfstandig zijn, en in het emancipatiebeleid richt het kabinet zich er nadrukkelijk op om dit te verbeteren. Uit de Emancipatiemonitor 2018 van SCP en CBS blijkt wel dat het aandeel economisch zelfstandige vrouwen stijgt. In 2014 was 56,5% van de vrouwen economisch zelfstandig, in 2017 was dat 60%.

Een stijging van de economische zelfstandigheid laat zich ook zien bij vrouwen die deel uitmaken van een paar, met of zonder kinderen. In 2017 was 66% van de gehuwde (of samenwonende) moeders met een jongste kind in de basisschoolleeftijd economisch zelfstandig (een stijging van 3 % ten opzichte van 2015). Met een jongste kind van 12 jaar of ouder was in 2017 bijna 65% van deze vrouwen economisch zelfstandig (een stijging van 4% ten opzichte van 2015). Het wetsvoorstel past naar de mening van de regering bij het beleid om de economische zelfstandigheid van vrouwen te bevorderen.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer door de regering is gesteld dat een lange duur van de partneralimentatie de economische zelfstandigheid van vrouwen niet bevordert. Het omgekeerde is volgens deze leden ook niet het geval: een kortere duur van de partneralimentatie leidt niet vanzelfsprekend tot meer economische zelfstandigheid. Zij vragen of de regering het hiermee eens is en zo nee, waarom niet.

De regering is van mening dat verkorting van de maximale duur van partneralimentatie niet vanzelfsprekend leidt tot meer economische zelfstandigheid, maar hieraan wel kan bijdragen. Een kortere alimentatieduur zal vrouwen die partneralimentatie ontvangen stimuleren om sneller economisch zelfstandig te worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke maatregelen de regering gaat nemen om de economische zelfstandigheid en het eerlijk delen van zorgtaken te bevorderen. Zij willen weten welk vervolg de regering gaat geven aan de uitkomsten van het onderzoek naar deeltijdarbeid en vragen of de regering voornemens is om, vooruitlopend op de voorziene inwerkingtreding op 1 januari 2020 in de tweede helft van dit jaar, te komen met een uitgewerkt plan om de economische zelfstandigheid en een eerlijke verdeling van zorgtaken te bevorderen.

Bevordering van economische zelfstandigheid is een van de prioriteiten van het emancipatiebeleid van dit kabinet. Het kabinet bevordert reeds op veel manieren de economische zelfstandigheid van vrouwen en een gelijkere verdeling van zorgtaken. Ik heb u die hiervoor, in reactie op een vraag van de ChristenUnie, uitvoerig geschetst. De stijging van economische zelfstandigheid, met name bij jongere vrouwen, is terug te zien in een dalend aantal situaties waarin partneralimentatie wordt betaald. In 2005 betaalde ruim 19% van de gescheiden mannen onder de 40 jaar partneralimentatie. In 2014 was dat nog maar 8%.

Gezien het vele beleid dat op dit terrein al bestaat, is de regering niet voornemens om nog een apart plan voor economische zelfstandigheid op te stellen.

⁶ Zie de hiervoor genoemde campagne zijnjullieeraluit.nl over verdeling tussen werk en gezin.

De uitkomsten van het IBO Deeltijd zullen, zoals al aangegeven, na de zomer met een kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer worden verzonden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering ook vindt dat samenwonenden zonder een contract een wettelijk recht op partneralimentatie moeten hebben. Zij vragen of de regering een wetsvoorstel wil voorbereiden om samenwoners een wettelijk recht op partneralimentatie te geven en zo nee, waarom niet.

Naar aanleiding van het rapport over Koude Uitsluiting⁷ is gekeken naar partneralimentatie voor samenwonenden. In de kabinetsreactie op dit rapport⁸ is destijds geconcludeerd dat een wettelijk recht op partneralimentatie, gelet op het feit dat partijen niet voor het huwelijk of geregistreerd partnerschap hebben gekozen, een te vergaande inbreuk op de partijautonomie is. Het staat samenwonenden vrij om al dan niet afspraken te maken over partneralimentatie. Naar aanleiding van het rapport is ook de mogelijkheid bezien van toekenning van partneralimentatie in redelijkheid, waarbij het aan de rechter zou zijn om te beoordelen of partneralimentatie moet worden toegekend. Met de praktijk is gesproken over de invulling van criteria om deze redelijkheid te beoordelen. Dit heeft geen aanknopingspunten opgeleverd voor een hanteerbare regeling.⁹ De regering is, gelet hierop, niet voornemens om tot een alimentatieregeling voor samenwoners over te gaan.

De verkorting van de duur

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering onderkent dat voor alimentatiegerechtigden met jonge kinderen een terugkeer naar de arbeidsmarkt na maximaal 12 jaar moeilijk is. In geval van een bevestigend antwoord willen zij weten of de regering voornemens is voor deze groep extra maatregelen te ontwikkelen om hen in staat te stellen zo spoedig mogelijk in hun eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. In het algemeen kan worden gesteld dat terugkeer op de arbeidsmarkt vaak lastiger is naarmate iemand langer afwezig is. Overigens zal een deel van de alimentatiegerechtigden met kinderen onder de 12 jaar wel werken, zij het niet altijd voldoende om in het eigen onderhoud te voorzien. In die gevallen is het makkelijker om alsnog economisch zelfstandig te worden door meer uren werk te vinden, dan wanneer iemand lange tijd helemaal geen betaald werk heeft gedaan.

Er wordt generiek beleid gevoerd om mensen naar de arbeidsmarkt te helpen.

Daarbij wordt uitgegaan van een maatwerk aanpak per individu, waarbij allerlei achtergrondkenmerken die de stap naar de arbeidsmarkt bemoeilijken worden meegenomen. Ook deze groep heeft daar baat bij. Voor specifieke extra acties wordt geen noodzaak gezien.

Deze leden vragen welke kansen de regering hier ziet in relatie tot de grote tekorten die de komende jaren worden verwacht in verschillende sectoren van de arbeidsmarkt.

Een toename van de arbeidsmarktparticipatie van alimentatiegerechtigden is in principe goed voor onze economie. De personen waar het om gaat zouden een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van tekorten in specifieke sectoren als zij voor de beschikbare functies voldoende gekwalificeerd zijn. De regering verwacht echter niet dat vanuit dit

⁷ Het rapport *Koude uitsluiting – Materiële problemen en onbillijkheden na scheiding van in koude uitsluiting gehuwde echtgenoten en na scheiding van ongehuwd samenlevende partners, alsmede instrumenten van de overheid om ze tegen te gaan*, Netherlands Institute for Law and Governance, in opdracht van het WODC, 2010.

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 28 867, nr. 23, blz. 13.

⁹ Kamerstukken II 2010/11, 28 867, nr. 29, blz. 3.

wetsvoorstel de verwachte specifieke tekorten in sectoren worden opgelost. Het wetsvoorstel heeft overigens ook geen doelstelling ten aanzien van tekorten op de arbeidsmarkt.

De berekeningssystematiek

De leden van de CDA-fractie merken op dat, enerzijds, de duur van 12 jaar niet bevorderend werkt voor de zelfstandigheid van de alimentatiegerechtigden en, anderzijds, de positie van de alimentatiegerechtigden bij een kortere duur niet benijdenswaardig kan zijn. Zij wijzen er op dat door de Afdeling advisering van de Raad van State is aangegeven dat uit onderzoeken geen eenduidig beeld volgt van de huidige termijn van 12 jaar, maar ook niet van de voorgestelde termijn van vijf jaar en vragen de mening van de regering hierover.

Zoals hiervoor aangegeven, is de regering van mening dat een lange duur van de partneralimentatie economische zelfstandigheid niet bevordert. De initiatiefnemers hebben gekozen voor een termijn van maximaal 5 jaar. Zij vinden dit een redelijke termijn om zich voor te bereiden om in het eigen levensonderhoud te voorzien en om daadwerkelijk een verkorting van de duur te bewerkstelligen. De regering heeft, gelet ook op het feit dat er dat er geen andere wenselijke termijn uit onderzoeken blijkt, geen bezwaar tegen een systeem met als uitgangspunt een termijn van maximaal 5 jaar, in aanmerking nemend dat langere uitzonderingstermijnen van maximaal 10 jaar of 12 jaar worden gehanteerd voor kwetsbare groepen alimentatiegerechtigden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het eens is met de opvatting dat de rechtspraak gebaat zou zijn met de beschrijving van concrete situaties met betrekking tot de hardheidsclausule van artikel 157 lid 7.

In de parlementaire stukken¹⁰ worden verschillende voorbeelden genoemd:

- het in onvoldoende mate kunnen terugkeren op de arbeidsmarkt door tijdens het huwelijk ontstane gezondheidsproblemen van de alimentatiegerechtigde of de zorg voor een gehandicapt kind;
- alimentatiegerechtigden die de zorg dragen voor een gehandicapt of ernstig ziek (minder- of meerderjarig) kind, of die langdurig en intensief belast zijn met mantelzorg voor andere (schoon)familieleden;
- alimentatiegerechtigden die aantoonbaar aan de alimentatieplichtigen hebben verzocht om zorgtaken voor de kinderen over te nemen en die dit hebben geweigerd;
- alimentatiegerechtigden die voor of tijdens het huwelijk arbeidsongeschikt of ziek zijn geworden, waardoor zij in de voor hen geldende alimentatietermijn geen economische zelfstandigheid hebben kunnen bereiken.

Het is uiteindelijk aan de rechter om een oordeel te geven, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval.

Financiële paragraaf

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het redelijk is om dit voorstel als budgetneutraal te beschouwen, gezien de verwachte stijging in bijstandsaanvragen.

De inschatting is dat het voorstel slechts beperkte financiële effecten met zich brengt in de bijstands- en toeslagensfeer. De verkorting van de alimentatieduur zorgt ervoor dat partners die in de bijstand zitten eerder een hogere aanvulling krijgen vanuit de bijstand. Dit kan leiden tot beperkte additionele lasten van circa € 5 mln. per jaar op de lange termijn.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 231, nr. 3, blz. 23 en Kamerstukken II, 2018/19, 34 231, nr. 15, blz. 2.

De effecten voor de komende jaren zijn naar verwachting verwaarloosbaar; de verwachting is dat deze na 2023 optreden. Voor de toeslagensfeer geldt dat partneralimentatie meetelt in het verzamelinkomen, op basis waarvan het recht op toeslagen wordt bepaald. Verkorting van de duur van partneralimentatie leidt op termijn tot een lager toetsingsinkomen, en daarmee wellicht tot een grotere aanspraak op toeslagen. Geraamd wordt dat de verkorting van de alimentatieduur tot vijf jaar op de lange termijn tot additionele lasten in de toeslagensfeer van grofweg € 10 mln. (€ 5 mln. zorgtoeslag, € 3 mln. huurtoeslag en € 2 mln. kindgebonden budget) kan gaan leiden. De tentatieve raming komt daarmee op € 15 mln. structureel.

De kosten worden ingepast in de begrotingen van de verantwoordelijke departementen. De kosten voor bijstand (5 mln.) en het kindgebonden budget (2 mln.) zullen binnen de begroting van SZW worden gedekt. De kosten voor huurtoeslag (3 mln.) zullen worden ingepast binnen de ramingen voor huurtoeslag. De kosten voor zorgtoeslag maken onderdeel uit van het inkomstenkader (niet van het uitgavenkader) en lopen mee in de Miljoenennota.

Er worden extra belastinginkomsten verwacht als gevolg van het feit dat er straks structureel minder partneralimentatie fiscaal aftrekbaar zal zijn, alsmede door een potentieel hogere arbeidsparticipatie van vrouwen, waar het kabinet zich traditioneel sterk voor maakt.

In de totale afweging lijken de financiële gevolgen bescheiden. De gevolgen aan zowel de inkomsten- als uitgavenkant worden blijvend gevolgd.

Tot slot vragen deze leden aan de regering hoe aannemelijk een stijging van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand is, doordat alimentatiegerechtigden wellicht vaker via de rechter een beroep zullen doen op de hardheidsclausule.

Het is niet ondenkbaar dat op de opgenomen hardheidsclausule vaker dan in de huidige situatie een beroep zal worden gedaan. Afgewacht zal moeten worden hoe de rechtspraktijk met de hardheidsclausule zal omgaan. Ik wijs op de aangenomen motie van het lid Buitenweg¹¹ waarin is verzocht om bij de voorgenomen evaluatie expliciet te laten onderzoeken in hoeverre de termijn van vijf jaar in de praktijk niet overschreden wordt, ondanks de mogelijkheid die de wet hier wel voor biedt. Een mogelijkheid betreft de toepassing van de hardheidsclausule. Deze toepassing zal bij de evaluatie worden meegenomen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹¹ Kamertukken II 2018/19, 34 231, nr.16.