

<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=12235>

Reactie (op het advies van de Raad van State) van de initiatiefnemers op 8 sept 2016

De initiatiefnemers danken de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor het advies. Zij hebben er met belangstelling kennis van genomen. Hieronder wordt, per paragraaf, op het advies gereageerd.

I Procedure, grondslag, aanleiding, limitering duur en financiële gevolgen

1. Procedure

Het is juist, zoals de Afdeling aangeeft, dat de initiatiefnemers bereid zijn te kijken naar mogelijke verbeteringen van het wetsvoorstel. Een eventuele wijziging van het wetsvoorstel kan op ieder moment, tot aan stemming in de Tweede Kamer, worden voorgesteld. Wel houden de initiatiefnemers graag vast aan de fundamentele punten van het voorstel. De zelfredzaamheid van beide partners is het uitgangspunt, de mogelijke wijzigingen kunnen daar niet van afwijken.

2. Wijziging grondslag

De initiatiefnemers zijn voornemens de grondslag voor alimentatie te wijzigen. Er is slechts recht op partneralimentatie als er sprake is geweest van verlies van verdien capaciteit als gevolg van keuzes die partijen tijdens het huwelijk hebben gemaakt (artikel 156 lid 1 sub a), of als een van de echtgenoten na de echtscheiding bijdraagt in de kosten van verzorging en opvoeding van kinderen onder de leeftijd van twaalf jaar (artikel 156 lid 1 sub b).

Uitgangspunt is en blijft terugkeer naar de arbeidsmarkt. De initiatiefnemers beogen hiermee het aantal schrijnende gevallen te verminderen waarbij de ene ex-partner na echtscheiding zeer lang alimentatie moet betalen aan de andere ex-partner, ook in situaties waarin de andere partner in het eigen levensonderhoud kan voorzien. Tevens menen de initiatiefnemers dat de voorgestelde wijziging van de grondslag voor alimentatie beter past bij de moderne maatschappij waar man en vrouw gelijkwaardig zijn.

De Afdeling verwijst naar jurisprudentie van de Hoge Raad uit 2001, waarin staat dat deze wijziging van de grondslag geen steun vindt in het recht. Dat was in 2001 zeker het geval. Precies daarom hebben de initiatiefnemers dit wetsvoorstel geschreven. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de opvatting van de initiatiefnemers wel steun in het recht vinden. De Afdeling vraagt voorts of het wetsvoorstel het karakter van het huwelijk verandert van een instituut waarin echtgenoten hun lot ook na beëindiging van het huwelijk aan elkaar hebben verbonden, naar een contract voor onbepaalde tijd dat door ieder van de echtgenoten kan worden opgezegd. Uit deze vraag blijkt dat de initiatiefnemers een andere politieke kijk op het huwelijk hebben dan de Afdeling. Het huwelijk is volgens de initiatiefnemers een in beginsel levenslange lotsverbintenis, die in de werkelijkheid niet altijd zo uitpakt. Niet alle huwelijken eindigen met de dood, terwijl dit in de meeste gevallen wel de bedoeling was op het moment dat de partners huwden. Dat steeds meer huwelijken tussentijds eindigen, is een gegeven dat ook de wetgever onder ogen moet zien. Dit wetsvoorstel geeft daar rekenschap van. Het karakter van het huwelijk zelf wordt er echter niet door veranderd, in tegenstelling tot wat de Afdeling meent. (zie noot 61)

3. Aanleiding voor het voorstel

De Afdeling meent dat de initiatiefnemers uitgaan van een situatie die ver verwijderd is van

de maatschappelijke realiteit. Daar zijn de initiatiefnemers het niet mee eens. Het is waar dat vrouwen nog altijd meer tijd besteden aan zorg voor kinderen dan mannen, maar de verhoudingen zijn aan het schuiven. Steeds meer vrouwen betreden de arbeidsmarkt. Het is de verwachting van de initiatiefnemers dat de gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen de komende decennia zal toenemen. Dit wetsvoorstel hoopt en beoogt die trend te ondersteunen, zodat zij volledig gelijkwaardig aan elkaar zijn, ook tijdens of na een huwelijk en ook op de arbeidsmarkt.

De initiatiefnemers menen dat het wetsvoorstel tot gevolg zal hebben dat er minder wordt geprocedeerd over partneralimentatie. Het wetsvoorstel maakt de alimentatie immers rechtvaardiger en eenvoudiger. Ook de Raad voor de rechtspraak verwacht, zoals de Afdeling al schrijft, dat het aantal zaken op lange termijn zal dalen.

4. Limitering duur

De initiatiefnemers menen dat er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor het verkorten van de maximumtermijn voor partneralimentatie. De Afdeling haalt een onderzoek aan waaruit blijkt dat tweederde van de gescheiden Nederlanders vindt dat de ex-partner na maximaal vijf jaar in zijn/haar eigen levensonderhoud moet kunnen voorzien. Dat is precies wat het wetsvoorstel regelt. Uiteraard is het zo dat de verkorting van de termijn op meer steun zal kunnen rekenen bij alimentatiebetalers dan bij alimentatiegerechtigden. Verder klopt het dat de onderzoeken geen eenduidig beeld van steun laten zien voor de voorstellen van de initiatiefnemers. Dat hadden de initiatiefnemers ook niet verwacht. Het is echter geen reden om van de voorstellen af te zien.

Het is altijd mogelijk dat wetgeving in specifieke gevallen anders uitpakt dan voorzien. Daarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen twee grote groepen uit te zonderen van de algemene regels. Ten eerste hebben zij een uitzondering gemaakt voor situaties waarbij er jonge kinderen bij de scheiding betrokken zijn. Dan blijft er langer recht op partneralimentatie bestaan. Dit is juist bedoeld om schrijnende situaties, waar de Afdeling voor waarschuwt, te voorkomen. Ook de uitzondering voor langdurige huwelijken is bedoeld om schrijnende situaties te voorkomen.

De Afdeling geeft als voorbeeld van een schrijnende situatie een vrouw van vijftig jaar die slechts vijf jaar recht heeft op partneralimentatie. Zij zal op haar 55e levensjaar in haar eigen levensonderhoud moeten voorzien. Ze heeft dan vijf jaar de tijd gehad om zich om te scholen. De initiatiefnemers menen dat dit voldoende is. Zeker gezien er geen zorg voor jonge kinderen (meer) is. De initiatiefnemers vinden dit dus geen schrijnende situatie. Als de echtscheiding wordt voltrokken op het moment dat de alimentatiegerechtigde minder dan tien jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd valt, krijgt betrokkene zelfs voor maximaal tien jaar partneralimentatie. Waar de grens precies valt, en of een specifieke situatie wel of niet schrijnend is, zien de initiatiefnemers overigens als een politieke keuze. Uiteraard blijft het altijd mogelijk om de rechter te verzoeken om de partneralimentatie te verlengen, als beëindiging van de uitkering naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden gevergd van de alimentatiegerechtigde. Hier wordt onder paragraaf 8 nader op ingegaan.

5. Gevolgen voor de besteding van publieke middelen

De initiatiefnemers menen dat de arbeidsparticipatie van vrouwen zal toenemen, omdat zij in grote mate zullen worden gestimuleerd in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Na vijf jaar, uitzonderingen daargelaten, stopt immers de partneralimentatie. Het valt niet uit te sluiten dat het beroep op de bijstand in het begin zal toenemen, maar dat zal na enige tijd minder worden als vrouwen meer gaan werken. Het is niet mogelijk om concreter inzicht te geven in de exacte financiële gevolgen die het wetsvoorstel met zich mee zal brengen. Dat is afhankelijk van vele factoren waar de initiatiefnemers geen invloed op hebben, zoals de

economische vooruitzichten in Nederland, de vergrijzing, de krapte op de arbeidsmarkt en de voortgaande emancipatie van vrouwen.

II Vaststellen en wijzigen van de partneralimentatie

6. Verdiencapaciteit

Zoals de Afdeling terecht aangeeft, wordt de verdiencapaciteit vastgesteld op basis van een forfaitaire tabel die in de algemene maatregel van bestuur zal worden opgenomen. De initiatiefnemers hebben een voorzet gegeven voor de algemene maatregel van bestuur. Het is echter aan de regering om, na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, zelf de precieze forfaitaire tabel vast te stellen. De regering kan hierbij gebruik maken van de opmerkingen gemaakt door de Afdeling en door overige adviesorganen en belangengroepen.

7. Vaststellen inkomen

Zoals de Afdeling aangeeft, komen de punten die de Afdeling in paragraaf 7 maakt nagenoeg overeen met een soortgelijke paragraaf in het advies van de Afdeling over het initiatiefwetsvoorstel herziening kinderalimentatie (Kamerstuknummer 34 154). De reactie van de initiatiefnemers zal daarom ook nagenoeg hetzelfde klinken. De Afdeling merkt op dat het begrip “inkomsten” niet is gedefinieerd. Dat is tot op zekere hoogte inderdaad het geval. In tegenstelling tot de expertgroep, die een open norm hanteert, hebben de initiatiefnemers in het wetsvoorstel kaders gesteld waarbinnen de inkomsten van de ouders afgeleid kunnen worden. Initiatiefnemers definiëren wat niet binnen het begrip “inkomsten” valt en niet wat er wel onder moet worden verstaan zodat de rechtspraak voor maatwerk kan zorgen.

De initiatiefnemers delen de mening van de Afdeling dat het niet eenvoudig is om de inkomsten van de ondernemer vast te stellen. Tijdens het werkproces dat heeft geleid tot dit initiatiefwetsvoorstel en de concept-amvb hebben initiatiefnemers geaccepteerd dat niet elke berekening van het inkomen eenvoudig tot stand zal komen. De wet zou al zeer geslaagd zijn als 70% van de alimentatieberekeningen op de voorgestelde, eenvoudige wijze tot stand zou komen. Daarnaast gaan initiatiefnemers ervan uit dat bij 15% van de gevallen het om ondernemers gaat. In de concept-amvb hebben initiatiefnemers kaders geschapen die zullen dienen als vertrekpunt voor het vaststellen van het inkomen van een ondernemer. Deze kaders komen grotendeels overeen met de rekensystematiek die de expertgroep gebruikt. Juist hier hebben initiatiefnemers aangesloten bij de bestaande rechtspraktijk. Tot slot blijft er ongeveer 5% over waarvan de initiatiefnemers moeten vaststellen dat hier sprake is van een meer ingewikkelde berekening die meer aandacht en tijd vergt. Los van het feit dat voor een klein deel van de berekeningen de vaststelling van het inkomen ingewikkeld zal blijven, is voor iedereen na de vaststelling van dit inkomen de rest van de berekening op onderdelen eenvoudig, herkenbaar en transparant.

Initiatiefnemers hebben bewust gekozen voor de term incidenteel. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de aard van de inkomsten incidenteel dient te zijn. Hierdoor ontstaat de ruimte in de rechtspraktijk om sommige eenmalige kosten die het karakter hebben om te voorzien in structurele inkomsten als inkomsten in de berekening aan te merken. Te denken valt hierbij aan bijvoorbeeld een ontslagvergoeding die dient te voorzien in structureel periodiek te genieten inkomsten.

Naar aanleiding van de vraag van de Afdeling bevestigen initiatiefnemers dat vruchten van incidenteel inkomen binnen het inkomensbegrip vallen dat op de datum van vaststelling van het inkomen behoort tot het vermogen. Uiteraard voor zover deze vruchten/inkomsten uit dit vermogen op zichzelf niet incidenteel zijn.

8. Hardheidsclausule en wijzigingsgronden

De initiatiefnemers willen met het wetsvoorstel de grootste bron van onrechtvaardigheid wegnemen, namelijk de lange duur van partneralimentatie. Op dit moment zijn er vele schrijnende gevallen van alimentatieplichtigen die te lang te veel moeten betalen, ook als de alimentatiegerechtigde in staat is in eigen inkomen te voorzien. Die situaties zullen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel drastisch verminderen. De initiatiefnemers zien echter in dat het wetsvoorstel mogelijk andersoortige schrijnende situaties teweeg kan brengen. Daarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen een hardheidsclausule op te nemen in het wetsvoorstel. Het is mogelijk de alimentatie alsnog te verlengen of te wijzigen als dit uit het oogpunt van redelijkheid en billijkheid noodzakelijk is. De initiatiefnemers menen dat de toelichting voldoet.

De initiatiefnemers zijn vooralsnog niet voornemens de wijzigingsgronden aan te passen zoals de Afdeling voorstelt. Als er nog meer ruimte wordt gecreëerd voor wijzigingsgronden, zal dat extra juridische procedures tot gevolg hebben. Dit vinden de initiatiefnemers onwenselijk. Wat dat betreft kunnen de initiatiefnemers bevestigen dat er is beoogd om aan te sluiten bij de terughoudende jurisprudentie wat betreft het toestaan van een wijziging van de reeds vastgestelde hoogte en duur van de partneralimentatie. In schrijnende gevallen is dit echter wel mogelijk, zoals al eerder is beschreven.

III Overige opmerkingen

9. Rol nieuwe partners: afschaffing artikel 1:160 BW

De initiatiefnemers willen de grondslag voor het recht op partneralimentatie wijzigen. In de toekomst moet de grondslag zijn: compensatie voor het verlies aan verdien capaciteit tijdens het huwelijk. Het doel is om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen. Het schrappen van artikel 1:160 BW past in deze doelstelling. Daarom zijn de initiatiefnemers vooralsnog niet voornemens af te zien van het schrappen van het artikel.

10. Contractsvrijheid

De Afdeling stelt dat mensen hun leven leven zonder dat zij zich bewust zijn van alle financiële en praktische gevolgen. Dat moge zo zijn, maar dat is in de ogen van de initiatiefnemers nog geen reden om een onrechtvaardig en onbegrepen recht op partneralimentatie te laten bestaan. Daarom stellen de initiatiefnemers contractsvrijheid voorop en zijn zij niet voornemens het voorstel aan te passen in de richting die de Afdeling wenst. Als beide partijen onderling en in goed overleg afspraken maken over partneralimentatie, waaronder de afspraak af te zien op het recht op partneralimentatie, dan is dat hun goed recht. Zoals reeds in de memorie van toelichting is aangegeven, *(zie noot 62)* verwachten de initiatiefnemers dat het notariaat, de advocatuur en scheidingsmediators en – experts in deze zaken zullen adviseren. Het is niet aan de initiatiefnemers om dan de contractsvrijheid van partijen aan te tasten of te doorbreken. Wel is er een hardheidsclausule voor die situaties waarin het evident onrechtvaardig is om de contractsvrijheid onverkort te respecteren.

11. Verduidelijking verdien capaciteit

De initiatiefnemers zijn van mening dat het begrip verdien capaciteit voldoende duidelijk is toegelicht. Zij zijn niet voornemens de term “een volledig dienstverband” te introduceren. Als zij dit wel zouden doen, zou de grondslag in de tabel niet meer overeenkomen met de grondslag voor het huidige inkomen. Bovendien is niet altijd duidelijk wat wordt bedoeld met een volledig dienstverband. Bij de term “een arbeidsduur van veertig uren per week” is dat wel duidelijk.

12. Indexering uitgesloten

De initiatiefnemers hebben gekozen voor het uitsluiten van indexering van de partneralimentatie, om alle betrokkenen optimaal te stimuleren om de arbeidsmarkt te betreden. Het is immers het doel van de initiatiefnemers dat iedereen zijn of haar eigen broek kan ophouden, ook na een eventuele echtscheiding. De uitsluiting van de indexering past hierbij. Het is dan ook niet waar, zoals de Afdeling oppert, dat het uitsluiten van de indexering in feite neerkomt op een afbouwregeling zonder enige grond. De grond voor de afbouwregeling is de prikkel die het oplevert om te gaan werken.

13. Termijn verzoek alimentatie

De initiatiefnemers begrijpen de punten die de Afdeling opbrengt. Maar toch menen zij dat er binnen een redelijke termijn na de echtscheiding duidelijkheid moet zijn over de vraag of men aanspraak kan maken op alimentatie of niet. Een jaar is daarvoor een redelijke termijn. De mogelijke problemen die de Afdeling opwerpt, kunnen zich ook voordoen bij een termijn van anderhalf jaar of twee jaar.

Bovendien wordt het verzoek voor partneralimentatie zelden als afzonderlijke vordering ingediend. Het hangt altijd samen met het verzoek tot echtscheiding. De kans op onnodige verzoeken, waarvoor de Afdeling vreest, achten de initiatiefnemers dan ook verwaarloosbaar gezien de samenhang van het verzoek om partneralimentatie met de rest van de echtscheidingsprocedure.

14. Overgangsrecht

De initiatiefnemers zijn van mening dat eerbiedigende werking de meest rechtvaardige vorm van overgangsrecht is. Zij zijn verheugd dat de Afdeling de eerbiedigende werking onderschrijft. Wat betreft de overige opmerkingen, zijn de initiatiefnemers vooralsnog niet voornemens het voorstel langs die lijnen te wijzigen. Mogelijk zullen zij dit later in het parlementaire proces wel doen.

15. Samenloopbepaling

De initiatiefnemers danken de Afdeling voor de gemaakte opmerking en zullen hier rekening mee houden bij de samenloop met het initiatiefwetsvoorstel kinderalimentatie.

De initiatiefnemers danken de Afdeling voor de gemaakte redactionele opmerking.

De initiatiefnemers