

Vergaderjaar 2020–2021

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)

H

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2021

Hierbij doe ik u toekomen een afschrift van de aan de Voorzitter van de Tweede Kamer verzonden brief inzake de aanbieding van het onderzoeksrapport «Alimentatie van nu, acceptatie van alimentatie in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen» alsmede het onderzoeksrapport¹.

Naar aanleiding van een tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Herziening partneralimentatie in de Eerste Kamer gedane toezegging² wordt in het onderzoek de mogelijkheid van toekenning van partneralimentatie aan samenwonenden onderzocht.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

² *Handelingen II 2018/19, nr. 28, item 6, p. 16.*

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2021

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport aan «Alimentatie van nu, acceptatie van alimentatie in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen».

Het onderzoek is in de periode december 2019 tot december 2020 uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) door de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek vloeit voort uit het Regeerakkoord waarin is vermeld dat nader onderzoek wordt verricht ten behoeve van een verdere herijking van het familierecht, over o.a. alimentatie. In het onderzoek wordt voorts de mogelijkheid van toekenning van partneralimentatie aan samenwonenden onderzocht, dit naar aanleiding van een tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Herziening partneralimentatie in de Eerste Kamer gedane toezegging.³

De volgende hoofdvragen zijn onderzocht:

1. Welke elementen van het systeem omtrent partner- en kinderalimentatie dragen bij of doen afbreuk aan de acceptatie van de onderhoudsverplichting en is de mate van acceptatie van invloed op het aantal gerechtelijke procedures en invorderingsprocedures bij het LBIO?
2. Welke aanpassingen aan het bestaande berekeningssysteem van partneralimentatie kunnen bijdragen aan een vergroting van de acceptatie? Bevordert een meer forfaitair stelsel van de partneralimentatie de vergroting van de acceptatie?
3. Sluit het stelsel van deze onderhoudsverplichtingen aan bij de inrichting van de huidige maatschappij?
4. Wat kan in dit licht gezegd worden over de mogelijkheid partneralimentatie toe te kennen aan samenwoners?

Ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben onderzoekers klassiek-juridisch onderzoek (literatuur- en jurisprudentieonderzoek) en empirisch onderzoek (data-analyse, interviews, enquêtes en expertmeetings) uitgevoerd.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen n.a.v. de hoofdvragen zijn:

1. *Elementen – acceptatie – procedures*
Onderzoekers concluderen dat eigen is aan een stelsel van onderhoudsverplichtingen dat alimentatieplichtigen en -gerechtigden verschillend aankijken tegen alle elementen van het systeem van partner- en kinderalimentatie, waaronder duur en omvang. Wat voor de ene groep bijdraagt aan de acceptatie, kan voor de andere groep afbreuk doen aan de acceptatie van de verplichting. Elementen die vrij eensgezind positief dan wel negatief beoordeeld worden zijn de grondslag voor kinderalimentatie respectievelijk de kosten van vaststelling van alimentatie.
De vraag in welke mate acceptatie van alimentatie een rol speelt bij de beslissing om te procederen, is volgens onderzoekers niet goed met harde cijfers te beantwoorden. De indruk bestaat dat deze relatie niet zonder meer bestaat. Er blijkt meer draagvlak te bestaan voor kinderalimentatie dan partneralimentatie, maar zowel partner- en kinderalimentatieverplichtingen worden over het algemeen behoorlijk nageleefd en het aantal alimentatieprocedures daalt de laatste jaren.

³ *Handelingen II 2018/19, nr. 28, item 6, p. 16.*

Het zijn volgens onderzoekers veeleer andere redenen die men ertoe brengt om te procederen, zoals een moeizaam verlopen voortraject van een scheiding, oplopende emoties of een wijziging van omstandigheden waar men – al dan niet met hulp van deskundigen – niet uitkomt.

2. *Berekeningssystematiek – forfaits – acceptatie*

De door de rechtspraak opgestelde Alimentatienormen, die richtlijnen geven voor het berekenen van alimentatie, zijn een succesvol instrument dat bijdraagt aan de voorspelbaarheid en de uniforme rechtstoepassing op alimentatieterrein.

De normen zijn volgens de onderzoekers wel aan herziening toe. Daarbij kan gedacht worden aan het vergroten van de leesbaarheid en toegankelijkheid, het opstellen van richtlijnen voor meer veel voorkomende situaties, het opvullen van leemten en het verschaffen van criteria ter bepaling van welke richtlijn op welke situatie toegepast kan worden.

Een goede modelmatige benadering en gebruikmaking van passende forfaits zullen volgens de onderzoekers leiden tot meer passende bedragen, betere voorspelbaarheid en daarmee tot minder procedures. Te overwegen valt volgens onderzoekers om wijziging van alimentatie slechts toe te staan indien deze leidt tot een vaststelling die meer dan een bepaald percentage verschilt van het oorspronkelijke bedrag. Dergelijke drempels met een forfaitair karakter voorkomen dat kleine wijzigingen aanleiding geven tot procedures.

3. *Aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen*

De onderzoekers geven aan dat het aantal echtscheidingen daalt en het aantal geregistreerde partnerschappen stijgt. Over de beëindiging van het informeel samenleven zijn geen cijfers voorhanden. Meer vrouwen worden economisch zelfstandig, maar nog steeds ondervindt een aanzienlijke groep vrouwen financieel nadelige gevolgen van een echtscheiding. Dit hangt voornamelijk samen met de rolverdeling tijdens het huwelijk en verschilt afhankelijk van het opleidingsniveau en de culturele achtergrond van de betrokkenen.

De onderzoekers bepleiten de grondslag lotsverbondenheid voor partneralimentatie breed te interpreteren. Zij onderscheiden verschillende uitwerkingen van deze grondslag: een zorgplicht om zoveel mogelijk na het huwelijk op een zelfde welvaartsniveau te leven, herstel van tijdens het huwelijk opgelopen zorggerelateerde achterstand van verdien capaciteit, compensatie voor onbetaalde arbeidsspanningen in het huishouden of in de onderneming tijdens het huwelijk en lotsverbondenheid die (ook) met zich brengt dat de zorgplicht niet wordt afgewenteld op de samenleving. Het is niet nodig hiervoor de wet aan te passen, aldus de onderzoekers. De Alimentatienormen zouden wel meer oog moeten hebben voor verschillende situaties bij echtscheiding. Door een ruime grondslag van lotsverbondenheid te hanteren in deze normen, bieden deze ruimte voor wijzigende maatschappelijke opvattingen en ontwikkelingen en kan aan groepen die financieel nadeel ondervinden van een echtscheiding voor een deel compensatie worden geboden.

De onderzoekers signaleren daarnaast dat studerende jongeren langer thuis blijven wonen, terwijl de gemiddelde studieduur vijf tot zes jaar is. De behoefte van studerende jongeren verschilt van die van werkende jongeren. Zij stellen daarom voor om alimentatie voor jongmeerderjarigen enerzijds te beperken tot degenen die een opleiding of studie volgen en anderzijds de alimentatieverplichting voor deze groep te verlengen tot de vierentwintigjarige leeftijd, wanneer de jongmeerderjarige geacht kan worden de opleiding of studie te hebben afgerond.

Ook signaleren de onderzoekers dat het aantal stiefgezinnen stijgt en dat blijkt dat in stiefgezinnen niet wordt getrouwd om zo de onder-

houdsplicht van de gehuwde stiefouder te ontwijken. Onderzoekers pleiten daarom voor een heldere afstemming tussen de verschillende onderhoudsplichten van ouders jegens gezamenlijke eigen kinderen en stiefkinderen en voor een bezinning van de wetgever op de vraag of de onderhoudsplicht voor stiefouders moet worden gehandhaafd of zou moeten vervallen.

4. *Partneralimentatie samenwoners*

De onderzoekers concluderen dat er onder samenwoners en deskundigen verdeeldheid bestaat over de noodzaak van de introductie van een alimentatieplicht voor samenwoners.

Gelet op de toegenomen omvang van de groep ongehuwde samenlevers (inmiddels ruim 1 miljoen paren), de vergelijkbare duurzame aard van de relatie (en daarmee vergelijkbare mate van lotsverbondenheid) en het feit dat samenwoners veelal onwetend zijn van het ontbreken van levensonderhoudsverplichtingen, pleiten de onderzoekers voor de introductie van een onderhoudsverplichting voor samenwoners. De alimentatieregeling zou dezelfde moeten zijn als die voor gehuwden, met als toevoeging de mogelijkheid van een «opt-out». Deze «opt out» zou dan in ieder geval inhouden dat de nader te kwalificeren groep samenwoners op wie de regeling van toepassing is gezamenlijk kunnen kiezen om de alimentatieverplichting niet voor hen te laten gelden.

Eerste reactie

Ik heb grote waardering voor de inspanning die de onderzoekers hebben verricht en de grondigheid waarmee zij het omvangrijke onderzoek gestalte hebben gegeven. Er worden belangrijke wijzigingen op het terrein van wetgeving voorgesteld, waarbij ik tevens constateer dat er raakvlakken zijn met het aanhangige initiatiefwetsvoorstel Herziening kinderalimentatie (34 154) dat door Uw kamer controversieel is verklaard. Een inhoudelijk standpunt over het onderzoek en de verschillende aanbevelingen wordt overgelaten aan een nieuwe kabinet.

Met betrekking tot de aanbevelingen inzake de alimentatienormen zal ik vooruitlopend daarop de Expertgroep Alimentatienormen van de Raad voor de rechtspraak verzoeken om een reactie, zodat deze kan worden betrokken bij een toekomstig inhoudelijke standpunt op het rapport. Ook zal ik waar nodig andere betrokkenen organisaties voor een reactie benaderen.

Een afschrift van deze brief alsmede het onderzoeksrapport zijn verzonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker