



Advies wetsvoorstel herziening partneralimentatie

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de Tweede Kamerfractie VVD
T.a.v. mr. F. van Oosten
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum: 11 september 2015
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer 06-46 11 65 48
uw kenmerk: 34231

Inhoud van de brief

Geachte heer van Oosten,

Bij brief van 25 juni jl, met bovengenoemd kenmerk, verzocht u mede namens de fracties van de PvdA en de D66 de Raad voor de rechtspraak ('de Raad') advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel herziening partneralimentatie ('het wetsvoorstel').

Het wetsvoorstel verandert de grondslag voor partneralimentatie, wijzigt de berekeningsmethodiek en verkort de duur van de partneralimentatie. De nieuwe grondslag voor vaststelling van de partneralimentatie wordt de huwelijksgerelateerde vermindering van de verdien capaciteit. De algemene onderhoudsplicht van de ene echtgenoot voor de andere echtgenoot (vanuit lotsverbondenheid) wordt hiermee verlaten. De huidige duur van de partneralimentatie die door betrokkenen als onevenredig lang wordt ervaren wordt sterk bekort (van twaalf naar vijf jaar). In de berekeningsmethodiek speelt de 'behoefte' van de alimentatiegerechtigde geen rol meer. De alimentatie wordt vastgesteld op basis van een draagkrachtvergelijking. Contractsvrijheid van partijen wordt het nieuwe uitgangspunt. Partijen kunnen vooraf of tijdens de echtscheidingsprocedure in afwijking van de wettelijke regeling zelf afspraken maken over het al dan niet verschuldigd zijn van partneralimentatie en de hoogte daarvan.



Na overleg met de gerechten adviseert de Raad u als volgt.¹

1. Algemeen

De Raad stelt voorop dat het wetsvoorstel een goed voorbereide en gedegen indruk maakt. Het stelsel wordt sterk vereenvoudigd, hetgeen door de wijziging van de grondslag ook aanvaardbaarder is. De andere kijk op de verplichting tot, de duur en de berekening van partneralimentatie, zoals die uit het wetsvoorstel spreekt, sluit aan bij de veranderde maatschappelijke opvattingen.

Een belangrijk element in het wetsvoorstel is de contractsvrijheid van partijen. Aanstaaende of scheidende echtgenoten kunnen voorafgaand aan hun huwelijk of in het kader van de scheiding afspraken maken over de partneralimentatie. Vanuit een oogpunt van conflictbeheersing is dit positief te noemen. Dit neemt echter niet weg dat naar de mening van de Raad de verwachtingen op dit punt te hoog gespannen zijn. Voor veel (aanstaande) echtgenoten zal voorsnóg een voor hen passende uitwerking van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt, te hoog gegrepen zijn. Zij voldoen niet aan het beeld van de calculerende en goed overwegende mensen, die op basis van gelijkwaardigheid hun zaken onderling regelen.

Ten aanzien van de veranderingen in de berekeningsmethodiek en de verkorting van de duur van de partneralimentatie heeft de Raad een aantal opmerkingen en vraagpunten, waarvoor in de bijlage aandacht wordt gevraagd. In het bijzonder de berekening van het inkomen op basis waarvan de partneralimentatie wordt vastgesteld roept een groot aantal vragen op.

2. Werklast

Volume-effect

De Raad voor de rechtspraak verwacht op korte termijn na invoering van de wet geen grote invloed op het aantal zaken over partneralimentatie. Op langere termijn, een jaar of vijf na invoering, zal het aantal zaken gaan dalen.

Voor de verkorte duur van alimentatie zal leiden tot minder herzieningsverzoeken. Immers bij een duur van 12 jaar is de kans op een verzoek tot wijziging groter dan bij een duur van 5 jaar. Ook als gevolg van het overgangsrecht zullen de effecten op het aantal herzieningsverzoeken vertraagd gaan plaatsvinden. De effecten daarvan zullen daarom vooral zichtbaar worden in de periode tussen de 5 en 10 jaar na invoering van de wet.

Daarnaast zal de afschaffing van artikel 1:160 BW tot een geringe afname van de instroom herzieningsverzoeken leiden. Ook dit effect zal, mede onder invloed van het overgangsrecht, pas enkele jaren na invoering zichtbaar worden. Er worden onder de

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad voor de rechtspraak de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



huidige wetgeving jaarlijks tussen de 1.200 en 1.300 wijzigingsverzoeken ingediend. Daar zal op langere termijn een deel van gaan wegvallen. Enkele jaren na invoering zou zich ook een beperkte daling van de nieuwe verzoeken kunnen voordoen, doordat men doordrongen raakt van het nieuwe systeem en de nieuwe grondslag, waarbij de notie behoort dat partneralimentatie niet vanzelfsprekend is. Wel zal de mate van afname samenhangen met de ervaringen die men in de rechtspraak zal opdoen met bijv. het al dan niet terughoudend toepassen van de hardheidsclausules van artikel 1:156b lid 4 en 1:157 lid 6 BW.

Nu wordt in circa 16% van de scheidingszaken partneralimentatie toegekend. De verwachting is dat het effect van deze wet op het aantal nieuwe verzoeken tot alimentatie beperkt zal zijn. Een goede schatting van dit effect viel echter niet te maken, omdat het onzeker is hoe lang na invoering van de wet dit zich zal gaan voordoen en er geen handvatten te vinden waren om de grootte van het effect te schatten. Daarbij komt dat nieuwe verzoeken over het algemeen gelijktijdig met het echtscheidingsverzoek worden gedaan en deze niet als aparte (rechts-)zaak worden geteld: dus ook bij een afname van nieuwe verzoeken zal het aantal zaken niet afnemen.

Werklast per zaak

De Raad verwacht geen significante werklasteffecten per zaak.

Enerzijds is te voorzien dat het verdwijnen van discussies over de huwelijksgelateerde behoefte en van de gecompliceerde wijze van vaststellen van de draagkracht tot een kortere behandeltijd kan leiden, anderzijds bieden onderwerpen als verdien capaciteit, de draagkracht (van met name ondernemers), de hardheidsclausule, de verlenging van de termijn en de afkoop ineens nog voldoende aanleiding tot discussie en dus tot een langere behandeltijd (zowel ter zitting als in de uitwerking). Daar waar bij het echtscheidingsverzoek gelijk wordt verzocht om toekenning van alimentatie, kan het zijn dat er een beperkte afname van de behandeltijd van de behandeling van deze echtscheidingsverzoeken optreedt omdat er gemiddeld minder vaak om alimentatie kan worden verzocht.

Binnen de productgroep Civiel gaat het bij de wijzigingsverzoeken om relatief lichte zaken die wegvallen. De gemiddelde prijs zal daardoor stijgen. De afname van de behandeltijd van echtscheidingsverzoeken heeft een prijsdrukkend effect. De verwachting is dat deze twee effecten elkaar zullen opheffen.

3. Tot slot

Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE

Vaststelling verdien capaciteit (artikel 156)

- Het aanhaken bij de verdien capaciteit bij aanvang huwelijk zal stof zijn tot discussie en bewijsproblemen gaan opleveren. Veel rechtzoekenden houden er geen degelijke administratie op na. Doorgaans is het lastig om financiële en andere aanvullende informatie van langer dan vijf jaar geleden boven tafel te krijgen.
- Als er wel financiële gegevens zijn uit het verleden, toen de munteenheid nog de gulden was, komt de vraag op hoe dat dan moet worden omgezet naar hedendaagse verdien capaciteit? Moet op dat inkomen inflatiecorrectie/welvaartscorrectie worden toegepast? Moeten gegevens van wat toen een modaal inkomen was worden opgevraagd bij het CBS, ? Daar lijkt het, gezien de AMvB en de toelichting op de AMvB (zie pag. 34) wel op. Nadere duidelijkheid op dit punt is gewenst.
- Niet geheel duidelijk is of met artikel 156 lid 2 bedoeld wordt de tabel in de AMvB leidend te laten zijn of dat het slechts als minimum is bedoeld. Wat als het inkomen van de alimentatiegerechtigde hoger was dan de verdien capaciteit volgens de tabel? Is dat hogere inkomen dan de verdien capaciteit?
- Ook het spiegelbeeld vraagt aandacht: hoe om te gaan met de situatie dat een van partijen reeds voor aanvang van het huwelijk arbeidsongeschikt is. Het lijkt niet redelijk om dan uit te gaan van de verdien capaciteit zoals deze in de tabellen staat opgenomen.
- De tabel, die in de AMvB is opgenomen ter vaststelling van de verdien capaciteit, vermeldt inkomensbedragen. De Raad neemt aan dat dit brutobedragen zijn, maar een expliciete vermelding hiervan (bruto of netto) zou op zijn plaats zijn. De bedragen die de draagkrachtberekening vermeldt lijken netto bedragen te zijn. Vervolgens moet er op grond van artikel 156 een vergelijking worden gemaakt tussen het bedrag van de verdien capaciteit met het (alimentatie)inkomen bedoeld in artikel 400a. Om te komen tot een vergelijking moet de bruto verdien capaciteit eerst netto gemaakt worden. De AMvB vermeldt hier niets over.

Termijn voor indienen verzoek partneralimentatie

De termijn van een jaar voor het indienen van het verzoek tot het vaststellen van een uitkering voor levensonderhoud, genoemd in artikel 156b lid 3, lijkt aan de korte kant. Als een onderhoudsgerechtigde een tijd lang probeert om aan het werk te komen en dit nog niet lukt binnen een jaar, wordt hij/zij gedwongen voor het eind van dat jaar een verzoek in te dienen. Het lijkt wenselijker de termijn van een jaar te verlengen tot bijv. twee jaar, en daar aan te koppelen dat geen onderhoudsbijdrage kan worden vastgesteld over de periode voorafgaand aan de datum van indiening van het verzoekschrift. Een (te) korte termijn zoals nu voorzien kan ertoe leiden dat zekerheidshalve verzoeken worden ingediend om de termijn te redden, terwijl die verzoeken uiteindelijk onnodig blijken.

Het verdient aanbeveling om in plaats van in de toelichting (pag. 21) in de wettekst zelf op te nemen dat een niet tijdige indiening van een verzoek tot niet-ontvankelijkverklaring leidt.



Hardheidsclausule (artikel 156b lid 4)

De Raad vraagt zich af of de zinsnede in lid 4 'met inachtneming van het bij of krachtens artikel 156a bepaalde' wel juist is. Bij toepassing van de hardheidsclausule moet toch juist van dat bepaalde worden afgeweken om tot een ander resultaat te kunnen komen?

De toelichting (pag. 23 onderdeel G) vermeldt dat het de bedoeling is dat dit artikellid (ook) van toepassing is op een eerste vaststelling van de alimentatie. Het gebruik van de term "de vastgestelde uitkering" in de tekst van de wet doet anders vermoeden. Verduidelijking is hier op zijn plaats.

Duur van de alimentatieverplichting

Voor de bepaling van de looptijd van de partneralimentatie haakt artikel 157 aan bij de duur van het huwelijk. De in het wetsvoorstel beoogde bekorting van de alimentatieduur zal naar verwachting als neveneffect hebben dat onderhoudsgerechtigden minder haast maken met de afwikkeling van hun echtscheiding. De Raad acht het daarom wenselijker om voor wat betreft de berekening van de duur van de alimentatieverplichting aan te haken bij de datum van indiening van het verzoekschrift tot echtscheiding in plaats van de datum van de echtscheidingsbeschikking. In de wet zou dan bepaald moeten worden dat in alle echtscheidingsbeschikkingen waarbij om alimentatie wordt verzocht, de datum van indiening van het verzoekschrift wordt vermeld, zodat partijen en anderen, zoals later oordelende rechters, weten van welke datum ze uit moeten gaan.

De bekorting van de duur van de partneralimentatie acht de Raad op zich duidelijk en verdedigbaar. De rechten van de huidige 'ouderen' met langdurige huwelijken zijn naar de mening van de Raad op één punt echter onvoldoende gewaarborgd. Bij huwelijken van 15 jaar of meer en bij een leeftijd van de alimentatiegerechtigde van ouder dan 55 (vanaf 2018 vanaf 56 en vanaf 2021 57 jaar) loopt ingevolge artikel 157 lid 2 de alimentatieduur door tot de AOW.

De leeftijd van 55 komt de Raad hoog voor. Veel vrouwen tussen de 50 en 55, die 20 tot 30 jaar getrouwd zijn en altijd voor de kinderen hebben gezorgd hebben toch echt een beperkte verdien capaciteit omdat het écht nog een traditioneel huwelijk was. Dat de leeftijd van 50 op zichzelf zeker niet te oud is om te kunnen werken doet hieraan niet af. De Raad bepleit om die leeftijd te verlagen van (AOW min 10) naar (AOW min 13 of 15).

Voorlopige partneralimentatie

De vraag rijst hoe om te gaan met de berekening van voorlopige partneralimentatie (voor de duur van het geding) in het kader van artikel 822 lid 1 sub e Rv. Is het de bedoeling dat de huidige werkwijze wordt voortgezet voor wat betreft de berekening van behoefte en draagkracht? Mogelijk omdat hier artikel 1:81 BW als grondslag geldt? De Raad beveelt aan hieraan aandacht te besteden in de toelichting en te voorzien in een overgangsregeling.

Vervallen beëindiging alimentatieverplichting bij huwelijk/samenwoning

Als gevolg van het vervallen van artikel 160 loopt de alimentatieverplichting bij een volgend huwelijk/samenwoning door. Hoe verhoudt zich het doorlopen van de alimentatieplicht bij hertrouwen tot de onderhoudsplicht van artikel 1:81 BW? Overigens lijkt ook de memorie van toelichting voorbij te gaan aan het bestaan van dit artikel: zie



onderaan pagina 18 ('veel getrouwden herkennen zich niet in de doctrine dat de ene partner verplicht zou zijn in het onderhoud van de ander te voorzien').

Vaststelling alimentatie-inkomen (artikel 400a)

Met de veranderingen van de arbeidsmarkt, waarbij er steeds meer mensen met flexibele of tijdelijke kortdurende contracten arbeid verrichten, zal het 2e lid van artikel 400a steeds vaker toepassing vinden. Het begrip 'arbeidsovereenkomst' behoeft naar de mening van de Raad juist vanwege de stijging van flexibele en tijdelijke arbeidsovereenkomsten nadere uitleg. De vraag dringt zich op waarom ingeval van een arbeidsovereenkomst voor 6 maanden lid 1 toegepast zou moeten worden. Aansluiten bij de gemiddelde inkomsten over een periode van twee jaren lijkt een evenwichtiger en rechtvaardiger beoordeling te geven. De Raad stelt voor om aan lid 2 tussen de woorden een arbeidsovereenkomst en niet op basis.. de woorden met een langere duur dan één jaar (of woorden van gelijke strekking) toe te voegen.

De Raad vraagt zich af of de keuze voor een referentieperiode van (slechts) twee voorafgaande kalenderjaren afdoende is voor de praktische beoordeling en of hiermee voldoende wordt zeker gesteld dat een bestendige inkomenslijn zichtbaar wordt. In de praktijk worden regelmatig, juist bij zzp'ers, DGA's en andere ondernemers moeilijkheden ondervonden bij het vaststellen van het inkomen van het voorafgaande jaar (en soms zelfs nog het jaar daaraan voorafgaand) omdat zij uitstel bij de Belastingdienst hebben gevraagd voor het indienen van hun aangiften en dergelijke. Als de rechter gehouden is zijn beslissingen te baseren op de twee voorafgaande jaren, zullen vaker beslissingen worden gegeven op basis van onzekere bedrijfsgegevens en cijfers. De bij dit soort zaken thans gebruikelijke periode van drie jaar geeft meer en vaak voldoende duidelijkheid om een 'bestendig' gemiddeld niveau van inkomen te kunnen vinden. De Raad stelt daarom voor om de termijn van twee jaar uit te breiden naar drie jaar.

De Raad vraagt zich af of bedoeld is te veronderstellen dat het inkomen van de afgelopen twee jaar representatief zal zijn voor de komende jaren (en dat dit dus wordt verondersteld een goede prognose te zijn), óf dat bedoeld is om bewust geen prognose te maken.

De huidige tendens in de rechtspraak is om zoveel mogelijk naar de toekomst te kijken en dus als het kan met prognoses te werken. Als het wetsvoorstel deze tendens beoogt te beëindigen, is er met de invoering van artikel 400a geen ruimte meer om over de toekomst te praten, en is er dus geen ruimte meer voor bijvoorbeeld een stelling (die veelvuldig voorkomt) inhoudende dat de daling van het inkomen van de onderneming van het afgelopen half jaar, ook de komende jaren zal doorzetten (bijvoorbeeld omdat de grootste opdrachtgever is vertrokken). Of is bedoeld deze discussie bij de hardheidsclausule te laten plaatsvinden?

De Raad acht het geen goede ontwikkeling hoe thans wordt voorgesteld de draagkracht van ondernemers vast te stellen. Enkel de winst uit onderneming uit de voorgaande jaren gebruiken is niet juist. Dit geeft slechts een beeld van de verdien capaciteit (in het verleden) maar geeft geen antwoord op de vraag of de onderneming voldoende liquide middelen heeft om de alimentatie te voldoen. Hiervoor is een kasstroomoverzicht noodzakelijk. Uit een dergelijk overzicht kan worden vastgesteld of de ondernemer



(meer) middelen kan vrijmaken om de alimentatie te voldoen. Daarnaast kan een prognose opgesteld door een accountant ook van belang zijn. Het gebruikmaken van het fiscaal inkomstenbegrip en de minimumregeling van de fiscus voor DGA's werkt misbruik en gevoel van onrecht in de hand.

De voorgestelde regeling staat haaks op de trend in de rechtspraak van de afgelopen jaren waarbij de rechter kan treden in de vraag of de DGA zich een hoger salaris kan toekennen. De Raad is van mening dat de rechter deze ruimte moet behouden.

Het is niet duidelijk hoe het woord "minimumregeling" in de memorie van toelichting (pag. 25) in dit geval is bedoeld.

De voorliggende tekst van artikel 400a lid 7 brengt mee dat wanneer er sprake is van een verwijtbare inkomensdaling, toch het hogere inkomen in aanmerking genomen wordt, ook als deze inkomensdaling niet meer herstelbaar is. In de praktijk zal deze regel ernstige problemen geven als inkomensverlies echt niet herstelbaar is; vergelijk ook de huidige rechtspraak. Is het een bewuste overweging geweest om niet herstelbaar inkomensverlies voor rekening van de onderhoudsplichtige te laten? De Raad mist op dit punt een toelichting. Ter voorkoming van nodeloze discussies is het overigens wellicht aan te bevelen om in dit artikellid niet te spreken over "te wijten" maar over "toe te rekenen".

Ingevolge artikel 400a lid 8 wordt onder alimentatie-inkomen ook begrepen de kinderbijslag en het kindgebonden budget, terwijl dit inkomsten zijn die bedoeld zijn te worden besteed aan de kosten van de kinderen. Daarmee wordt kennelijk aangesloten bij het wetsvoorstel kinderalimentatie dat dezelfde definitie van inkomen hanteert. Bij de berekeningssystematiek van de kinderalimentatie is er echter mee rekening gehouden dat het extra inkomen wordt besteed aan de kinderen. Dan zou het logischer zijn om dit inkomen niet mee te nemen bij het bepalen van de partneralimentatie. Beter zou zijn om de kinderbijslag en het kindgebonden budget net als de veronderstelde kosten van de kinderen van de draagkracht af te halen.

Partneralimentatie en onderhoudsplicht stiefkinderen

Hertrouwen is geen reden voor wijziging van de alimentatie. Door een nieuw huwelijk kan de alimentatieplichtige echter onderhoudsplichtig worden voor de minderjarige kinderen van zijn echtgenoot. Onderhoud van kinderen heeft voorrang boven partneralimentatie. Dit kan een alimentatieplichtige in problemen brengen. Dit punt behoeft nadere aandacht, tenzij er via de hardheidsclausule in moet en mag worden voorzien.

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel herziening kinderalimentatie, waarin de onderhoudsplicht van stiefouders voor stiefkinderen vervalt, zal dit 'knelpunt' zich overigens niet meer voldoen.

Som ineens: bepaling van de hoogte

Nieuw is dat de rechter ingevolge artikel 402 een uitkering tot levensonderhoud ook als som ineens kan bepalen. Dat is een begrijpelijke gedachte, maar wel mist de Raad een toelichting of handvatten. Het lijkt duidelijk dat als partijen allebei een lumpsum willen, de rechter die moet vaststellen. Als partijen het niet over de hoogte eens worden, moet de rechter die dus berekenen. De hoogte zal logischerwijs het resultaat zijn van (aantal



jaar alimentatierecht x alimentatiebedrag). Wat nog mist zijn aanknopingspunten voor de vraag of dan de netto contante waarde moet worden bepaald van de toekomstige alimentatietermijnen en hoe (aan de hand van welk percentage) daar dan toe moet worden overgegaan.

Geen indexering

De Raad heeft bedenkingen bij de regeling van artikel 402a dat de wettelijke indexering niet van toepassing is op partneralimentatie. Dit houdt feitelijk een lichte afbouwregeling tijdens de duur van de alimentatieverplichting in, terwijl daar eigenlijk geen grondslag voor bestaat. De toelichting overtuigt op dit punt niet.

Overgangsrecht

Artikel V van het wetsvoorstel maakt voor de Raad niet geheel duidelijk dat oude gevallen eerbiedigend behandeld worden, zoals de memorie van toelichting wel vermeldt: "Ook alle voor de datum van inwerkingtreding van de wettelijke regeling reeds uitgesproken echtscheidingen worden op basis van het oude recht behandeld. Op een volgens oud recht vastgestelde uitkering blijven de (oude) artikelen onverkort van toepassing." (pg. 17)

Vervolgens worden op wijzigingsverzoeken van oude gevallen wel de artikelen 156a en 400a toegepast indien die verzoeken na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden ingediend. De Raad ziet hier een inconsistentie in, en acht het ook met het oog op verworven rechten en in het verleden gevormde verwachtingen juist om oude gevallen op alle onderdelen eerbiedigend te behandelen, dus ook ten aanzien van de wijzigingsverzoeken.

Gebeurt dit niet, dan verwacht de Raad een hausse aan zaken na invoering van de wet, waarin zal worden geprobeerd de alimentaties op basis van de nieuwe normen verlaagd te krijgen; dit leidt tot rechtsonzekerheid voor alimentatiegerechtigden. Dit is onwenselijk.

Aan wijzigingsverzoeken met terugwerkende kracht zou in de overgangsregeling ook aandacht moeten worden besteed. Deze komen in de praktijk veelvuldig voor.

Redactioneel

De meeste artikelen hebben betrekking op "gewezen echtgenoten" maar vermelden "echtgenoten". Zuiverder is het om waar dat aan de orde is te spreken van "gewezen echtgenoten".