

Verslag expertmeeting herziening Wet Partneralimentatie

Datum: 29 april 2021
Aanwezigen: Marjan Nieuwenhuis, Myrtille Hellendoorn, Ingrid Vledder, Bregje Dijksterhuis, Ariane Hendriks, Mirella Peereboom, Heidi Lichtevelde, Femke Zeven (voorzitter), Sarah Jeddaoui (notulist).

Inleiding

In januari 2020 is de duur van de partneralimentatie gewijzigd van 12 naar 5 jaar.¹ Gezien de grote mogelijke gevolgen voor vrouwen in een financieel kwetsbare positie is de vraag of voldoende is uitgezocht wat de gevolgen kunnen zijn van deze wetwijziging. Het is dan ook opvallend dat er zo weinig protest van de kamerleden in beide Kamers en in de publieke opinie is geweest. Een mogelijke oorzaak hiervan is de manier waarop het wetsontwerp in beeld is gebracht, oftewel hoe de wet is 'geframed'. Er is gebruik gemaakt van het argument dat verkorting van de duur van de partneralimentatie een prikkel bevat en dit de economische zelfstandigheid van vrouwen zou bevorderen.²

Bureau Clara Wichmann is gevraagd om de wetwijziging partneralimentatie op de agenda te zetten en de mogelijkheden te onderzoeken om de wet in te trekken, wijzigen en/of de gevolgen van deze wetwijziging te beperken/verzachten. Naar aanleiding van dit verzoek, afkomstig van Marjan Nieuwenhuis en Myrtille Hellendoorn, heeft Bureau Clara Wichmann besloten een expertmeeting te organiseren om de mogelijkheden met experts te bespreken. Wij zijn erg dankbaar voor de opkomst en de kennis en informatie die wij hebben verkregen tijdens deze meeting.

Hieronder hebben wij getracht alle bespreekpunten te beschrijven, met tot slot een conclusie over de vervolgstappen (op advies van de experts) m.b.t. dit onderwerp. De kern van de conclusie is dat Bureau Clara Wichmann de uitwerking van de wetwijziging zal volgen en zal proberen contact te leggen met vrouwen die mogelijk al (binnenkort) nadeel ondervinden van de wetwijziging. Door dit vroeg te signaleren, is er wellicht meer mogelijk met betrekking tot het verzamelen van bewijs, waardoor wij in een stevige zaak - die richtinggevend kan zijn in het invullen van de hardheidsclausule door de rechter - positief zouden kunnen beïnvloeden.

Toelichting wetwijziging partneralimentatie

Ook nu is betaald en onbetaald werk binnen een relatie nog ongelijk verdeeld. Uit het IBO deeltijd onderzoek komt naar voren dat het nog vele jaren gaat duren voordat de taken binnen een huwelijk of bij het samenwonen gelijk verdeeld zullen zijn.³ Bij een scheiding behouden vooral de mannen het inkomen. Vrouwen gaan er vaak aanzienlijk op achteruit, waarbij 40% van de vrouwen op bijstandsniveau zullen leven.

Er is over dit wetsvoorstel vijf a zes jaar in de kamer gediscussieerd, mede naar aanleiding van bijdragen van aanwezige experts. Er zijn 3 nota's van wijzigingen geweest, er is sprake van een soepeler hardheidsclausule en er zijn uitzonderingscategoriën geformuleerd om de gevolgen te verzachten voor 50+ vrouwen. Het is onjuist om te zeggen dat er weinig discussie is geweest rondom het wetsvoorstel, al zijn er enige formele stappen overgeslagen. Er is veel geamendeerd en geadviseerd, maar er is weinig protest geweest van de vrouwen die alimentatie ontvangen. Dit kan ermee te maken hebben dat er maar in 16% van de gevallen

¹ <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-34231-3.html>

² 'Het wetsvoorstel voorziet ook in een prikkel om weer zelfstandig op eigen benen te gaan staan'.

³ <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-34231-3.html>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/29/ibo-deeltijdwerk>

alimentatie opgelegd.⁴ De vraag is wat er nog mogelijk is om de negatieve financiële gevolgen voor veel vrouwen na echtscheiding te verminderen en welke mogelijkheden zijn er om de wet te wijzigen.

Mogelijkheden om de wet te wijzigen op basis van de totstandkoming van de wet

Hoewel onder de aanwezige experts consensus bestaat dat het totstandkomingsproces van de herziene wet te wensen overlaat, met name met betrekking tot betrokkenheid van de vrouwen in kwestie zelf, geeft de wetsgeschiedenis geen aanknopingspunten om de wet te wijzigen. De groep die het hardst wordt geraakt, de financieel kwetsbare, verzorgende partners tijdens en na huwelijk, meestal vrouwen, hadden nauwelijks een stem in het wetgevingsproces en er was (te) weinig tegenmacht vanuit de wetenschap, de rechtspraak, lobbygroepen/belangenverenigingen en ook de oppositiepartijen. Ook is de Raad van State niet opnieuw om advies gevraagd. Een grote kamermeerderheid was echter voor het wetsvoorstel. De expert achten de kans dat een kamermeerderheid de wet teruggedraait dan ook niet reëel.

Het wetsvoorstel is langdurig behandeld, het boek *'Commentaar & context Wet Herziening Partneralimentatie'* bevat een uiteenzetting van dit proces en alle kamerstukken.⁵ Na protest bleek het oorspronkelijke wetsvoorstel niet werkbaar. Hierna zijn twee van de drie onderdelen uit de wet gehaald; alleen de wijziging van 12 naar 5 jaar is in stand gelaten. De hardheidsclausule is in de tweede kamer veel besproken, samen met de verzachtende omstandigheden. Het was duidelijk dat die verkorting van de alimentatieduur, volgens de meeste kamerleden, er wel echt moest komen. De sociaal-economische effecten raken de vrouwen het meest, althans, de verzorgende partners. Vrouwen die door de wet geraakt worden zitten niet in de kamer, niet in de wetenschap en niet bij de rechterlijke macht. Daarom is het van belang dat BCW dit nader onderzoekt en de mogelijkheden hierin verkent, zodat op deze manier mogelijk een vorm van representatie zal ontstaan.

Mogelijkheden om de wet te wijzigen op basis van indirecte discriminatie

Voor het wijzigen van de wet op basis van indirecte discriminatie zal eerst moeten blijken hoe rechters de nieuwe wet zullen interpreteren, met name in relatie tot de hardheidsclausule. Mogelijk zullen door uitspraken groepen die onder de hardheidsclausule zullen vallen, toegevoegd kunnen worden.

De hoeveelheid categorieën die mogelijkwijs onder de hardheidsclausule kunnen vallen, wordt momenteel onderschat.⁶ De parlementaire behandeling biedt een veelvoud aan mogelijkheden om de hardheidsclausule aan de rechter voor te leggen.⁷ De hardheidsclausule kan o.a. ruimte bieden aan vrouwen die de zorgtaken van kinderen (ouder dan 12 jaar) op zich nemen en waarvan de partner dat niet wil doen. Deze vrouwen zouden dan voor langer dan vijf jaar recht hebben op partneralimentatie. De verzorger dient dan wel aan te tonen dat de partner geen zorg op zich wil nemen: op haar rust dan de bewijsplicht. Ook de verzorgers die niet in het eigen inkomen kunnen voorzien, bij kinderen ouder dan 12 jaar, hebben na vijf jaar recht op het verlengen van de alimentatieduur. Maar ook dan dient de verzorgende aan te tonen dat het buiten de eigen schuld om is.

⁴ 'In 2011 heeft de rechter 5.200 keer alimentatie toegewezen aan de vrouw. Dat is bij bijna 16 procent van de echtscheidingen die in dat jaar door de rechter werden afgedaan.' <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34231-3.html>

⁵ <https://www.boomdenhaag.nl/webshop/commentaar-context-wet-herziening-partneralimentatie>

⁶ *langdurige huwelijken, in de visie van de initiatiefnemers een huwelijk dat langer heeft geduurd dan 15 jaar, kan de leeftijd van de onderhoudsgerechtigde een belemmering zijn om snel terug te keren tot de arbeidsmarkt. Zij gaan er hierbij van uit dat in de «traditionele» huwelijken een van de partners nagenoeg geheel aan het arbeidsproces werd onttrokken.*

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34231-3.html>

⁷ *Nadrukkelijk wensen initiatiefnemers een uitzondering te maken voor zeer langdurige huwelijken waarbij een van de partners op latere leeftijd niet (meer) werkt en huwelijken waaruit kinderen geboren zijn die de leeftijd van 12 jaar bij de scheiding nog niet hebben bereikt. Initiatiefnemers achten het redelijk dat voor deze categorieën in beginsel een uitzondering wordt opgenomen omdat dit in het belang van de kinderen of in het belang van de onderhoudsgerechtigde zelf is. Met name bij de*

Het is voor BCW interessant om deze zaken over 3-4 jaar te bekijken. Een mogelijk plan van aanpak, kan een proefproces zijn voor groepen met beroepen die niet genoemd worden in de hardheidsclausule⁸, maar die het hardst geraakt worden in de praktijk. Te denken valt aan de groep vrouwen tussen de 40 en 50 jaar, de langere huwelijken, vrouwen met kinderen die ouder dan 12 jaar zijn en de vrouwen die lange tijd uit het arbeidsproces zijn gebleven en die zware zorgtaken hebben. Er ligt een belangrijke taak voor de rechterlijke macht om de hardheidsclausule helder te interpreteren.

Tegelijkertijd ligt daar straks ook, los van eventuele strategische procedures, een taak voor individuele vrouwen. Zij dienen het verzoek te beargumenteren en aan te voeren. Deze zaken vallen vaak onder de sociale advocatuur. Aangezien dit een uitgekleeft rechtsgebied is, met weinig beschikbare middelen, ligt hier ook een taak voor BCW met betrekking tot begeleiding en de verzameling van stukken/bewijs.

Hiernaast dienen advocaten en juristen te anticiperen op de hardheidsclausule. De vrouwen dienen bij aanvraag van een echtscheiding al geïnformeerd te worden over de gevolgen na afloop van de alimentatieduur van 5 jaar en dienen een dossier op te bouwen. Er is een evaluatiemoment opgenomen in het wetsvoorstel, over 8 jaar (voor 2028). Er is bewust een termijn van 8 jaar gehanteerd, omdat er dan een aantal jaar tijd is na bijvoorbeeld een eerste uitspraak. Strategisch gezien is het interessant om de evaluatie af te wachten. De overheid is verplicht om de evaluatie te doen, mogelijk biedt dat ook aanwijzingen waardoor makkelijker is aan te tonen wat de gevolgen zijn van de wijziging van de alimentatieduur. Er moeten behoorlijk wat voorbeelden bekend worden om politiek momentum te creëren; de evaluatie biedt hier kansen voor.

De groep vrouwen dient goed in kaart te worden gebracht. Er is een grotere groep vrouwen die mogelijk wel een beroep doet op de alimentatie, maar waarbij de man niet voldoende draagkracht heeft om de kinderalimentatie te voldoen. Dat is de reden waarom maar weinig partneralimentatie wordt toegekend: vaak blijft er niks over na betaling van de kinderalimentatie.

Belangrijk is dat deze vrouwen een stem krijgen. Het gaat niet alleen om de vrouwen die gescheiden zijn, maar de doelgroep bestaat zeker ook uit de vrouwen die nu gehuwd zijn en de zorgtaken op zich hebben genomen. De groep die nu in een traditionele rolverdeling zit, dient geïnformeerd te worden over bijvoorbeeld huwelijksvoorwaarden. De grootste klap zal vallen bij de vrouwen die stoppen met werken. Dat is een groep die nu helemaal buiten de boot valt.

Ruimte rechterlijke macht om de gevolgen van de wet te verzachten & strategische procedures

De hardheidsclausule is echt maatwerk. Ook binnen de rechterlijke macht kan verschillend worden gedacht over de verdeling van arbeid en zorg en de zorg over kinderen; rechter zijn ten slotte ook maar mensen. Hierdoor kan het goed mogelijk zijn dat er regionale verschillen zullen ontstaan. Dit legt de noodzaak tot informatieverschaffing over huwelijksafspraken te meer bloot, zeker in relatie tot de bewijslast.

Een procedure zal mogelijk worden afgestoten op de hardheidsclausule. Het zal lang duren voordat er een lijn te zien is in de jurisprudentie, juist omdat het maatwerk is. Het tijdig signaleren van interessante case studie kan interessant zijn. Het is belangrijk om te onthouden dat vrouwen juist vanwege de hardheidsclausule niet altijd maar 5 jaar alimentatie zullen krijgen. Of deze wet onbillijk uitpakt, kunnen wij nu nog niet vaststellen, hiervoor moeten wij jurisprudentie afwachten.

⁸ Omdat een wettelijke regeling niet in alle uitzonderingen kan voorzien, is er een hardheidsclausule in de wet opgenomen die door de rechter of door andere deskundigen kan worden toegepast om onredelijke situaties te repareren. Initiatiefnemers realiseren zich dat het nagenoeg uitgesloten is dat zij een sluitende wettelijke regeling kunnen ontwerpen waarin rekening wordt gehouden met alle mogelijke individuele situaties. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34231-3.html>.

Partneralimentatie is in omliggende landen vaak vele malen lager en soms zelfs niet bestaand. De mate waarin de kinderopvang en huishoudelijk hulp geregeld speelt hierbij wel een rol, waardoor het moeilijk is om de situaties te vergelijken.

De vermogensrechtelijke gevolgen van huwelijken/partnerschappen en echtscheidingen vereisen niet alleen bewustwording en educatie, het vereist een wijziging in de maatschappelijke structuur in Nederland. Het wringt om te zien dat de risico's nu geïndividualiseerd zijn en zwaarder op het bord van de vrouw terecht komen. Ook de bewijslast lijkt omgedraaid; de man diende aan te voeren dat er korter dan 7 jaar recht is op partneralimentatie. Nu ligt het bij de vrouw om aan te tonen dat ze recht heeft op langer dan 5 jaar partneralimentatie. Dit raakt aan de maatschappij brede ongelijkheid tussen mannen en vrouwen en dient dus maatschappelijk breed te worden aangekaart. Hierin is aandacht nodig voor een gelijke verdeling van werk-en zorgtaken.

In de lobby voor gelijke verdeling van werk-en zorgtaken dient meer aandacht te zijn voor huwelijksvermogensrecht en de invloed hiervan. Niet alleen maar cijfers, maar ook de verhalen van deze vrouwen moeten in beeld komen in de vorm van storytelling. Men dient de daadwerkelijke gevolgen te zien van de scheiding, de teruggang van de koopkracht en de vrouwen die zeggen dat ze het anders hadden gedaan als ze dit hadden geweten. Dit zou ook politiek effect kunnen hebben.

Conclusie

Naar aanleiding van deze expertmeeting is Bureau Clara Wichmann tot de conclusie gekomen dat het niet reëel is om te werken aan een intrekking of wijziging van de wet, ondank dat dit uiteraard tot de wettelijke mogelijkheden behoort. Op advies van de experts is het van belang om lijntjes uit te zetten binnen het netwerk van BCW, om potentiële cliënten te vinden die mogelijk een procedure zullen voeren omtrent de duur van de partneralimentatie. De experts hebben tijdens de meeting aangegeven hierin te willen meedenken, dit verwelkomt het Bureau graag.

Zoals uit onderstaande to do-lijst blijkt, zal BCW de uitwerking van de wetwijziging volgen en proberen contact te leggen met vrouwen die mogelijk al nadeel ondervinden van de wetwijziging. Als hierin samengewerkt kan worden met advocaten biedt dit mogelijkheden tot het verzamelen van voldoende bewijs, waardoor uiteindelijk een sterke strategische procedure kan worden gevoerd over het breed invullen van de hardheidsclausule. Hiernaast zal BCW het huwelijksvermogensrecht onder de aandacht brengen bij haar partners in de Alliantie Samen Werkt Het!.

To do's

1. In kaart brengen wie er onder de hardheidsclausule valt;
2. Het zoeken van cliënten wiens casus zich leent voor een strategische procedure;
3. Evt communicatie met rechterlijke macht over invulling discretionaire bevoegdheid;
4. Signalering bij de Alliantie Samen Werkt Het mbt de rol van huwelijksvermogensrecht in de werk-zorgverdeling