

Vergaderjaar 2013–2014

33 311

Voorstel van wet van het Lid Bontes tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van de duur van partneralimentatie en tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het desverzocht verstrekken van berekeningen van draagkracht en behoefte in zaken betreffende partneralimentatie

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2014

Tijdens de plenaire behandeling op 29 januari 2014 (Handelingen II 2013/14, nr. 47, item 3, blz. 1–7) van het voorstel van wet van het Lid Bontes tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van de duur van partneralimentatie en tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het desverzocht verstrekken van berekeningen van draagkracht en behoefte in zaken betreffende partneralimentatie (Kamerstukken 33 311) zijn mij enkele vragen gesteld.

Deze vragen betreffen het beroep op een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand door vrouwen met kinderen na echtscheiding, het zorgen voor kinderen door vrouwen na echtscheiding, het voorgestelde overgangsrecht in relatie tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) alsmede de huidige alimentatie duur van twaalf jaren. Ik beantwoord deze vragen graag als volgt.

Vrouwen met kinderen in bijstand na echtscheiding en beroep op bijstand door wetsvoorstel

De heer Recourt heeft mij gevraagd hoeveel vrouwen met kinderen na echtscheiding in de bijstand komen. Daarnaast wil hij weten hoeveel (extra) beroep op de bijstand het wetsvoorstel van de heer Bontes teweeg brengt.

Uit gegevens van het CBS blijkt dat in 2012 ongeveer 2500 personen in de bijstand zijn ingestroomd vanwege het verbreken van hun relatie (huwelijk of geregistreerd partnerschap) (Rapport Redenen in- en uitstroom WWB, december 2013). Niet bekend is of hier kinderen bij betrokken zijn en of het mannen dan wel vrouwen betreft. Precieze

gegevens over vrouwen met kinderen die instromen in de bijstand zijn niet voorhanden.

Met betrekking tot de effecten van het wetsvoorstel van de heer Bontes met betrekking tot uitkeringen op grond van de Wet Werk en bijstand (WBB) verwijs ik naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstuk 33 311, blz. 3 en 4). Aangegeven is dat op basis van CBS-cijfers over 2010 is becijferd dat er ongeveer 11 miljoen euro als inkomsten worden verrekend met WWB uitkeringen als gevolg van ontvangen partneralimentatie en dat uit gegevens van het Ministerie van Financiën blijkt dat ongeveer 35% van de alimentatiebetalingen betrekking heeft op de periode na vijf jaar. Deze 35% zou met de door de heer Bontes voorgestelde wetswijziging wegvallen. Het bedrag inzake de toename van kosten voor de WWB komt daarmee uit op 35% van 11 miljoen euro, zijnde 4 miljoen euro.

Vrouwen met zorg voor kinderen na echtscheiding

De heer Recourt heeft gevraagd hoeveel vrouwen de zorg voor de kinderen op zich nemen na echtscheiding. Uit gegevens van het CBS blijkt dat het merendeel van de kinderen na echtscheiding bij de moeder woont. In 2009 ging 62% van de kinderen bij hun moeder wonen (jeugdmonitor.cbs.nl / publicaties / 2011/bijna-30-duizend-kinderen-maken-echtscheiding-mee). In 2011 woonde bijna 65% van de kinderen na een echtscheiding bij de moeder (StatLine.cbs.nl, veiligheid en recht-civielrecht-echtscheidingsprocedures-nevenvoorzieningen).

Overgangsrecht en EVRM

Door de heer Recourt is gevraagd naar mogelijke strijdigheid van het in het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dit artikel bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom en dat aan niemand zijn eigendom zal worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

In het door de heer Bontes voorgestelde overgangsrecht (artikel III) is in het eerste lid bepaald dat de voorgestelde wijzigingen alleen van toepassing zijn op uitkeringen die na inwerkingtreding van de wet door de rechter zijn toegekend of tussen partijen zijn overeengekomen (zogenoemde eerbiedigende werking).

Het tweede lid bepaalt dat uitkeringen die voor het tijdstip van inwerkingtreding door de rechter zijn toegekend of door partijen zijn overeengekomen van rechtswege eindigen vijf jaren na inwerkingtreding, tenzij de door de rechter vastgestelde of door partijen overeengekomen termijn eerder eindigt. Dit betekent dat een verplichting tot levensonderhoud met de huidige wettelijke looptijd van twaalf jaren, die ten tijde van de inwerkingtreding nog geen zeven jaar heeft geduurd, in duur wordt beperkt. Het derde lid bevat een hardheidsclausule. Wanneer de beëindiging van de uitkering ten gevolge van het verstrijken van de in het tweede lid genoemde termijn van vijf jaren zo ingrijpend van aard is dat ongewijzigde handhaving van die termijn naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden gevergd van de alimentatiege-rechtigde, kan de rechter op diens verzoek alsnog een termijn vaststellen. Deze termijn kan op grond van het vierde lid op dezelfde voorwaarden op verzoek van een van de echtgenoten weer worden gewijzigd.

In het kader van de beoordeling of een regeling strijdig is met artikel 1 van het Eerste Protocol dient een aantal stappen te worden genomen.

Als eerste stap dient te worden bekeken of er sprake is van «eigendom» in de (autonome) betekenis van het EVRM. Het begrip «eigendom» is in de Straatsburgse jurisprudentie zeer ruim. Het is niet beperkt tot eigendom van stoffelijke zaken: ook rechten en belangen die een economische waarde vertegenwoordigen, kunnen onder het begrip eigendom vallen. Ook partneralimentatie valt onder dit begrip.

Als tweede stap zal bezien moeten worden of de regeling een «inmenging» in het ongestoorde eigendomsrecht inhoudt. Er is sprake van een inmenging indien «the possibility of exercising the right to property» de facto aanzienlijk beperkt wordt.¹ In het geval van inmenging kan sprake zijn van «regulering» van eigendom danwel «ontnemings» van eigendom.

In het geval een lopende alimentatietermijn die op grond van het huidige recht twaalf jaren bedraagt door de regeling wordt bekort, is denkbaar dat tot een inmenging in het genot van het eigendomsrecht wordt geconcludeerd.

Als derde stap dient te worden beargumenteerd waarom de inmenging in het ongestoorde genot van het eigendomsrecht proportioneel is. De volgende factoren zijn daarbij van belang

- a) het algemeen belang dat gediend is door de inbreuk makende maatregel;
- b) de proportionaliteit tussen de inbreuk makende maatregel en het nagestreefde algemeen belang;
- c) de procedurele waarborgen voor de betrokkenen (het belang van adequate rechtsbescherming, maar ook of er sprake is van een overgangsregime);
- d) (in geval van ontneming van eigendom) de maatregelen ter compensatie van geleden verlies.

Hierboven heb ik het kader geschetst aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of er sprake is van een inmenging in het genot van het eigendomsrecht en of deze inmenging strijdigheid kan opleveren met het EVRM. Wanneer er sprake is van een inmenging in het genot van het eigendomsrecht, is de gegeven motivering voor de proportionaliteit van deze inmenging van groot belang.

Met betrekking tot de regeling die kan leiden tot een bekorting van een lopende alimentatietermijn is door de heer Bontes aangegeven dat een eerbiedigende werking zou betekenen dat nog lange tijd alimentatieverplichtingen bestaan die zijn gebaseerd op een wettelijk stelsel dat niet langer als juist wordt gezien. Daarnaast is door de heer Bontes gewezen op het nog lange tijd naast elkaar blijven bestaan van twee verschillende alimentatiestelsels.

Het is aan de heer Bontes om te beoordelen of de door hem aangevoerde argumenten toereikend zijn om de proportionaliteit van de inmenging te kunnen dragen. Na aanvaarding van het wetsvoorstel door het parlement zal het kabinet, in het kader van de vraag of dit wetsvoorstel bekrachtigd dient te worden, hierover een standpunt innemen.

Alimentatietermijn van twaalf jaren

De heer De Wit heeft gevraagd of het juist is dat de termijn van twaalf jaren die van rechtswege geldt voor het verstrekken van levensonderhoud aan de gewezen echtgenoot (art. 1:157, vierde lid, BW), als de rechter geen termijn heeft vastgesteld (art. 1:157, derde lid, BW), tot een standaardtermijn geworden is. Mocht dit zo zijn, dan wil de heer De Wit weten of dit in overeenstemming is met de bedoeling die de wetgever met deze leden heeft gehad.

¹ EHRM 23 september 1982, Sporrong & Lönnroth t. Zweden (Serie A-52), par. 60.

De verplichting tot het verstrekken van levensonderhoud aan de gewezen echtgenoot eindigt van rechtswege na het verstrijken van een termijn van twaalf jaren, tenzij de rechter, op verzoek van een van de echtgenoten, een andere termijn heeft vastgesteld. Deze andere termijn mag niet langer zijn dan twaalf jaren. 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 stellen², omdat het in beginsel om een definitieve vaststelling van het einde van de alimentatieverplichting gaat. Het wijzigen van een door de rechter vastgestelde alimentatietermijn is slechts mogelijk in geval van zo ingrijpende wijziging van omstandigheden dat ongewijzigde handhaving van de termijn naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van de verzoeker kan worden gevergd (art. 1:401, tweede lid, BW).

Navraag bij de Raad voor de rechtspraak heeft uitgewezen dat over de door de rechter op verzoek van een van de echtgenoten vastgestelde termijnen geen recente cijfers bekend zijn. Jurisprudentie laat zien dat er wel om vaststelling van termijnen verzocht wordt en dat deze verzoeken in bepaalde gevallen ook door de rechter worden gehonoreerd.³ De indruk bestaat dat in het merendeel van de gevallen niet om een termijn wordt verzocht.

Wat betreft de bedoeling van de wetgever ten aanzien van de leden 3 en 4 van artikel 157 merk ik het volgende op. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel houdende wijziging van bepalingen in het Burgerlijk Wetboek in verband met de regeling van de limitering van alimentatie na scheiding (Kamerstukken II 1985/86, 19 295, nr. 3) is aangegeven dat de verantwoordelijkheid die men door het huwelijk op zich heeft genomen een verplichting inhoudt om bij te dragen in het levensonderhoud van de andere partij, maar dat deze niet rechtvaardigt dat de verplichting na beëindiging van het huwelijk ongelimiteerd blijft bestaan. Gekozen is deze verplichting van rechtswege te laten eindigen na het verstrijken van een termijn van twaalf jaren na inschrijving in de registers van de burgerlijke stand. Bij de keuze voor deze termijn is uitgegaan van het ongunstigste geval, namelijk een huwelijk met kinderen waarbij het jongste kind geboren werd toen de ouders scheidden. Er is ervan afgezien de rechter te verplichten iedere alimentatie aan een termijn te verbinden, omdat het niet altijd mogelijk zal zijn om kort na de scheiding een verantwoorde beslissing te nemen omtrent de duur van de alimentatieverplichting. In artikel 157, derde lid, is voorts, overeenkomstig rechtspraak van de Hoge Raad, opgenomen dat de rechter niet buiten het verzochte om mag beslissen, aldus de memorie van toelichting. De rechter kan dus niet ambtshalve een andere termijn vaststellen. Het is derhalve aan de echtgenoten om de rechter al dan niet te vragen een termijn te vast te stellen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

² HR 18 april 1997, NJ 1997/571.

³ Zie voor een beperking in duur bijv. Hof Arnhem-Leeuwarden 12 december 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:9674.