

Tussenevaluatie: evaluatiekader, nul- en tussenmeting

Evaluatie Wet herziening partneralimentatie

Tussenevaluatie: evaluatiekader, nul- en tussenmeting

Evaluatie Wet herziening partneralimentatie

MANAGEMENTSAMENVATTING

Auteurs

Niek van Ansem
Suna Duysak
Naomi Spalter
Coco Bastiaansen
Hedwig Rossing

Met medewerking van: Katrien de Vaan

Amsterdam, 18 september 2025

© 2025 Regioplan, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan Beleidsonderzoek B.V.

Resultaten gebaseerd op eigen berekeningen Regioplan in opdracht van het WODC in projectnummer 9857 op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

0 Managementsamenvatting

0.1 Aanleiding

Op 1 januari 2020 trad de Wet herziening partneralimentatie (hierna: de Wet) in werking. De belangrijkste hervorming die voortkwam uit de Wet betreft de duur van partneralimentatie: de maximumtermijn van twaalf jaar is ingekort naar een termijn van maximaal vijf jaar, of gelijk aan de helft van de huwelijksduur (bij een huwelijk of geregistreerd partnerschap¹ dat korter dan tien jaar heeft geduurd). De Wet voorziet in een evaluatie binnen een periode van acht jaar; deze moet in 2027 plaatsvinden. Het onderhavige onderzoek is een tussenevaluatie, die ter voorbereiding dient voor de uiteindelijke evaluatie.

We ontwikkelden hiervoor allereerst een evaluatiekader en we voerden in de tweede fase van het onderzoek (in retrospectief) een nulmeting uit. Ook onderzochten we voorlopige effecten van de Wet op specifieke punten die zijn toegezegd aan de Eerste Kamer, namelijk: de economische zelfstandigheid, de financiële consequenties, de situatie van alimentatiegerechtigden met de zorg voor jonge kinderen, het gebruik van de hardheidsclausule en de grensgevallen in de uitzonderingsbepalingen:

De centrale **probleemstelling** voor het onderzoek luidt als volgt:

Wat wordt er met de Wet herziening partneralimentatie beoogd en welke veronderstellingen worden gedaan over de wijze waarop deze doelen worden behaald (werkzame mechanismen)? Welke indicatoren kunnen op basis van de beleidslogica worden onderscheiden en wat was de uitgangspositie² voor deze indicatoren ten tijde van de invoering van de Wet? Welke eerste resultaten zijn reeds waarneembaar?

De bijbehorende **onderzoeksvragen** zijn onderverdeeld in vragen over de reconstructie van de beleidslogica, het opstellen van indicatoren, het uitvoeren van een nulmeting en specifieke vragen voor de tussenevaluatie zoals toegezegd aan de Eerste Kamer:

Onderdeel A: reconstructie van de beleidslogica: *Wat wordt er met de Wet herziening partneralimentatie beoogd en welke veronderstellingen worden gedaan over de wijze waarop deze doelen worden behaald (werkzame mechanismen)?*

Dit deel van het onderzoek richtte zich op de ontwikkeling van een evaluatiekader ten behoeve van de eindevaluatie die gepland staat voor 2027. De volgende deelvragen stonden centraal:

1. Welke doelstellingen werden door de wetgever beoogd met de Wet herziening partneralimentatie?
2. Welke impliciete en expliciete aannames lagen aan deze doelstellingen ten grondslag?
3. Wat zijn de veronderstelde werkzame mechanismen waarmee de beoogde doelen zouden worden bereikt?
4. Welke positieve of negatieve neveneffecten zouden kunnen optreden?
5. Welke contextfactoren zijn mogelijk van invloed op de mate waarin de doelen kunnen worden bereikt?

Onderdeel B: indicatoren en nulmeting: *Welke indicatoren kunnen op basis van de beleidslogica worden onderscheiden en wat was de uitgangspositie voor deze indicatoren ten tijde van de invoering van de Wet?*

Dit deel van het onderzoek omvatte een vertaling van de beleidslogica naar meetbare indicatoren en het verrichten van een nulmeting op basis van data ten tijde van invoering van de Wet (peiljaar 2019). Hiermee wordt mogelijk gemaakt dat er in 2027 een betrouwbare effectmeting kan plaatsvinden.

1. Welke indicatoren kunnen op basis van de beleidslogica worden onderscheiden?
2. Uit welke databronnen zouden deze indicatoren op een valide en betrouwbare manier kunnen worden gemeten?
3. Wat was de uitgangspositie voor deze indicatoren ten tijde van invoering van de Wet (nulmeting voor peiljaar 2019)?

Onderdeel C: tussenevaluatie: *Welke eerste resultaten zijn reeds waarneembaar?*

In dit deel van het onderzoek zijn de voorlopige effecten van de Wet in kaart gebracht. Eveneens zijn verschillen in uitkomsten bestudeerd tussen personen die te maken hebben met de nieuwe en de oude situatie (cohortstudie). Gezien de korte periode die sinds de invoering van de Wet is verstreken, geldt dat de vragen alleen indicatief op basis van eerste gegevens kunnen worden beantwoord.

¹ Omwille van leesbaarheid wordt in de samenvatting en het rapport verder uitsluitend gesproken over 'huwelijken'.

² Met de uitgangspositie wordt bedoeld op de uitkomsten van de nulmeting.

1. **Economische zelfstandigheid:** is de verkorte alimentatieperiode voldoende voor alimentatiegerechtigden om economisch zelfstandig te worden? Met economische zelfstandigheid wordt bedoeld dat de alimentatiegerechtigde werk vindt waarmee in eigen levensonderhoud kan worden voorzien.
 - a) In hoeverre is er in algemene zin sprake van toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen sinds de invoering van de Wet? Wat is hierbij de rol van contextfactoren zoals conjunctuur en de coronacrisis? In hoeverre sluiten de ontwikkelingen aan bij de trend in de jaren voor de invoering van de Wet?
 - b) In hoeverre slagen alimentatiegerechtigden er sinds de invoering van de Wet in om economisch zelfstandig te worden gedurende de alimentatieperiode? In welke mate doen alimentatiegerechtigden na afloop van de alimentatieperiode een beroep op een uitkering?
 - c) In hoeverre lukt het alimentatiegerechtigden met jonge kinderen om werk te vinden gedurende de alimentatieperiode?
 - d) In hoeverre lukt het alimentatiegerechtigden van 50-plus om werk te vinden gedurende de alimentatieperiode? Wat kan worden gezegd over de periode van zeven jaar die voor de tijdelijke uitzondering voor 50-plussers geldt?
 - e) Zijn er indicaties dat specifieke groepen (bijvoorbeeld naar opleidingsniveau) knelpunten ervaren bij het vinden van werk?
2. **Financiële consequenties:** wat kan worden gezegd over de financiële consequenties van de verkorte alimentatieperiode voor het Rijk?
 - a) Zijn er indicaties dat er door de verkorte alimentatieperiode hogere kosten ontstaan, bijvoorbeeld doordat er een groter beroep wordt gedaan op uitkeringen en toeslagen?
 - b) Zijn er indicaties dat er sprake is van extra opbrengsten, bijvoorbeeld uit arbeid door toegenomen arbeidsparticipatie of door extra inkomsten doordat minder partneralimentatie fiscaal aftrekbaar is?
3. **Hardheidsclausule:** in hoeverre is de hardheidsclausule effectief in het voorkomen van schrijnende situaties?
 - a) Hoe vaak en in welke situaties wordt er een beroep gedaan op de hardheidsclausule?
 - b) Hoe vaak en in welke situaties wordt een beroep op de hardheidsclausule toegewezen?
4. **Grensvallen:**
 - a) Zijn er signalen dat de grens van vijftien jaar huwelijk/geregistreerd partnerschap voor de uitzonderingsgevallen te ruim of te beperkt is, gezien de gemiddelde huwelijksduur van vijftien jaar?
 - b) Zijn er signalen dat de grens van kinderen in de leeftijd tot twaalf jaar voor de uitzondering van huwelijken met jonge kinderen te ruim of te beperkt is?
5. **Vergelijking scheidingscohorten:** welke verschillen zijn op basis van de relevante indicatoren waarneembaar wanneer scheidingscohort 2019 wordt vergeleken met scheidingscohort 2020?

0.2 Methoden

Het onderzoek bestond uit drie samenhangende fasen:

- **Fase 1: Ontwikkelen van een evaluatiekader.** In de eerste fase van het onderzoek is een evaluatiekader ontwikkeld, bestaande uit een reconstructie van de beleidslogica (de verwachte effecten van de wetswijziging en de onderliggende mechanismen) en een set meetbare indicatoren om deze effecten te kunnen toetsen. Dit kader is opgebouwd op basis van:
 - een deskstudie van de wetsgeschiedenis en relevante literatuur;
 - een-op-een interviews met stakeholders uit beleid en praktijk;
- **Fase 2: Nul- en tussenmeting.** In de tweede fase van het onderzoek zijn de nulmeting en de tussenevaluatie uitgevoerd. De volgende onderzoeksactiviteiten zijn daarbij verricht:
 - op basis van CBS-microdata zijn verschillen in de verwachte effecten (indicatoren) tussen scheidingscohorten vóór en na de wetswijziging (2017–2019 versus 2020–2022) in kaart gebracht;
 - openbare databronnen, evenals aanvullende gegevens van het LBIO en de Rechtspraak, zijn benut om contextfactoren en relevante ontwikkelingen verder te duiden;
 - gerechtelijke uitspraken over de toepassing van de hardheidsclausule zijn geanalyseerd;
 - interviews zijn gehouden met professionals³ om de werking van de wet in de praktijk beter te begrijpen.
- **Fase 3: Analyse en rapportage.** Tot slot zijn alle bevindingen in samenhang geanalyseerd en vervolgens geïntegreerd in een eindrapportage.

³ In de bijlage is een overzicht opgenomen van de professionals die we hebben gesproken.

0.3 Conclusies

Op basis van het onderzoek kunnen per deelvraag de volgende conclusies worden getrokken:

Conclusies bij onderzoeksvragen Onderdeel A:

Beantwoording deelvraag A1, A2 en A3

De wetgever beoogde met de Wet herziening partneralimentatie drie doelstellingen te bereiken, via drie aparte mechanismen:

- 1) **Door financiële prikkel sneller sprake van (meer) arbeidsparticipatie:** de expliciete aanname hierachter is dat een lange alimentatieperiode alimentatiegerechtigden niet stimuleert om (meer) te gaan werken. Met de inkorting van de maximumtermijn van partneralimentatie moeten alimentatiegerechtigden sneller in hun eigen inkomen voorzien. Dit geeft alimentatiegerechtigden een stimulans om (meer) te gaan werken, om zodoende weer een eigen inkomen te genereren.
- 2) **Door kortere alimentatieduur kunnen alimentatieplichtigen sneller een nieuw leven opbouwen:** de expliciete aanname hierachter is dat een langdurige financiële verantwoordelijkheid van alimentatieplichtigen voor hun ex-partner, belemmerend werkt als deze na de scheiding verder willen met hun eigen leven. Ze houden immers minder geld over om keuzes te maken, waarmee ze dat nieuwe leven kunnen invullen. Een kortere maximumtermijn van partneralimentatie moet ervoor zorgen dat het besteedbaar inkomen van alimentatieplichtigen op kortere termijn stijgt, waardoor zij sneller in staat zijn hun leven na de scheiding vorm te geven. De initiatiefnemers zagen dit als rechtvaardiger en evenwichtiger in een tijd waarin er meer emancipatie is op de arbeidsmarkt.
- 3) **Door eerlijkere verplichtingen kortere scheidingsprocedures en minder complexe scheidingen:** de expliciete aanname hierachter is dat langdurige partneralimentatie (van maximaal 12 jaar) (maatschappelijk) steeds meer als onrechtvaardig werd ervaren, waardoor het strijd en onvrede tussen ex-partners in de hand werkte. De kortere maximale alimentatieduur van 5 jaar zou er volgens de wetgever toe bijdragen dat beide ex-partners zich beter zouden kunnen vinden in de financiële afspraken na een scheiding, wat een soepeler verloop van scheidingen zou bevorderen.

Om te voorkomen dat de Wet tot schrijnende gevallen⁴ leidt, gelden er een aantal uitzonderingsbepalingen:

- **Bij een lange huwelijksduur (langer dan 15 jaar) waarbij de alimentatiegerechtigde binnen 10 jaar AOW-gerechtigd is:** de alimentatietermijn blijft lopen tot het moment waarop de alimentatiegerechtigde de AOW-leeftijd bereikt.
- **Bij een lange huwelijksduur waarbij de alimentatiegerechtigde *niet* binnen 10 jaar AOW-gerechtigd is, en geboren is op/voor 1 januari 1970:** de alimentatietermijn bedraagt tien jaar. Door de koppeling aan de datum van 1 januari 1970, vervalt deze bepaling zeven jaar na de invoering van de Wet.⁵
- **Bij de zorg voor jonge kinderen (jonger dan 12 jaar):** de alimentatietermijn blijft lopen tot het moment dat het jongste kind de leeftijd van 12 jaar bereikt.

Al deze uitzonderingen zijn bedoeld om een langere financiële overbrugging te bieden voor deze drie groepen, aangezien de risico's op schrijnende gevallen zonder deze overbrugging te hoog werden bevonden door de wetgever. In 'onredelijke situaties' die niet onder deze uitzonderingen vallen, kunnen alimentatiegerechtigden bij de rechter om een langere termijn verzoeken, op basis van de hardheidsclausule⁶ in de Wet. Het hoofddoel van zowel de uitzonderingsbepalingen als de hardheidsclausule is het voorkomen van schrijnende gevallen.

⁴ Met 'schrijnende gevallen' worden situaties bedoeld waarin partneralimentatie voor de alimentatiegerechtigde wegvalt, terwijl zij redelijkerwijs nog niet in hun eigen inkomsten kunnen voorzien.

⁵ Deze verlenging is door de wetgever bedoeld om deze groep, voor wie de drempel tot herintrede op de arbeidsmarkt vanwege hun leeftijd hoger ligt, tijd te geven zich op de wetswijziging voor te bereiden. De veronderstelling is dat de wetswijziging na zeven jaar voldoende bekend is, waardoor deze uitzonderingsbepaling niet meer nodig is.

⁶ Alimentatiegerechtigden kunnen een beroep doen op de hardheidsclausule indien beëindiging van de partneralimentatie naar maatstaven van billijkheid en redelijkheid niet van hen kan worden gevergd. De hardheidsclausule is bedoeld om schrijnende gevallen te voorkomen bij alimentatiegerechtigden die niet onder de uitzonderingsgroepen vallen.

Beantwoording deelvraag A4

Door stakeholders (waarvan een deel betrokken was in de consultatiefase van de wet), is opgemerkt dat zich een aantal neveneffecten zouden kunnen voordoen onder de nieuwe wet:

- **Positief:** *Minder rechtszaken over de hoogte van het alimentatiebedrag:* de gedachte hierachter is dat een alimentatiegerechtigde er sneller vanaf ziet om een juridische procedure te beginnen, als de periode waarin diegene partneralimentatie ontvangt relatief kort is. De kosten (en eventuele stress) van de juridische procedure wegen dan minder op tegen de baten van het hogere alimentatiebedrag.
- **Negatief:** *Alimentatiegerechtigden gaan na een scheiding sneller werk doen waarvoor ze overgekwalificeerd zijn.* De alimentatiegerechtigde zal immers sneller werk moeten vinden uit noodzaak van levensonderhoud en daardoor sneller geneigd zijn een baan aan te nemen die niet aansluit op diens opleidingsniveau.
- **Negatief:** *Een toename van het aantal verlengingsaanvragen ten behoeve van partneralimentatie.* De alimentatiegerechtigde zal sneller in het eigen levensonderhoud moeten voorzien, maar men verwacht dat dit niet altijd het geval zal zijn na vijf jaar. In die gevallen zullen alimentatiegerechtigden verlengingsverzoeken indienen om in hun levensonderhoud te kunnen blijven voorzien.
- **Negatief:** *Een hoger beroep op sociale voorzieningen:* Het is aannemelijk dat een deel van de (voormalig) alimentatiegerechtigden niet meteen zal (her)instromen op de arbeidsmarkt en dus tijdig in het eigen inkomen zal kunnen voorzien. Zij zullen hierdoor eerder een beroep moeten doen op sociale voorzieningen.

Beantwoording deelvraag A5

De volgende contextfactoren hebben mogelijk invloed op de werking van de wet, dan wel volgens de wetgever (in aanloop naar de wetswijziging), dan wel volgens de stakeholders (die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek):

- **Aanname zelfstandigheid en gelijke kansen:** de wet gaat ervan uit dat mannen en vrouwen gelijke kansen hebben op de arbeidsmarkt. Vanuit deze visie op de arbeidsmarkt wordt het reëel geacht dat alimentatiegerechtigden binnen afzienbare termijn kunnen (her)instromen op de arbeidsmarkt en na 5 jaar dus weer in het eigen inkomen kunnen voorzien.
- **Emancipatie, arbeidsparticipatie van vrouwen en de verdeling van werk en zorgtaken tussen partners:** naast gelijke kansen, is het ook van belang hoe partners omgaan met de rolverdeling het huishouden. Als opvattingen van partners over deze rolverdeling geëmancipeerd zijn, dan is te verwachten dat de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen (nagenoeg) gelijk is en dat werk-zorgtaken evenwichtig worden verdeeld, hetgeen de veronderstelde werking van de wet bevordert. In de praktijk zijn traditionele opvattingen over verdeling van werk-zorgtaken nog steeds alom aanwezig, en geldt nog steeds dat vrouwen gemiddeld minder betaald werk verrichten dan mannen.
- **Financiële onafhankelijkheid:** De financiële onafhankelijkheid van mannen en vrouwen beïnvloedt de mate waarin alimentatiegerechtigden in staat zijn om na afloop van de partneralimentatie weer in hun eigen inkomsten te voorzien. De financiële onafhankelijkheid van vrouwen is in de jaren voorafgaand aan de wetswijziging steeds verder toegenomen. Wel geldt nog steeds dat mannen vaker financieel onafhankelijk zijn dan vrouwen.
- **Economische context:** De economische context kan zowel het aantal scheidingen als de (financiële) gevolgen van een scheiding beïnvloeden. Economische ontwikkelingen die in dit kader relevant zijn, betreffen de coronacrisis, de arbeidsmarktkrapte, de inflatie en de krapte op de woningmarkt.
- **Aanpalend beleid:** De wet is onderdeel van een bredere trend in overheidsbeleid en wetgeving die de arbeidsparticipatie van vrouwen verder moet bevorderen. Hieronder vallen onder andere aanpassingen/uitbreidingen van het geboorteverlof en ouderschapsverlof en beleid rondom de kinderopvang. De uitwerking van dit beleid beïnvloedt ook de uitwerking van de Wet herziening partneralimentatie.
- **Ontwikkeling in trends rondom samenlevingsvormen:** deze contextfactor is van invloed omdat samenlevingsvormen die géén huwelijk of geregistreerd partnerschap betreffen, buiten de reikwijdte van de wet vallen. In aanloop naar de wetswijziging was een dalende trend zichtbaar in het aantal huwelijkssluitingen, terwijl er tegelijkertijd een stijgende lijn zat in het aantal geregistreerde partnerschappen.

Conclusies bij onderzoeksvragen Onderdeel B:

Beantwoording deelvraag B1

Op basis van de beleidslogica kunnen er indicatoren worden onderscheiden op de niveaus 'input', 'mechanismen', 'output', 'outcome' en 'context'. Onderstaande tabel biedt het totaaloverzicht aan indicatoren per niveau, met daarbij ook de bijbehorende databronnen waarmee de indicatoren kunnen worden gemeten.

Niveau	Indicator	Bron
Input	Aantal personen dat recht heeft op partneralimentatie, naar doelgroep	CBS-microdata
	Aantal personen dat partneralimentatie ontvangt, naar doelgroep	CBS-microdata
	Aantal personen dat partneralimentatie betaalt, naar doelgroep	CBS-microdata
	Hoogte ontvangen partneralimentatie, naar doelgroep	CBS-microdata
	Hoogte betaalde partneralimentatie, naar doelgroep	CBS-microdata
	Rechtmatige duur van de alimentatieperiode, naar doelgroep	CBS-microdata
Mechanismen	Inkomstenbronnen tijdens alimentatieperiode, naar doelgroep	CBS-microdata
	Werksituatie en arbeidsomvang tijdens alimentatieperiode, naar doelgroep	CBS-microdata
Output	Duur partneralimentatieperiode, naar doelgroep	CBS-microdata
	Werksituatie en arbeidsomvang na alimentatieperiode, naar doelgroep	CBS-microdata
	Inkomstenbronnen en inkomenshoogte na alimentatieperiode, naar doelgroep	CBS-microdata
	Aantal gerechtelijke procedures en voorlopige voorzieningen ⁷	Literatuur
Outcome	Toegenomen financiële onafhankelijkheid	CBS-microdata
	Toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen	CBS-microdata
	Toegenomen koopkracht ex-partners	CBS-microdata
	Soepelere scheidingsprocedures	Juridische analyse, literatuur en interviews
Context	Maatschappelijke ontwikkelingen/trends: arbeidsparticipatie, emancipatie, verdeling werk-zorgtaken, aantal gesloten huwelijken, aantal voltrokken scheidingen, kansen op de arbeidsmarkt, scholings- en opleidingsmogelijkheden	Literatuur
	Economische ontwikkelingen: arbeidsmarktkrapte, inflatie, krapte op de woningmarkt	Literatuur
	Coronacrisis	Literatuur
	Aanpalend beleid (o.a. verlofregelingen ouders, kinderopvangbeleid)	Literatuur
	Ontwikkeling AOW-leeftijd	Literatuur

Beantwoording deelvraag B2

Over de databronnen valt het volgende te zeggen wat betreft de basis die ze bieden voor een valide en betrouwbare meting:

- **CBS-microdata:** voor een goede meting van de werking van de beleidslogica, is het van belang dat er koppelingen kunnen worden gemaakt tussen bepaalde indicatoren. Dit betreft koppelingen tussen indicatoren over de partneralimentatie als wettelijk instrument (zoals de hoogte en duur van partneralimentatie bij 'input'), de doorwerking hiervan (inkomstenbronnen, werksituatie en arbeidsomvang tijdens de alimentatieperiode bij 'mechanismen') en bepaalde uitkomstmaten (zoals werksituatie, inkomenshoogte, arbeidsparticipatie en koopkracht na de alimentatieperiode bij 'output' en 'outcome'). Aangezien het CBS voor al deze indicatoren over administraties op persoonsniveau beschikt, maken CBS-microdata het mogelijk om metingen op deze indicatoren direct met elkaar in verband te brengen. Door verschillende cohorten van zowel voor als na de wetwijziging met elkaar te vergelijken en resultaten in samenhang met de relevante contextfactoren te wegen, kunnen CBS-microdata bij uitstek dienen als geschikte bron om effecten van de wet te meten.
- **Juridische analyse:** om goed na te kunnen gaan hoe de wet in de praktijk wordt toegepast, met name bij uitzonderingsgevallen en verlengingsverzoeken op basis van de hardheidsclausule, kan zowel worden gekeken naar openbare uitspraken op Rechtspraak.nl als niet-openbare dossiers van de Raad voor de rechtspraak. Deze stukken geven immers niet alleen de uitspraken weer, maar ook de gronden waarop ex-partners een beroep doen op wettelijke bepalingen en de overwegingen die familierechters meenemen in hun besluiten. Daarmee bieden deze stukken essentiële informatie over de redenen waarom de wet op bepaalde manieren wordt toegepast. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat niet alle uitspraken digitaal gearchiveerd⁸ worden, en dat het voor een uitputtende analyse dus nodig zou zijn om ook fysieke dossiers op te vragen bij de verschillende gerechtshoven.
- **Literatuur:** voor een valide en betrouwbare meting van de effecten van de beleidslogica is het tevens van belang metingen van mogelijke effecten naast ontwikkelingen op relevante contextfactoren te leggen. Zodoende kan beter worden verklaard waarom bepaalde effecten zich (niet) voordoen zoals beoogd, en in hoeverre dit komt door ontwikkelingen van bepaalde contextfactoren. Er zijn diverse openbare bronnen beschikbaar die het meten/volgen van deze contextfactoren mogelijk maken. Hierbij valt te denken aan:

⁷ Voorlopige voorzieningen betreffen tijdelijke beslissingen die rechters in scheidingszaken kunnen nemen, als partners het over bepaalde onderwerpen niet eens worden.

⁸ Zo bleek uit ons recent uitgevoerd dossieronderzoek in het kader van de [evaluatie Wet clausulering recht op contact of omgang na partnerdoding \(2023\)](#), dat slechts de helft van de gerechtelijke uitspraken die onderzocht moesten worden digitaal beschikbaar waren gesteld door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr).

- Over indicatoren zoals het aantal huwelijken/geregistreerde partnerschappen, het aantal scheidingen, arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen en economische ontwikkelingen publiceert het CBS jaarlijks openbare statistieken via CBS Statline. Ook kan gebruik worden gemaakt van periodieke publicaties, zoals de Emancipatiemonitor, waar het CBS onderzoeksgegevens rondom bepaalde thematiek bundelt en analyseert.
- (Openbare) cijfers van andere instanties die met echtscheidingen te maken krijgen, zoals het LBIO, de Raad voor de rechtspraak en de Raad voor Rechtsbijstand. Zo biedt het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand openbare data op de website over bijvoorbeeld het aantal toevoegingen voor echtscheidingszaken en door wie die toevoegingen worden aangevraagd (sociaal advocaten of mediators).
- Overige (periodieke) rapportages van instanties als het SCP en het CPB.
- **Interviews (met professionals in het veld):** een andere manier om betere inzichten te verkrijgen in hoe de wet wordt toegepast en hoe de effecten worden ervaren, is door degenen te interviewen die er in de praktijk mee te maken krijgen. Een belangrijke groep daarbij zijn de professionals die vanuit diverse rollen met echtscheidingen te maken krijgen. Daarbij moet wel aandacht zijn voor het feit dat verschillende instanties ieder een deel van de uitwerking van de wet zien, en op andere aspecten niet of nauwelijks zicht hebben. Tevens betreffen interviews een subjectievere bron dan de hierboven genoemde bronnen. Dit maakt interviews bij uitstek een geschikte bron om ervaringen en reflecties in kaart te brengen die in feitelijke bronnen achterwege blijven, maar het vereist ook kritische reflectie bij het duiden en vergelijken van de bevindingen.

Beantwoording deelvraag B3

In dit onderzoek zijn bovenstaande databronnen gebruikt om zowel een nul- als tussenmeting uit te voeren. Op basis van de openbare data, kan over de relevante contextfactoren voor wat betreft de uitgangspositie in peiljaar 2019 (nulmeting) het volgende gezegd worden:

- **Financiële onafhankelijkheid:** in 2019 was 54 procent van de vrouwen financieel onafhankelijk. Dit percentage was aanzienlijk lager dan bij mannen (76 procent).
- **Arbeidsparticipatie van vrouwen:** in 2019 was er al een aantal jaar een stijgende trend te zien in de netto arbeidsparticipatie van vrouwen: die bedroeg dat jaar 66 procent. Daarmee was de netto arbeidsparticipatie nog altijd iets lager dan die van mannen (74 procent in 2019). In 2019 werkten vrouwen gemiddeld 0,42 fte en mannen 0,61 fte.

Conclusies bij onderzoeksvragen Onderdeel C:

Beantwoording deelvraag C1 en C5

a. Algemene arbeidsparticipatie sinds de Wet (2020). De stijgende lijn in de arbeidsparticipatie van vrouwen is al vóór de wetswijziging zichtbaar en loopt na 2020 door:

- Tussen 2014 en 2024 nam het aandeel werkzame vrouwen met acht procentpunt toe; de periode ná invoering van de Wet (2020-2024) stijgt het aandeel werkende vrouwen met 3,4 procentpunt.
- Binnen de groep partneralimentatiegerechtigden ligt de arbeidsparticipatie rond de 70 procent in het scheidingsjaar en stijgt het vervolgens maar marginaal in de jaren na scheiding; in 2023 daalt het zelfs licht. Per saldo sluit de ontwikkeling sinds 2020 vooral aan bij de al bestaande maatschappelijke trend.

De verkorting van de alimentatieduur zelf heeft (nog) geen aantoonbare extra impuls gegeven aan de arbeidsparticipatie van vrouwen of alimentatiegerechtigden.

b. Financiële onafhankelijkheid en uitkeringen. Partneralimentatiegerechtigden worden geleidelijk financieel onafhankelijker in de jaren na hun scheiding:

- Er is geen duidelijk verband tussen het scheidingsjaar (voor of na invoering van de wetswijziging) in de mate waarin financiële onafhankelijkheid toeneemt. Van de gerechtigden die bij de scheiding niet financieel onafhankelijk waren, bereikt ongeveer een derde binnen twee jaar wél onafhankelijkheid.
- Belangrijk om op te merken is dat formele financiële onafhankelijkheid al bereikt wordt bij een jaarinkomen van circa € 20.600. Dit ligt onder de armoedegrens voor een alleenstaande en zegt daarom weinig over daadwerkelijke bestaanszekerheid.
- Het uitkeringsgebruik blijft (in de onderzochte meetjaren na scheiding) laag: 3-4 procent ontvangt een bijstandsuitkering of andere sociale voorziening als primaire inkomensbron, en dit percentage daalt vooral in het eerste jaar na scheiding waarna het stabiliseert. De verkorting van de alimentatieduur heeft hier (vooralsnog) geen zichtbaar effect op gehad.

c. Alimentatiegerechtigden met jonge kinderen (< 12 jaar). Voor alimentatiegerechtigden met jonge kinderen (<12 jaar) is de arbeidsparticipatie hoog en stabiel:

- Gemiddeld werkt 75 procent van deze groep, oplopend tot ongeveer 80 procent in de jongste cohorten (2021-2022). Hun arbeidsomvang groeit eveneens.

- In de pre-wetswijzigingscohorten en in cohort 2020 stijgt het aandeel dat 25 uur per week of meer werkt van 30 procent naar ongeveer 40 procent binnen drie jaar. Bij de cohorten na 2021 is de groei minder uitgesproken, maar zij starten wel met een groter dienstverband (al direct na de scheiding werkt ruim een derde minstens 25 uur).

d. Alimentatiegerechtigden van 50-plus. Bij de uitzonderingsgroep van 50-plussers (> 15 jaar huwelijk, > 10 jaar vóór AOW, geboorte vóór 1970) ligt de arbeidsparticipatie in de post-wetswijzigingscohorten iets hoger dan in de cohorten 2017-2019. In alle cohorten daalt het aandeel werkenden in deze groep echter na ongeveer twee jaar met zo'n 2 procentpunt en stabiliseert vervolgens. De arbeidsparticipatie van vrouwen in oudere leeftijdsgroepen stijgt, waardoor de kans op schrijnende gevallen zeven jaar na inwerkingtreding van de Wet afneemt.

e. Knelpunten bij specifieke groepen. Er is geen uitgesproken (significant) verschil in de toename van de arbeidsparticipatie van alimentatiegerechtigden naar opleidingsniveau. Hoogopgeleiden hebben echter wel een hogere arbeidsdeelname en hun arbeidsparticipatie groeit iets sneller in de jaren na hun scheiding (+ 2 p.p. drie jaar na scheiding t.o.v. een stabiel beeld bij laag en middelbaar opgeleiden). Leeftijd laat meer variatie zien: jongere groepen laten de grootste stijging zien, terwijl 50-plussers na een korte opleving van de arbeidsparticipatie weer stabiliseren. In de interviews signaleren professionals vooral belemmeringen bij laagopgeleiden en oudere gerechtigden om duurzaam werk te vinden, maar de kwantitatieve data leveren hiervoor (nog) geen harde bevestiging.

Beantwoording deelvraag C2

a. Hogere kosten voor het Rijk. Vooralsnog zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat de verkorting van de alimentatieperiode heeft geleid tot hogere publieke uitgaven aan uitkeringen of toeslagen. Daarbij geldt wel de kanttekening dat de alimentatieperiode bij de meeste recente cohorten (2020 en later) nog loopt, waardoor structurele effecten op langere termijn nog niet volledig in beeld zijn. Vooralsnog blijkt echter het volgende uit het onderzoek:

- Het aandeel partneralimentatiegerechtigden dat een WW- of bijstandsuitkering ontvangt ligt stabiel tussen de 3 en 4 procent.
- Ook de mate waarin alimentatiegerechtigden binnen twee jaar na de scheiding financieel onafhankelijk worden, is toegenomen ten opzichte van eerdere cohorten.

b. Extra opbrengsten voor het Rijk. De analyse wijst op lichte toenames in financiële onafhankelijkheid en arbeidsomvang, maar niet op een aantoonbare versnelling sinds de invoering van de wet. Hoewel partneralimentatiegerechtigden gemiddeld meer uren zijn gaan werken en het aandeel dat 25 uur of meer werkt is gestegen, is dit grotendeels een voortzetting van al bestaande trends. Er zijn dus enkele aanwijzingen voor extra belastingopbrengsten uit arbeid, maar deze zijn op dit moment nog beperkt en niet eenduidig aan de wetswijziging toe te schrijven. Een mogelijk structurele bron van extra opbrengsten voor het Rijk is de vermindering van de aftrekbaarheid van partneralimentatie.

Beantwoording deelvraag C3

a. Beroep op de hardheidsclausule. Tot nu toe is het aantal bekende uitspraken zeer beperkt: slechts acht uitspraken zijn gevonden in de juridische databanken Rechtspraak.nl en het E-archief. In vier gevallen ging het om verlengingsverzoeken op voorhand (voor afloop van de alimentatietermijn), en in vier gevallen om verzoeken in het zicht van het einde van de termijn. De situaties waarin een beroep werd gedaan, zijn divers:

- Oudere gerechtigden, waaronder mensen die al AOW-gerechtigd zijn.
- Personen met een lang huwelijk (langer dan 15 jaar).
- Gerechtigden met een beperkte sociaaleconomische positie, zoals een dakloze of iemand in opleiding.
- Gerechtigden met een (chronische) ziekte.

Het aantal zaken is laag, deels omdat de eerste alimentatieregelingen op basis van de nieuwe wet pas sinds 2025 aflopen. De verwachting is dat het aantal verzoeken de komende jaren zal toenemen.

b. Toewijzing van de hardheidsclausule. In alle acht gevonden uitspraken werd het verlengingsverzoek *afgewezen*. Ook in gevallen waarin sprake was van ziekte of beperkte economische vooruitzichten oordeelden rechters dat niet aan de strikte eisen voor verlenging was voldaan. In sommige gevallen werd bovendien het oude, strengere toetsingskader toegepast, wat in strijd lijkt met de bedoeling van de nieuwe wet (namelijk een soepeler regime via lid 7 BW). De rechtspraak toont dus grote terughoudendheid. De alimentatiegerechtigde draagt de stelplicht en bewijslast en moet zeer overtuigende argumenten aanleveren. Dit blijkt in de praktijk lastig, zeker op voorhand (dus nog vóór het verstrijken van de alimentatietermijn), wanneer de toekomstige situatie moeilijk is in te schatten. De interviews met professionals onderstrepen het beeld van een overwegend strikte interpretatie van het toetsingskader en terughoudendheid in toepassing van de hardheidsclausule.

Beantwoording deelvraag C4

a. **Grens van vijftien jaar huwelijk/geregistreerd partnerschap voor de uitzonderingsgevallen te ruim of te beperkt.** Vooral nog zijn *geen* concrete signalen gevonden in de literatuur of jurisprudentie dat de grens van vijftien jaar te ruim of te beperkt is. Deze grens ligt rond de gemiddelde huwelijksduur en kan volgens de literatuur en gesproken professionals daarom in veel gevallen als passend worden beschouwd.

De échte spanning lijkt te zitten in *grensgevallen*: huwelijken net onder de vijftien jaar, waarbij mensen nu niet in aanmerking komen voor een uitzondering. In die situaties zou de hardheidsclausule in theorie moeten voorzien in maatwerk, maar gezien het strikte toetsingskader en de lage toewijzingskans lijkt die rol in de praktijk nog beperkt te zijn.

b. **Grens van kinderen in de leeftijd tot twaalf jaar voor de uitzonderingsgevallen te ruim of te beperkt.** Op basis van de literatuur kan gesteld worden dat de leeftijdsgrens van twaalf jaar mogelijk te laag is, omdat ook de zorg voor oudere kinderen (zoals pubers) intensief kan zijn. Signalen dat de grens te ruim is, zijn er niet. Ook hier geldt dat grensgevallen (waar het jongste kind net ouder is dan twaalf) een beroep zouden kunnen doen op de hardheidsclausule, maar dat ook in dergelijke gevallen nog geen jurisprudentie bekend is waarin verlenging op die grond is toegewezen.

0.4 Algemene conclusie

Effecten van de verkorting van de alimentatieperiode

Samenvattend wijzen de huidige analyse op de microdata, openbare bronnen over ontwikkelingen in contextfactoren en interviews met professionals erop dat de verkorting van de alimentatieduur tot nu toe geen aparte, aantoonbare *versnelling* in arbeidsparticipatie, arbeidsomvang of financiële onafhankelijkheid van partneralimentatiegerechtigden heeft opgeleverd. Ook zijn er geen eenduidige aanwijzingen dat alimentatieplichtigen sneller financiële ruimte ervaren en zo gemakkelijker een nieuw leven kunnen opbouwen.

Het is op dit moment echter nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken over het effect van de wetswijziging. Voor de meeste alimentatieregelingen die na 2020 zijn gestart, is de wettelijk verkorte maximumduur van vijf jaar immers nog niet verstreken. Daarnaast lopen gegevens over het inkomen waarmee we de alimentatiegerechtigden- en alimentatieplichtigen uit de data kunnen identificeren achter (tot en met 2022). Daardoor is nog niet zichtbaar in hoeverre deze regelingen daadwerkelijk eerder eindigen dan voorheen, en wat de sociaaleconomische situatie van de doelgroep is ná afloop van de alimentatieperiode. Juist die fase (na het bereiken van de maximale duur) zal belangrijk zijn om vast te stellen of de wet leidt tot duurzaam *hogere* arbeidsparticipatie en financiële onafhankelijkheid bij alimentatiegerechtigden en meer financiële ruimte bij alimentatieplichtigen. Verdere monitoring en analyse in de komende jaren is dan ook noodzakelijk om de structurele effecten van de wetswijziging goed in beeld te krijgen.

Hardheidsclausule en grensgevallen

De hardheidsclausule lijkt op dit moment nog niet effectief in het opvangen van schrijnende situaties. Belangrijkste redenen daarvoor zijn:

- In alle bekende zaken is het beroep op verlenging afgewezen, ook bij ziekte of beperkte bestaanszekerheid.
- Rechters hanteren het toetsingskader strikt, terwijl de wetgever juist beoogde dit soepeler te maken.
- Er is mogelijk sprake van onduidelijkheid of inconsistentie in de toepassing van het toetsingskader.
- Voor mensen met een laag of middeninkomen zijn de kosten van procederen een belemmering, wat de toegang tot de clausule beperkt.

Het aantal verzoeken voor verlenging is nog laag vanwege de recente invoering van de wet. Hoewel het te vroeg is voor een definitief oordeel, wijst het huidige beeld erop dat de hardheidsclausule in de praktijk nog nauwelijks functioneert als vangnet. Verdere monitoring, meer jurisprudentie én duidelijke richtlijnen over toepassing zijn nodig om te beoordelen of de clausule haar beschermende rol op termijn wél kan vervullen.

0.5 Aanbevelingen voor het vervolg

Op basis van het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan voor de eindevaluatie:

1. Voor de evaluatie is het relevant om de gehele alimentatieperiode te kunnen overzien. Hiervoor dient de maximale termijn van de eerste cohorten na ingang van de wetswijziging afgelopen te zijn. Daar komen nog twee jaar bij voordat inkomsten administratief zijn verwerkt in de registraties. Om de gehele periode van vijf jaar partneralimentatie, plus het jaar na aflopen van de maximale termijn goed te kunnen overzien, adviseren wij de eindevaluatie op zijn vroegst in de tweede helft van 2028 uit te voeren in plaats van in 2027.
2. Het is interessant om ook ex-partners te bevragen bij de eindevaluatie. Dit kan door de enquête van Kantar uit 2020 deels te herhalen, waardoor vergelijkbaarheid mogelijk is. Aanvullend zijn interviews nuttig om inzicht te krijgen op de manier waarop mechanismen al dan niet werken.

3. In dit onderzoek is naar financiële onafhankelijkheid gekeken, een begrip dat beter aansluit bij de vragen van de Eerste Kamer dan het begrip economische zelfstandigheid. Een kanttekening die daarbij kan worden gemaakt, is dat de huidige drempelwaarde van financiële onafhankelijkheid niet uitsluit dat mensen onder de armoedegrens vallen. In de eindevaluatie moet aandacht zijn voor hoe dit begrip zich verhoudt tot de armoedegrens.
4. In de eindevaluatie van de Wet moet de effectiviteit van de hardheidsclausule opnieuw worden onderzocht, zodat ook de zaken kunnen worden meegenomen, waarbij de maximale alimentatietermijn van vijf jaar is afgelopen.
5. In de eindevaluatie moet de effectiviteit van de hardheidsclausule specifiek voor grensgevallen worden onderzocht. Grensgevallen zijn de situaties waarin een alimentatiegerechtigde niet langer recht heeft op partneralimentatie, omdat net niet is voldaan aan een van de voorwaarden van de uitzonderingstermijnen. Aandacht moet hierbij uitgaan naar de groep alimentatiegerechtigden die reeds AOW-gerechtigd zijn en langdurig gehuwd zijn geweest.
6. In de eindevaluatie moet aandacht zijn voor de wijze waarop het toetsingskader door de rechter wordt toegepast. Een strikte toepassing hiervan heeft mogelijk tot gevolg dat de hardheidsclausule ineffectief is om schrijnende gevallen tegen te gaan. Tevens moet er aandacht zijn voor de toegang tot het recht voor de groep alimentatiegerechtigden wier inkomen net te hoog is om voor rechtsbijstand in aanmerking te komen, maar voor wie de kosten van een gerechtelijke procedure desalniettemin een drempel vormen. Indien sprake is van onvoldoende toegang tot het recht voor deze groep, kan dit de effectiviteit van de hardheidsclausule aanzienlijk verminderen.

Regioplan

Transformatorweg 38
1014 AK Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl



REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT