

Reactie vFAS op het Wetsvoorstel Scheiden zonder rechter

Den Haag, 13 februari 2014

Inleiding

De vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS) heeft kennisgenomen van het concept-wetsvoorstel Scheiden zonder rechter van Staatssecretaris Teeven. Het bestuur van de vFAS dankt De Staatssecretaris voor de mogelijkheid die gegeven wordt om haar visie op het wetsvoorstel kenbaar te maken.

De vFAS bestaat uit 1.000 familierechtadvocaten die opgeleid en gespecialiseerd zijn in het familie- en scheidingsrecht. De afgelopen 20 jaren is het familie- en scheidingsrecht uitgegroeid tot een juridisch specialisme. Daarnaast is de scheidingsmediation tot wasdom gekomen en is er veel aandacht voor de begeleiding van echtgenoten en kinderen in echtscheiding. Het aantal echtscheiding dat in onderling overleg tot een regeling tussen de echtgenoten leidt, is toegenomen tot ca 80% van alle echtscheidingen. Daarmee nemen de meeste echtgenoten die scheiden op een respectvolle manier afscheid van elkaar. In de media is de afgelopen periode ten onrechte het beeld ontstaan dat echtscheidingen veelal in vechtscheidingen eindigen.

De vFAS signaleert een tendens dat politici het wenselijk achten om het proces van echtscheiding te vereenvoudigen. De initiatieven van de Tweede Kamerleden Van der Steur (VVD) en Recourt (PvdA) om de wetgeving over partner- en kinderalimentatie te vereenvoudigen en het voorliggende wetsvoorstel Scheiden zonder rechter zijn daar duidelijke voorbeelden van. Ook de Raad voor de Rechtsbijstand en het LBIO betuigen zich voorstanders van vereenvoudiging van regelgeving op het terrein van alimentatie, getuige bijvoorbeeld de alimentatierekentool van de Raad voor Rechtsbijstand. De Expertgroep Alimentatienormen van de rechtspraak heeft in 2013 de regels voor kinderalimentatie vereenvoudigd.

De vFAS is niet tegen vereenvoudiging van wetgeving. Wij nemen deel aan het overleg over de vereenvoudiging van alimentatieregels. Wel verzet de vFAS zich tegen het beeld dat dreigt te ontstaan dat echtscheiding onnodig ingewikkeld is. We leven in een tijdperk dat veel informatie beschikbaar is op internet en echtscheidingen via goedkope arrangementen op internet worden aangeboden. Veel andere dienstverleners dan advocaten houden zich tegenwoordig met de begeleiding van echtscheiding bezig. Niettegenstaande deze ontwikkelingen, kan niet genoeg benadrukt worden dat veel echtscheidingen juridisch complex zijn, belangrijke rechtsgevolgen hebben voor echtgenoten en dus goede begeleiding behoeven. In de praktijk zien wij steeds vaker ex-echtgenoten terug die problemen ondervinden van de gevolgen van niet of ondeugdelijk afgewikkelde echtscheidingen. Regelmatig staan onze leden ex-echtgenoten bij die aanvankelijk afstand hebben gedaan van alimentatie, maar daar op terug komen na ontslag of langdurige ziekte. Echtscheidingen blijken regelmatig niet te worden aangemeld na echtscheiding bij pensioenfondsen, waardoor het recht op uitkering van ouderdomspensioen niet jegens het pensioenfonds geldend gemaakt kan worden en dit pensioen op de ex-echtgenoot verhaald moet worden. De afwikkeling van schulden na echtscheiding blijft vaak ongeregeld, waardoor problemen ontstaan zodra schuldeisers verhaal zoeken bij de ex-echtgenoot.

Wat wil de Staatssecretaris?

De Staatssecretaris kiest in zijn wetsvoorstel ervoor dat echtgenoten zonder verplichte echtscheidingsovereenkomst de echtscheiding door de ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen laten uitspreken. De gevolgen van de echtscheiding kunnen partijen dan later regelen en indien nodig daarvoor alsnog juridische adviseurs inschakelen of de rechter verzoeken alsnog beslissingen te nemen. Kunnen burgers de consequenties van echtscheiding overzien? De Staatssecretaris heeft hier zelf zijn twijfels over en schrijft dat een verplichte echtscheidingsovereenkomst zonder juridische begeleiding te risicovol is. Dat moeten burgers niet zelf opstellen. Waarom kiest hij dan niet voor verplichte juridische begeleiding bij de totstandkoming van de echtscheidingsovereenkomst, zoals thans is voorgeschreven bij ontbinding van het geregistreerd partnerschap in art. 1:80c en 1:80d BW? Omdat dit volgens hem te duur is en niet leidt tot de gewenste eenvoudige procedure voor de burger. Moet de burger dan zelf opdraaien voor een niet of slecht geregelde echtscheiding? Ja, de burger heeft volgens De Staatssecretaris een eigen verantwoordelijkheid om te bepalen of hij behoefte heeft aan gespecialiseerd juridisch advies. Bovendien hoeft de burger bij een verzoek tot echtscheiding bij de rechter ook geen verplichte scheidingsovereenkomst te overleggen en kan hij later, als de gevolgen van de echtscheiding geregeld moeten worden, alsnog bij de rechter terecht om dit te laten bepalen. Leidt dit niet tot het risico dat de burger allerlei zaken, die verband houden met de echtscheiding ongeregeld laten? De Staatssecretaris erkent dat dit risico bestaat, maar wil dit tegengaan met voorlichtingsmateriaal dat de ambtenaar van de burgerlijke stand dient te verstrekken aan de echtgenoten. Bovendien, zo schrijft De Staatssecretaris mag de burger ook zonder juridische voorlichting een huwelijk aangaan. Waarom hem dan daartoe verplichten bij echtscheiding? Beoogt dit wetsvoorstel ook een bezuinigingsmaatregel te zijn? Ja, De Staatssecretaris stelt dat het wetsvoorstel past bij een terugtrekkende overheid. Naar zijn schatting zullen 7.000 echtscheiding door de invoering van het wetsvoorstel voortaan niet meer door de duurdere rechter worden afgehandeld maar door de goedkopere ambtenaar van de burgerlijke stand.

Zeer zorgelijk wetsvoorstel

De wens om echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk te maken, staat al in drie achtereenvolgende regeerakkoorden verwoord. Het had voor de hand gelegen en het was ook onze verwachting dat De Staatssecretaris daarbij zou aansluiten bij de bestaande regeling van de ontbinding van het geregistreerd partnerschap, die partijen dwingt om onder begeleiding van een juridische deskundige een overeenkomst met de gevolgen van de ontbinding van het partnerschap te ondertekenen. Daar heeft De Staatssecretaris echter niet voor gekozen. Het uiteindelijk gepresenteerde wetsvoorstel is zeer zorgelijk voor wat betreft de risico's voor de burger en rondt zwak wat betreft de aangevoerde argumentatie.

De echtgenoten zonder kinderen kunnen zonder enige begeleiding, zonder enig inzicht in de gevolgen, hun huwelijk ontbinden door echtscheiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. De Staatssecretaris erkent nota bene in de Memorie van Toelichting dat het regelen van de gevolgen van een echtscheiding niet aan partijen zelf maar aan een juridisch deskundige moet worden overgelaten, maar kiest daar toch niet voor. Het zou de regeling te complex maken en niet leiden tot

de beoogde lastenverlichting voor de burger. Wij achten het bijzonder zorgelijk dat De Staatssecretaris enerzijds erkent dat het regelen van de gevolgen van de echtscheiding juridisch complex is en juridische begeleiding behoeft, maar anderzijds toch niet kiest voor het verplicht stellen van een echtscheidingsovereenkomst voor echtscheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand. De argumenten overtuigen niet. Bezuiniging voor de overheid en lastenverlichting voor de burger mogen niet doorslaggevend zijn voor de inrichting van een regeling voor scheiden zonder de rechter, voorzover de beoogde bezuiniging en lastenverlichting überhaupt al gerealiseerd zullen worden. Wij schatten in van niet. De burger die zichzelf opzadelt met een niet of niet deugdelijk geregelde echtscheiding, zal alsnog een advocaat moeten raadplegen en alsnog zijn vorderingen aan de rechter moeten voorleggen. De burger betaalt dan eerst leges aan de gemeente (waarvan De Staatssecretaris de hoogte in het midden laat) en daarna nog eens griffierecht aan de rechtbank. Bovendien zal de regeling de bestaande praktijk, waarbij ca 80% van alle echtscheiding in onderling overleg volledig worden geregeld door echtgenoten, kunnen verstoren. De Poortwachtersfunctie van de advocaat of mediator wordt weggenomen met het wetsvoorstel en de burger wordt verleid om te kiezen voor de gemakkelijkste en goedkoopste oplossing. Als het wetsvoorstel van kracht wordt, ontstaat de bizarre situatie dat de overheid straks meer regels stelt voor het onderhoud van auto's met de verplichte APK keuring dan voor het regelen van de echtscheiding.

Procesrechtelijke problemen

De Staatssecretaris heeft verder onvoldoende oog voor de procesrechtelijke gevolgen van zijn wetsvoorstel en zadelt de burger met aanzienlijke problemen op. Indien ex-echtgenoten na de echtscheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand er niet in slagen om de gevolgen van de echtscheiding in onderling overleg te regelen, kunnen zij niet de geschillen aangaande hun echtscheiding op grond van art. 827 Rv als nevenvoorzieningen door de scheidingsrechter laten beslechten. Art. 827 Rv bepaalt immers dat nevenvoorzieningen alleen beslecht kunnen worden als de rechter de ontbinding van het huwelijk uitspreekt. Het gevolg hiervan is dat echtgenoten die scheiden door tussenkomst van de ambtenaar van de burgerlijke stand hun geschillen in diverse separate procedures moeten voorleggen aan de rechter. Dat kost de burger extra griffierecht en de overheid meer toevoegingen indien de burger voor gefinancierde rechtshulp in aanmerking komt.

Evenmin kunnen ex-echtgenoten die zijn gescheiden door tussenkomst van de ambtenaar van de burgerlijke stand voorlopige voorzieningen ex art. 821 Rv verzoeken. Zij zijn immers niet langer gehuwd. Indien zij na de echtscheiding behoefte krijgen aan voorlopige voorzieningen, zoals een tijdelijke alimentatie of voortzetting van het gebruik van de huurwoning zal dat alleen in kort geding aan de orde gesteld kunnen worden. De scheidingsrechter komt er niet aan te pas.

Slagen de echtgenoten er wel in om hun afspraken in onderling overleg te maken, dan hebben zij niet de mogelijkheid om de getroffen onderlinge regeling in de beschikking van de rechter te laten opnemen, zoals bij gemeenschappelijk verzoek thans ex art 819 Rv wel mogelijk is. Aangezien de wet verder geen andere mogelijkheid kent om partijafspraken te laten bekrachtigen door de rechter, blijven deze ex-echtgenoten verstoken van in rechte afdwingbare partij-afspraken. Mocht een alimentatieplichtige ex-echtgenoot besluiten niet langer te voldoen aan zijn overeengekomen alimentatieverplichting, dan kan de alimentatiegerechtigde ex-echtgenote niet het LBIO of een

deurwaarder inschakelen. Hij zal dan eerst een alimentatieprocedure moeten voeren om de alimentatieverplichting te laten vaststellen door de rechter.

De verantwoordelijkheid voor de ambtenaar van de burgerlijke stand

Het wetsvoorstel beoogt scheiding zonder rechter alleen mogelijk te maken voor echtparen zonder kinderen. Het nieuwe art. 1:150 lid 3 BW verlangt van de ambtenaar van de burgerlijke stand dat hij nagaat of de echtgenoten niet het (gezamenlijk) gezag uitoefenen over kinderen. Voor kinderen die in het buitenland zijn geboren, zal dit een moeilijke opgave zijn. De geboorte van deze kinderen is mogelijk niet in Nederland bekend, vooral niet als de ouders in het buitenland woonachtig zijn, maar in Nederland willen scheiden. Dit is krachtens de Brussel-IIbis Verordening mogelijk als de echtgenoten de Nederlandse nationaliteit hebben.

Indien de ambtenaar van de burgerlijke stand de taak krijgt om partijen voor te lichten over de gevolgen van echtscheiding, rijst de vraag welke voorlichting hij dan dient te geven. Gaat hij überhaupt voorlichten of blijft het bij brochures? Dient de ambtenaar van de burgerlijke stand een echtgenoot te wijzen op de mogelijkheden van het voeren van pensioenverweer in de zin van art. 1:153 BW? Pensioenverweer is een grond om de verzochte echtscheiding niet uit te spreken. Bij veel echtscheidingen blijkt dat het wegvallen van een vooruitzicht op nabestaandenpensioen ondervangen moet worden voordat de echtscheiding wordt uitgesproken. De alimentatieduur voor echtgenoten zonder kinderen is gelijk aan de duur van het huwelijk indien partijen korter dan 5 jaar zijn gehuwd. Een snelle echtscheiding kan wenselijk zijn indien het huwelijk langer dan 5 jaar dreigt te duren. Dan bedraagt de alimentatieduur 12 jaar. Dient de ambtenaar van de burgerlijke stand de echtgenoten in een kort durend huwelijk hierop te wijzen? Deze vragen vloeien direct voort uit het weghalen van de juridische adviseur als poortwachter in het traject van echtscheiding door het Wetsvoorstel.

Reikt de voorlichting zover dat hij de echtgenoten moet wijzen op bepaalde gevolgen van de echtscheiding en heeft de ambtenaar zelfs de mogelijkheid om de verzochte echtscheiding te weigeren? Art. 819 Rv kent een bescherming van de echtgenoot die lijdt aan geestesstoornis door verplichte toevoeging van een advocaat. Geldt deze bepaling ook voor de echtscheiding door de ambtenaar van de burgerlijke stand of dient hij het verzoek tot het uitspreken van de echtscheiding dan te weigeren? De Staatssecretaris dient ons inziens meer aandacht te besteden aan de problematiek van de gedwongen echtscheiding voor de ambtenaar voor de burgerlijke stand. Met regelmaat wordt in de praktijk getracht door echtgenoten om de gevolgen van een echtscheiding aan een echtgenoot op te dringen en met druk of zelfs dwang. In het Wetsvoorstel Tegengaan huwelijksdwang dienen aanstaande echtgenoten ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand een verklaring af te leggen dat zij geen bloedverwanten in de derde of vierde graad in de zijlinie zijn. Bovendien krijgt het Openbaar Ministerie in dat wetsvoorstel de bevoegdheid om het huwelijk te stuiten en een echtgenoot de mogelijkheid om de nietigverklaring van het huwelijk te verzoeken als huwelijk onder dwang (of dwaling) is aangegaan. Waarom heeft De Staatssecretaris dergelijke bepalingen niet in het wetsvoorstel Scheiden zonder rechter opgenomen?

Maatschappelijke kosten van echtscheiding

De kosten van echtscheiding voor de Nederlandse maatschappij zijn berekend en gepresenteerd in een rapport van Econovision d.d. 31 januari 2013 (www.EconoVision.nl). Daaruit blijkt onder meer dat ca 160.000 vrouwen in Nederland het risico van armoede lopen na echtscheiding. De kosten van absentie tijdens werk door personen die in een echtscheiding zijn betrokken of die gescheiden zijn bedragen ca 438 miljoen euro per jaar. Gescheiden personen lopen het meeste risico op ziekte, maken meer gebruik van medische voorzieningen en lopen 53% meer kans om opgenomen te worden in een ziekenhuis dan mensen die niet gescheiden zijn. De voorbeelden maken duidelijk dat de persoonlijke en maatschappelijke impact van echtscheiding groot is en dat de maatschappij er een economisch belang bij heeft dat een echtscheiding zorgvuldig en goed wordt afgewikkeld. Het is maatschappelijk van belang dat ex-echtgenoten zonder al te veel zorgen de draad van hun leven weer op kunnen pakken. Nu De Staatssecretaris er voor kiest om kostenbesparing voor de burger en de overheid leidend te laten zijn voor het wetsvoorstel Scheiden zonder rechter, zou hij kennis moeten nemen van het rapport van Econovision en de daarin berekende maatschappelijke kosten moeten betrekken bij de afwegingen van invoering van dit wetsvoorstel. Onze voorspelling is dat het wetsvoorstel zal leiden tot veel echtscheidingen die niet of niet deugdelijk worden afgewikkeld. Dit zal leiden tot hogere juridische kosten, meer kosten voor de inzet van de rechtspraak dan voorzien, meer maatschappelijke kosten door uitval van burgers uit het arbeidsproces en meer ziekte als gevolg van stress door een niet (goed) geregelde echtscheiding.

Conclusie

Het Wetsvoorstel scheiden zonder rechter is een maatschappelijk onwenselijk wetsvoorstel doordat de burger niet langer wordt behoed voor de valkuilen in het proces van echtscheiding. Het is onverantwoord en onbegrijpelijk dat De Staatssecretaris toestaat dat echtgenoten de echtscheiding tot stand kunnen brengen zonder dat de gevolgen van de echtscheiding zijn geregeld of zelfs onder ogen zijn gezien. De samenleving wordt opgezadeld met een regeling die enkel door kostenbesparing voor de burger en overheid wordt gedreven. De regeling zal de maatschappij, zo verwachten wij, meer geld gaan kosten vanwege het opruimen en afwikkelen van de gevolgen van niet of slecht geregelde echtscheidingen die dit wetsvoorstel zullen uitlokken. De Staatssecretaris zou nog eens goed moeten kijken naar de regeling van de ontbinding van het geregistreerd partnerschap dat een deugdelijkere basis biedt voor een regeling van scheiden zonder rechter.

13 februari 2014

vFAS, vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators
Mr R. van Coolwijk
Voorzitter