

L.H.M. Zonnenberg
EB februari 2014: 2218 woorden

SCHIEDEN ZONDER RECHTER:
EEN GEVAARLIJKE BEZUINIGINGSMAATREGEL

Op maandag 9 december 2013 heeft Staatssecretaris Teeven bekend gemaakt dat hij van plan is een nieuw wetsvoorstel te gaan indienen onder de titel: “Wet scheiden zonder rechter”. Zoals Anneke Heida in het hiervoor geplaatst artikel heeft aangegeven, zullen volgens dat concept wetsvoorstel getrouwde stellen en geregistreerde partners, die geen minderjarige kinderen hebben en hun huwelijk of geregistreerd partnerschap willen beëindigen, een verzoekschrift (stap 1) kunnen indienen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. Tenminste veertien dagen later moeten zij dan (stap 2) samen naar de ambtenaar van de burgerlijke stand gaan, om te verklaren dat hun huwelijk of geregistreerd partnerschap duurzaam is ontworcht en dat zij het wensen te beëindigen. Vervolgens zorgt de ambtenaar van de burgerlijke stand, dat die akte wordt ingeschreven in de registers van de burgerlijke stand. Daardoor wordt het huwelijk beëindigd en het geregistreerd partnerschap ontbonden. Uiteraard zijn volgens het wetsvoorstel leges verschuldigd voor het opmaken van de akte door de ambtenaar van de burgerlijke stand.

In de Memorie van Toelichting op het concept wetsvoorstel heeft Staatssecretaris Teeven aangegeven, welke goede bedoelingen hij bij dit wetsvoorstel heeft. Hij constateert dat er in Nederland ieder jaar ongeveer 33.000 echtscheidingen en ontbindingen van geregistreerde partnerschappen plaatsvinden. In 14.000 gevallen zijn daar geen kinderen bij betrokken. Hebben scheidende paren kinderen, dan vindt de staatssecretaris het niet verantwoord de scheiding zonder advocaat en rechter te laten regelen, ook niet als zij een door beide partners getekend ouderschapsplan meenemen naar de ambtenaar van de burgerlijke stand. In die gevallen worden scheidende partners niet geacht zelf verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de afwikkeling van hun huwelijk of geregistreerd partnerschap. Van de 14.000 scheidende paren zonder kinderen, blijkt de helft te scheiden op gemeenschappelijk verzoek. In een deel van die gevallen is het volgens de staatssecretaris niet nodig dat echtelieden naar een advocaat gaan, maar kunnen zij dat gemeenschappelijk verzoek rechtstreeks bij de ambtenaar van de burgerlijke stand neerleggen. De staatssecretaris vergeet daarbij gemakshalve, dat die verzoeken tot echtscheiding gemeenschappelijk op de tafel van de rechter kunnen worden neergelegd, omdat een advocaat er eerst voor heeft gezorgd, dat alle gevolgen van de echtscheiding (in goede harmonie) konden worden geregeld. Het is de vraag of die 7.000 echtparen ook zónder tussenkomst van de rechter een gemeenschappelijk verzoekschrift zouden hebben kunnen indienen. In het overgrote deel van die 7.000 echtparen zou dat volgens mij (en mijn inschatting is gebaseerd op jarenlange praktijkervaring) zonder advocaten niet mogelijk geweest zijn. Dat vergeet Staatssecretaris Teeven kennelijk.

De huidige scheidingsprocedure op gemeenschappelijk verzoek zou vier tot zes weken duren. Dat kan ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand enkele weken korter. Niet onbelangrijk is bovendien dat daarmee voor de scheidende burgers een griffierecht van € 280,- en de kosten van een advocaat worden uitgespaard. Teeven accepteert daarbij de mogelijkheid, dat de aan de ambtenaar van de burgerlijke stand te betalen leges (aanzienlijk) hoger zijn dan het griffierecht (waarvan in het verleden is gebleken dat Teeven dat niet zo makkelijk omhoog krijgt). Hij geeft immers in de Memorie van Toelichting met zoveel woorden aan, dat zoveel leges verschuldigd zullen zijn, dat de vanwege de overheid verstrekte diensten kostendekkend zijn. Gelet op de van de ambtenaar van de burgerlijke stand verlangde diensten lijkt dan een verdrievoudiging van het huidige griffierecht in de vorm van leges voor de ambtenaar van de burgerlijke stand zeer voorstelbaar.

Bezuinigingsmaatregel

Wie denkt dat Staatssecretaris Teeven met deze maatregel het scheiden voor de burger sneller en goedkoper wil maken, heeft het mis. Het gaat hem slechts om één ding: bezuinigen. Dat blijkt uit de wapenfeiten, die Teeven de laatste twee jaar ten toon heeft gespreid. In 2012 heeft hij plannen ontworpen om het griffierecht kostendekkend te maken. Het gevolg daarvan zou zijn geweest, dat burgers grote bedragen aan griffierechten moeten neertellen, als zij met de rechter te maken krijgen. Na felle protesten van advocaten is door dat plan een streep gehaald. Vervolgens heeft Teeven getracht fors te bezuinigen op toevoegingsgelden. De beloning voor advocaten, die in straf- en vreemdelingenzaken armlastige cliënten bijstaan, zou zo laag moeten worden, dat die advocaten zelf onder het bestaansminimum zouden leven. Op die wijze wordt de noodzakelijke rechtsbijstand vanzelf de nek omgedraaid. Ook die plannen sneefden en nu komt Staatssecretaris Teeven met dit wetsvoorstel: wederom een bezuinigingsmaatregel, waarmee aan scheidende paren in de moeilijkste tijd van hun leven adequate rechtshulp wordt onthouden. Naar verwachting zal het grootste deel van de 7.000 stellen, die tot nu toe via een gemeenschappelijk verzoekschrift zijn gescheiden, dat hebben kunnen doen omdat een advocaat-scheidingsmediator hen adequaat heeft geadviseerd en voor hen een goed convenant heeft opgesteld. Dan blijven er niet meer dan 3.000 stellen over, die procedeerden op basis van een toevoeging, waardoor zij aan hun advocaat alleen maar een eigen bijdrage hoefden te betalen. Het restant van de toch al door de overheid beperkte vergoeding van de advocaat, wordt door de Staat betaald en dat geld wil hij uitsparen. Natuurlijk loopt hij wel het griffierecht mis, maar daarvoor in de plaats komt volgens artikel IV van het concept-wetsvoorstel een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen leges. Anders dan wanneer de griffierechten worden verhoogd, heeft de staatssecretaris bij het verhogen van leges geen last van protesterende advocaten en burgers. Dat lijkt een echte win-win situatie! Scheidende echtelieden kunnen zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor hun scheiding en dat levert de Staat geld op. Waarom zou Teeven niet de helmplicht voor bromfietsen en motoren afschaffen? Omdat hem dat geen geld oplevert en het uitkleden van de rechtshulp wel.

Een gevaarlijk plan

Op het eerste gezicht lijkt er niets mis mee, scheidende paren de eigen verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun scheiding. Dat past toch in onze tijdsgeest? Vanaf 1 april 2001 tot 1 maart 2009 hadden geregistreerde en getrouwde stellen al via een gat in de wet de mogelijkheid om buiten de rechter om te scheiden. Dat noemden we toen: flitsscheiding. Daaraan heeft de wetgever een einde gemaakt, omdat er aan die wijze van scheiden grote bezwaren kleefden. Nu wil Staatssecretaris Teeven die mogelijkheid om budgettaire redenen toch weer openstellen. Wat is het gevaar?

Scheiden is een ingewikkeld proces, niet alleen uit psychologisch of gewoon menselijk oogpunt, maar ook juridisch. In driekwart van de scheidingsgevallen is er een gemeenschappelijke boedel die moet worden verdeeld. Is dat eerlijk gegaan of heeft degene die tijdens het huwelijk het altijd al voor het zeggen had, zich in het kader van de echtscheiding verrijkt ten koste van de ander? En wanneer die gemeenschap van goederen alleen bestaat uit schulden, is dan goed geregeld wie voor welke schulden opdraait? Als er huwelijkse voorwaarden zijn, dan moeten die worden afgewikkeld. Uit vele gerechtelijke procedures blijkt hoe moeilijk dat is. De ambtenaar van de burgerlijke stand kan de echtscheiding wel regelen, maar dit soort problemen niet.

En hoe zit het dan met een alimentatieverplichting? Vele scheidende paren zullen denken: laat dat maar zitten. De een heeft een bijstandsuitkering en de ander niet een al te hoog inkomen. Maar als er geen advocaat is geweest die een berekening heeft gemaakt en geen rechter die daar een klap op heeft gegeven, zal de gemeente gaan rekenen in het kader van de bijstandsverlening en niet alleen rekenen, maar ook verhalen. En hoe zit het dan in het geval scheidende stellen kinderen hebben die jongmeerderjarig zijn? Wie moet dan wat voor hen betalen? Daarover wordt geen duidelijkheid gegeven. Worden bovendien de pensioenrechten wel op een goede wijze verevend of zijn er betere mogelijkheden voor pensioendeling?

Op al die vragen krijgen scheidende echtparen geen antwoord. In veel gevallen zullen zij daarvoor alsnog een advocaat of notaris moeten raadplegen. Dat kost dan geld, dat de scheidende echtparen zelf zullen moeten betalen. Wordt immers in het kader van een echtscheidingsprocedure “gratis admmissie verleend” via gefinancierde rechtsbijstand, dan valt daaronder ook het regelen van nevenvoorzieningen. Maar zijn partijen inmiddels gescheiden en blijken zij alsnog problemen te hebben in het kader van de verdeling van hun ontbonden gemeenschap van goederen of de afwikkeling van de pensioenrechten, dan is het maar zeer de vraag of dan nog sprake is van een geschil, waarvoor kosteloze rechtsbijstand open staat.

Verplichte overeenkomst

In de thans in de wet opgenomen regeling van beëindiging van een geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden via de ambtenaar van de burgerlijke stand is in artikel 1:80d lid 1 BW jo. 1:80c lid 1 sub c BW voorzien in de verplichting een

overeenkomst op te stellen, die door de beide partners en door één of meer advocaten of notarissen moet worden ondertekend. De staatssecretaris heeft overwogen om in de thans voorgestelde regeling met betrekking tot de echtscheiding zonder rechter eveneens het opstellen van een overeenkomst verplicht te stellen. Een dergelijke overeenkomst heeft volgens de staatssecretaris als voordeel, dat partijen gedwongen worden na te denken over de gevolgen van de scheiding, zich daarvan bewust zijn en daarover afspraken maken. Die afspraken zullen volgens Teeven met name liggen op het terrein van partneralimentatie, voortzetting gebruik of huur van de echtelijke woning, de verdeling van de gezamenlijke goederen en de pensioenverevening. Het zonder deskundig juridisch advies sluiten van een echtscheidingsconvenant brengt (ook volgens Teeven) voor betrokkenen risico's met zich. Als een echtscheidingsconvenant verplicht wordt gesteld, zou ook juridische bijstand verplicht gesteld moeten worden, evenals nu het geval is in de regeling van beëindiging van geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden. Het nadeel daarvan is volgens Teeven, dat de nieuwe procedure ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand dan niet goedkoper wordt, nu leges in de plaats komen van griffierecht. Het doel is dat het scheiden zonder rechter goedkoper wordt, maar voor wie eigenlijk? Moet het niet slechts goedkoper worden voor de overheid?

Een scheiding is een moeilijk proces en als Staatssecretaris Teeven zijn zin krijgt, staan scheidende mensen er in de toekomst alleen voor. Daarom ziet ook Staatssecretaris Teeven in dat de administratieve scheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand met name aantrekkelijk zal kunnen zijn "voor echtgenoten die, behalve huisraad, geen of weinig gemeenschappelijk bezittingen hebben en ieder zelfstandig in hun inkomen voorzien." Daarbij vergeet de staatssecretaris gemakshalve dat die echtgenoten ook geen (noemenswaardige) schulden moeten hebben, want dan is het evenmin aantrekkelijk te scheiden zonder een goede regeling. Maar hoeveel van de hiervoor genoemde 3.000 paren komen dan nog voor deze administratieve scheiding in aanmerking? En is het voor dat handjevol aantal echtparen de moeite waard deze nieuwe procedure op te tuigen? Staatssecretaris Teeven erkent immers in de Memorie van Toelichting op pagina 5 tweede helft, dat voor echtgenoten "die wel (aanzienlijke) gemeenschappelijke bezittingen hebben, zoals een woning, al dan niet belast met hypotheek, ander onroerend goed, één of meer auto's, levensverzekeringen, lijfrentepolissen, effecten en/of aandelen in één of meerdere B.V.'s of ondernemers", de echtscheiding een ingewikkeld proces kan zijn. Datzelfde geldt volgens hem indien huwelijksvoorwaarden moeten worden afgewikkeld. In die situaties kan het volgens Teeven van belang zijn, dat de echtgenoten zich juridisch laten voorlichten en adviseren over de gevolgen van echtscheiding. Ook wanneer sprake is van een groot inkomensverschil tussen de echtgenoten zou juridisch advies moeten worden ingewonnen, alvorens een echtscheidingsprocedure in gang kan worden gezet. Maar...hoeveel stellen houden we dan nog over, voor wie Teeven het scheiden via de ambtenaar van de burgerlijke stand zonder juridische bijstand wel verantwoord vindt?

Teeven meent, dat in vrijwel alle gevallen scheidende echtelieden juridische bijstand nodig hebben. Desalniettemin acht hij het verantwoord het scheiden via de ambtenaar van de burgerlijke stand mogelijk te maken zonder verplichte juridische bijstand en

zonder de overeenkomst, die in het kader van het geregistreerd partnerschap wel nodig werd geacht! Zij kunnen dan immers eerst gezamenlijk besluiten via de ambtenaar van de burgerlijke stand te gaan scheiden en vervolgens op een later moment al dan niet een alimentatieovereenkomst te sluiten en de boedelscheiding te regelen. Dat zou nu ook mogelijk zijn. Dat laatste is juist. Maar waarom wordt daar in de praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt? Omdat scheidende echtparen voor of tegelijk met het scheidingsproces ook de gevolgen daarvan willen regelen. Voor mensen met de kleine beurs bestaat dan het voordeel dat zij maar één keer griffierecht en een eigen bijdrage hoeven te betalen. Scheidende mensen die meer te besteden hebben, kunnen onder de dekking van een relatief laag griffierecht ook de nevenvoorzieningen geregeld krijgen. Want als zij na echtscheiding de rechter nodig hebben om een gemeenschap te ontbinden of huwelijksvoorwaarden af te wikkelen, kan het griffierecht in de papieren lopen. De hoogte is dan immers afhankelijk van de waarde van het te verdelen of te verrekenen belang. Dat is een bijkomende reden waarom scheidende stellen tot nu toe nauwelijks gebruik maakten van de mogelijkheid aan de rechter te vragen alleen de echtscheiding uit te spreken en de nevenvoorzieningen later te regelen.

Conclusie

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is een scheiding een ingewikkeld proces, niet alleen uit psychologisch of gewoon menselijk oogpunt, maar ook juridisch. Met het concept wetsvoorstel scheiden zonder rechter zet Teeven scheidende echtelieden en geregistreerde partners in de kou. Financieel heeft hij het met name de mensen met de kleine beurs moeilijk gemaakt, door financiële drempels op te werpen bij het zoeken naar adequate rechtshulp. Met dit wetsvoorstel ziet hij een mogelijkheid daar nog verder in te gaan. Onder het mom van “eigen verantwoordelijkheid” biedt hij burgers de mogelijkheid te kiezen voor een slechte en onverantwoorde afwikkeling van scheidingen.