

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector privaatrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Registratienummer
593039

Datum 16 december 2014
Onderwerp Nader rapport inzake het voorstel van wet Scheiden zonder rechter

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 september 2014, nr. 2014001698, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 oktober 2014, nr. No.W03.14.0324/II, bied ik U hierbij aan.

1. Onderlinge overeenstemming over de gevolgen van de echtscheiding

a. Overeenstemming over de gevolgen van de echtscheiding

De Afdeling adviseert in de toelichting tot uitdrukking te brengen dat het wetsvoorstel niet alleen beoogt een andere autoriteit dan de rechter de echtscheiding op grond van duurzame ontwrichting van het huwelijk te laten uitspreken, maar ook beoogt dan wel meebrengt dat de huidige waarborgen voor overeenstemming over de gevolgen van de echtscheiding vervallen in situaties waarin de echtgenoten het eens zijn over de scheiding zelf.

De toelichting is naar aanleiding van het advies verduidelijkt in de zin dat de voorgestelde echtscheidingsprocedure vergelijkbaar is met de huidige procedure behoudens de verplichte inschakeling van een advocaat om een verzoek tot echtscheiding in te dienen.

In de voorgestelde procedure bij de ambtenaar van de burgerlijke stand dienen de echtgenoten het er over eens te zijn dat zij van echt willen scheiden en dat zij de procedure via de ambtenaar van de burgerlijke stand willen laten verlopen. Het enige verschil met de huidige procedure is dat het indienen van het verzoek bij de ambtenaar van de burgerlijke stand geschiedt zonder tussenkomst van een advocaat. De overige eisen zijn niet gewijzigd. De huidige regelgeving schrijft slechts voor dat de echtgenoten aangeven over welke gevraagde voorzieningen overeenstemming is bereikt en over welke gevraagde voorzieningen verschil van mening bestaat en de gronden daarvoor teneinde de scheidingsprocedure te stroomlijnen (Kamerstukken II 2004/05, 30145, 3, p. 17-18). De voorgestelde procedure is daarmee vergelijkbaar met het bij de rechter indienen van een verzoek tot echtscheiding, waarbij geen andere voorzieningen worden gevraagd dan het uitspreken van de echtscheiding.

In de huidige procedure via de rechter behoeven de echtgenoten de tussenkomst van een advocaat om hun echtscheidingsverzoek in te dienen. De advocaat zal vanzelfsprekend met hen spreken over de gevolgen van de echtscheiding en met hen bespreken of zij afspraken willen maken over bijvoorbeeld alimentatie, verdeling van een eventuele gemeenschap van goederen of de voortzetting van het gebruik van de echtelijke woning. Niet iedereen heeft er echter behoefte aan om afspraken te maken en die in een convenant vast te leggen. Het wetsvoorstel is met name bedoeld voor die echtgenoten die de gevolgen van hun echtscheiding zelf willen regelen en daarbij niet de behoefte hebben aan (verplicht) juridisch advies.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector privaatrecht

Datum
16 december 2014

b. Zicht op de wijze waarop met de gevolgen van de echtscheiding rekening is gehouden

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel in een of meer waarborgen te voorzien die inzicht bieden of en hoe de gevolgen van de echtscheiding in ogenschouw zijn genomen om te voorkomen dat een kwetsbare partij de dupe wordt van een echtscheiding uitgesproken door de ambtenaar van de burgerlijke stand. De Afdeling adviseert voorts de regeling zo in te richten dat de ambtenaar van de burgerlijke stand actief nagaat of de echtgenoten de gevolgen van de echtscheiding in ogenschouw hebben genomen en daartoe de echtgenoten te vragen hem een echtscheidingsconvenant over te leggen.

Steeds meer echtparen zijn zich bewust van de noodzaak om goede afspraken te maken over de echtscheiding. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de gestage toename van het aantal gezamenlijke verzoeken tot echtscheiding. Ik onderschrijf het advies van de Afdeling dat dit belangrijk is. Ik zie echter geen aanleiding te bepalen dat echtgenoten een echtscheidingsconvenant moeten sluiten in het geval zij ervoor kiezen om hun huwelijk te laten ontbinden via de ambtenaar van de burgerlijke stand. Dit zou een extra eis zijn die nu niet geldt voor de ontbinding via de rechter. Bovendien zou dit tot gevolg hebben dat echtgenoten die geen afspraken wensen te maken over de gevolgen van de echtscheiding geen gebruik zouden kunnen maken van de nieuwe procedure.

Ik ben er geen voorstander van dat echtgenoten die dat zelf op dat moment (nog) niet willen zich aangespoord voelen om toch direct afspraken te maken, die in beginsel bindend zullen zijn. Dat geldt temeer voor de kwetsbare partij, die het met de andere echtgenoot over één aspect eens is, te weten dat beiden een echtscheiding wensen. Het Nederlandse recht biedt een echtgenoot die de echtscheiding niet wenst niet de mogelijkheid om de echtscheiding op grond daarvan tegen te houden. Waar voor het sluiten van een huwelijk de expliciete instemming van beide partijen noodzakelijk is en een fundamenteel beginsel vormt van het Nederlandse huwelijksrecht, is de grond voor echtscheiding duurzame ontwrichting. Vaste rechtspraak is dat de door de ene echtgenoot gestelde duurzame ontwrichting door de andere echtgenoot betwist kan worden, doch deze betwisting slechts bij hoge uitzondering wordt aanvaard, omdat de betwisting het door de desbetreffende echtgenoot ervaren van de duurzame ontwrichting niet kan wegnemen.

Indien de echtgenoten of één van hen afspraken over de gevolgen van de echtscheiding willen vastleggen in een convenant en laten voorzien van een executoriale titel, is de ontbinding via de ambtenaar van de burgerlijke stand minder geschikt. Voor het verkrijgen van een executoriale titel is het noodzakelijk

dat de afspraken onderdeel uitmaken van een rechterlijke beschikking of zijn vastgelegd in een authentieke akte. In dat geval is dus bijstand van een juridisch deskundige gewaarborgd. Partijen kunnen ook afspraken maken zonder dat deze executoriale kracht hebben. Daarvoor geldt, zoals voor elke overeenkomst, dat de samenleving van iedere wilsbekwame persoon mag verwachten dat deze niet lichtvaardig bindende afspraken maakt. Indien die afspraken niet worden nagekomen, is executie slechts mogelijk als de rechter een executoriale titel verleent. Als sprake is geweest van een wilsgebrek, zoals misbruik van omstandigheden of dwang om de overeenkomst te tekenen, zal dat in de procedure tot verkrijging van een executoriale titel aan de orde kunnen komen. Ik acht de positie van een eventueel kwetsbare partij daarmee voldoende beschermd.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector privaatrecht

Datum
16 december 2014

2. Besparing van tijd en kosten

De Afdeling adviseert de introductie van de echtscheiding door de ambtenaar van de burgerlijke stand dragend te motiveren mede omdat de Afdeling van mening is dat de kosten- en tijdbesparing voor de burger hiervoor onvoldoende dragende argumenten zijn.

Dit advies is gevolgd. In de memorie van toelichting is nog eens extra benadrukt dat waar echtgenoten slechts een echtscheiding wensen en de rechter geen oordeel wordt gevraagd om een beslissing te geven over andere voorzieningen, rechterlijke tussenkomst niet langer altijd noodzakelijk is. Op de kosten- en tijdbesparing wordt hieronder nader ingegaan.

a. Kosten voor burgers

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat burgers er zelf voor kunnen kiezen of zij hun echtscheiding door de rechter willen laten uitspreken, in welk geval zij verplicht worden bijgestaan door een advocaat met de bijbehorende kosten van dien, of dat zij hun echtscheiding laten uitspreken door de ambtenaar van de burgerlijke stand, in welk geval zij zelf kunnen bepalen of zij zich juridisch willen laten adviseren en zo ja over welke aspecten. Het voorstel biedt echtgenoten een keuzemogelijkheid die voorkomt dat echtgenoten die zelf de (financiële) gevolgen van de echtscheiding onder ogen zien onnodige kosten moeten maken, omdat zij altijd verplicht zijn zich tot een advocaat te wenden. De Afdeling merkt terecht op dat deze kostenbesparing niet in alle gevallen gehaald zal kunnen worden, omdat echtgenoten mogelijk wel via de burgerlijke stand willen scheiden, maar min of meer dezelfde kosten zullen moeten maken voor deskundig juridisch advies als in geval zij de weg via de rechter zouden kiezen. Ook kunnen er direct of op een later moment nog kosten moeten worden gemaakt voor het verkrijgen van een executoriale titel voor een overeenkomst die de echtgenoten mogelijk met elkaar willen sluiten met betrekking tot de verdeling of verrekening van zaken. Dat is juist, maar neemt naar het oordeel van de regering niet weg dat echtgenoten die keuze zelf moeten kunnen maken. Tot slot dient benadrukt te worden dat de voorstellen om scheiden zonder rechter mogelijk er vooral toe dienen om in het kader van een terugtrekkende overheid de eigen verantwoordelijkheid van burgers te stimuleren, hetgeen niet betekent dat burgers die deze verantwoordelijkheid niet willen of kunnen nemen daartoe gedwongen worden. De keuze voor echtscheiding via de rechter of via de burgerlijke stand is aan de burgers zelf.

b. Tijd

Een echtscheidingsprocedure op gemeenschappelijk verzoek via de rechter neemt doorgaans vier tot zes weken in beslag, gerekend vanaf het moment dat het echtscheidingsverzoek wordt ingediend. Voorafgaande aan het indienen van het verzoek dienen de echtgenoten zich ten minste één maal te hebben vervoegd ten kantore van een advocaat en zal de advocaat doorgaans in persoon, schriftelijk of via e-mail nog overleg voeren met de echtgenoten over de inrichting van het verzoekschrift en het eventuele echtscheidingsconvenant. Deze contacten kunnen in theorie weliswaar allemaal op een en dezelfde dag plaatsvinden, doch zullen in de praktijk veelal ook in geval van een eenvoudige echtscheiding enkele weken in beslag nemen. Wie zijn echtscheiding zoveel mogelijk zelf wil regelen, kan derhalve meer tijdswinst boeken dan de Afdeling veronderstelt. Ook ten aanzien van dit punt is de regering van mening dat het aan echtgenoten zelf is om te bezien hoeveel tijd zij willen nemen om met de echtscheiding samenhangende aangelegenheden te regelen en of zij dit proces geheel wensen te zien afgerond voordat zij het echtscheidingsverzoek indienen of dat zij het regelen van bepaalde aspecten uitstellen tot een later moment.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector privaatrecht

Datum
16 december 2014

3. Uitspraak van de ambtenaar van de burgerlijke stand

Het is de Afdeling gelet op de functie van de ambtenaar van de burgerlijke stand als registrar van rechtsfeiten op het gebied van de persoonlijke staat niet duidelijk waarom is gekozen voor het uitspreken van de echtscheiding door de ambtenaar van de burgerlijke stand. De nieuwe taak zou niet goed passen bij diens bestaande taak en functie en evenmin nodig zijn vanwege internationaal privaatrechtelijke aspecten. De Afdeling stelt voor om de procedure zo in te richten dat ambtenaar van de burgerlijke stand de echtscheiding niet uitspreekt, doch op een bepaalde manier bekrachtigt, waarbij de Afdeling adviseert aan te sluiten bij de voltrekking van het huwelijk. De ambtenaar van de burgerlijke stand gaat na of aan de wettelijke vereisten is voldaan en vervolgens voltrekken de echtgenoten ten overstaan van hem hun huwelijk, waarna de ambtenaar daarvan een akte opmaakt.

De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht heeft reeds in haar advies van 9 maart 2005 over het initiatiefwetsvoorstel Luchtenveld (wetsvoorstel Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap, Kamerstukken II 2003/03, 29676) aangegeven van mening te zijn dat onzeker is of een zuiver consensuele echtscheiding die door een administratieve autoriteit wordt geregistreerd onder het materiële bereik van de Verordening Brussel II-bis zou vallen. Teneinde onder het materiële bereik van deze verordening te kunnen vallen, is nodig dat een constitutief element wordt toegevoegd. Om die reden is bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel aanvullend advies gevraagd aan de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht. In dit advies, dat op 22 juni 2013 is uitgebracht gaat de Staatscommissie in op de voorgestelde procedure, waarbij steeds sprake is geweest van het uitspreken van de echtscheiding door de ambtenaar van de burgerlijke stand, en acht de Staatscommissie de aannahme gerechtvaardigd dat een echtscheiding die volgens deze procedure tot stand komt onder de materiële werking van de Verordening Brussel II-bis valt. De regering acht het voorstel van de Afdeling om de echtscheiding de door de echtgenoten zelf te laten voltrekken en deze door de ambtenaar van de burgerlijke stand te laten bekrachtigen onvoldoende om te voldoen aan het bepaalde in de Verordening Brussel II-bis ,

omdat in dat geval sprake is van een consensuele beëindiging van het huwelijk, waarbij het vereiste constitutieve element onvoldoende aanwezig is. Bovendien sluit het uitspreken van de echtscheiding naadloos aan bij de formulering van artikel 2 lid 4 van de Verordening Brussel II-bis, de op diverse plaatsen in de Nederlandse wet gebezigde formuleringen rond de echtscheiding, en bij het Nederlandse spraakgebruik: een echtscheiding wordt uitgesproken. Tot slot blijkt uit het nauwe overleg met de beroepsgroep over het wetsvoorstel dat deze de voorgestelde procedure goed uitvoerbaar acht en is niet gebleken van inconsistenties met de huidige taak en functie van de ambtenaar van de burgerlijke stand.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector privaatrecht

Datum
16 december 2014

4. Wettelijke vereisten

De Afdeling adviseert in het voorstel te verduidelijken wat de wettelijke vereisten zijn voor de ontbinding van het huwelijk door de ambtenaar van de burgerlijke stand. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Voorts beveelt de Afdeling aan om op wetsniveau te bepalen welke bescheiden dienen te worden overgelegd, daarbij aansluitend bij de bepalingen inzake het huwelijk, dan wel, als de regering vasthoudt aan het bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald welke bescheiden dienen te worden overgelegd, in de toelichting te verduidelijken om welke bescheiden het gaat.

Er is voor gekozen de over te leggen bescheiden bij algemene maatregel van bestuur te bepalen met het oog op de ontwikkelingen ten aanzien van de elektronische dienstverlening en om te voorkomen dat ten aanzien van deze bescheiden op diverse plaatsen, te weten op wetsniveau en voorts in lagere regelgeving, een nadere omlijning van deze bescheiden dient te worden opgenomen. In het Besluit burgerlijke stand 1994 zal in elk geval worden opgenomen dat de echtgenoten een afschrift van hun huwelijksakte dienen over te leggen. Indien beide echtgenoten ten tijde van het indienen van het echtscheidingsverzoek de Nederlandse nationaliteit hebben, in Nederland wonen en het huwelijk in Nederland is voltrokken, zal de ambtenaar van de burgerlijke stand deze gegevens in de Basisregistratie personen kunnen verifiëren. Voor andere gevallen zal in het besluit burgerlijke stand 1994 worden bepaald welke gegevens, die nodig zijn om te kunnen bepalen dat aan de wettelijke vereisten is voldaan, dienen te worden overgelegd en om welke gegevens de ambtenaar van de burgerlijke stand overlegging kan vragen, indien niet direct met zekerheid kan worden bepaald of de ambtenaar bevoegd is tot het uitspreken van de echtscheiding.

5. Redactionele opmerkingen

De in de bijlage bij het advies opgenomen redactionele opmerkingen zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector privaatrecht

Datum
16 december 2014