



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Ministerie van Veiligheid en Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Directie Strategie en
Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 28 februari 2014

onderwerp Advies wetsvoorstel Scheiden zonder rechter

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 9 december jl., met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen over het concept-wetsvoorstel Scheiden zonder rechter (het 'wetsvoorstel').

Het wetsvoorstel heeft tot doel echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk te maken. De huidige echtscheidingsprocedure vergt tussenkomst van een rechter en echtgenoten worden verplicht bijgestaan door een advocaat. In situaties dat echtgenoten het eens zijn over hun echtscheiding is de gedachte achter het wetsvoorstel dat verplichte tussenkomst van de rechter feitelijk niet nodig is en de burger bovendien tijd en geld kost. Naast de rechter zal ook de ambtenaar van de burgerlijke stand bevoegd worden de echtscheiding uit te spreken, op voorwaarde dat er geen kinderen betrokken zijn en de echtgenoten overeenstemming hebben over de scheiding.

Gehoord de gerechten adviseert de Raad u als volgt.¹

Scheiden zonder juridische bijstand

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad voor de rechtspraak de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wettelijke adviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2014
kenmerk
pagina 2 van 6

Scheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, zal relatief snel gaan en eenvoudiger zijn dan scheiden via de rechter. Door het openstellen van deze weg ontstaat echter het risico dat echtgenoten sneller dan wenselijk, en wellicht vanuit een ongelijke positie, tot echtscheiding komen en hun zaken niet of niet goed regelen. Op het moment dat de scheiding uitgesproken wordt zullen echtgenoten vaak onvoldoende beseffen wat de gevolgen kunnen zijn als bijvoorbeeld de verdeling, de afwikkeling van de huwelijkse voorwaarden, de alimentatie of de pensioenverevening niet goed geregeld worden. Op een later moment kunnen dan alsnog geschillen ontstaan. Partijen kunnen van mening blijken te verschillen over de interpretatie van de gemaakte afspraken, of de situatie kan zich voordoen dat een van de partijen nakoming van de gemaakte afspraken weigert; een executoriale titel ontbreekt dan. Zij zullen zich dan alsnog tot de rechter wenden.

De Raad is van mening dat het op de weg van de ambtenaar van de burgerlijke stand ligt om partijen te wijzen op de financiële gevolgen van de echtscheiding en de mogelijkheid van juridische bijstand onder de aandacht te brengen.

Executoriale titel

De ambtenaar van de burgerlijke stand spreekt enkel de echtscheiding uit. Een door partijen opgestelde overeenkomst met daarin de afspraken voor na de scheiding, wordt dus niet voorzien van een executoriale titel. De ervaring leert dat pas na verloop van tijd blijkt hoe dergelijke overeenkomsten uitwerken en dat nakoming ervan niet haalbaar is, veelal voor één van partijen. Als er dan niet geëxecuteerd kan worden, kan dit leiden tot vertraging en onnodige procedures.

Besparing?

Het is de vraag of er voor echtgenoten veel te besparen valt als zij scheiden via de ambtenaar van de burgerlijke stand, en daarbij advies vragen van een advocaat, mediator of notaris, zoals opgemerkt in de Memorie van Toelichting. Behalve de kosten van deze bijstand, moeten er ook leges aan de gemeente betaald worden. Niet uitgesloten is dat het gunstiger is om in een eerder stadium - en in voorkomende gevallen op basis van een toevoeging - de hulp en bijstand van een advocaat in te roepen en de procedure bij de rechtbank te laten voeren.

Het inrichten van de procedure bij de gemeente brengt kosten voor de gemeenten met zich mee. Het is de vraag of deze 'investering' wel de beoogde besparing oplevert als er sprake is van een gering aantal gevallen waarin de procedure bij de ambtenaar van de burgerlijke stand zal worden benut. Zie ook hierna onder 'werklast'.

Erkenning in het buitenland

Een punt van zorg is gelegen in de voorzichtige bewoordingen van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht, waar het gaat om de erkenning van deze administratieve ontbinding in het buitenland, met name de niet-EU lidstaten (zie pagina Memorie van Toelichting, paragraaf 4: "...een dergelijke procedure ook de erkenningskansen van de huwelijksontbinding in niet-EU lidstaten kan bevorderen"). Aanbevolen wordt dat er gestreefd wordt naar meer zekerheid over de status van de beoogde huwelijksontbinding in het buitenland.

Werklast



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2014
kenmerk
pagina 3 van 6

Blijkens de Memorie van Toelichting wordt het aantal zaken dat minder aan de rechter wordt voorgelegd geschat op 7.000, zijnde de helft van het aantal van circa 14.000 echtscheidingen waarbij geen kinderen betrokken zijn. Hierbij wordt over het hoofd gezien dat in deze groep van 14.000 zaken ook de zaken op tegenspraak zijn meegeteld (40%), waarop het wetsvoorstel juist geen betrekking heeft, omdat dat de zaken zijn waarin partijen geen overeenstemming hebben.

De Raad schat in dat in de helft van het aantal gemeenschappelijk verzoek-zaken zonder kinderen gescheiden zal worden via de ambtenaar van de burgerlijke stand. De andere helft zal nog steeds de behoefte hebben aan een rechterlijke uitspraak vanwege de executoriale titel of kiest voor de rechter omdat ze dan de kosten van de rechtsbijstand vergoed krijgen. De afname van het aantal zaken bij de rechter schat de Raad op die gronden op circa 4.000 zaken.

De Raad voorziet overigens dat het zelfstandig door partijen opstellen van overeenkomsten rondom de afwikkeling van de echtscheiding tot een extra instroom van zaken zal leiden op het gebied van nakoming en uitleg/interpretatie. Geschillen kunnen bijvoorbeeld ontstaan over de hoogte van de alimentatie, de verdeling/verrekening en de pensioenverevening. Een inschatting van het aantal zaken dat alsnog aan de rechter zal worden voorgelegd is moeilijk te maken.

De kans is groot dat het aantal zaken dat de rechter niet meer te verwerken krijgt, eerder minder is dan 4.000 dan meer.

De gemeenschappelijk verzoek-zaken die niet meer voor de rechter komen, zijn de aller lichtste zaken en brengen op dit moment ruim 30 Euro per zaak aan behandelkosten met zich mee. Dus in totaal gaat het structureel om ruim 125.000 Euro per jaar minder kosten voor de Rechtspraak na invoering van het wetsvoorstel (zie de tabel onderste regel).

In het financieringssysteem van de Rechtspraak houdt een afname met 4.000 zaken echter een budgetverlaging van ruim 3 miljoen Euro (3.039.080) in, omdat de financiering plaatsvindt tegen een gemiddelde behandelprijs van een gemiddelde civiele zaak van circa 760 Euro per zaak.

Wanneer dit niet gecompenseerd zou worden, zou paradoxaal genoeg het wegvallen van die zaken tot een forse werkdruktoename bij de Rechtspraak gaan leiden. De omvang van deze prijscompensatie zou ruim 2,9 miljoen Euro (3.039.080 Euro minus 125.614 Euro = 2.913.466 Euro) moeten bedragen.

In onderstaande berekening is uitgegaan van een datum inwerkingtreding van 1 januari 2015.

Effecten op kosten en prijzen in

Euro	2015	2016	2017	2018
aantalleneffect	-3.163.880	-3.039.080	3.039.080	-3.039.080
prijseffect	3.033.108	2.913.466	2.913.466	2.913.466
totale effect wetsvoorstel op de werklust	-130.772	-125.614	-125.614	-125.614



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2014
kenmerk
pagina 4 van 6

Tot slot

Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker,
Voorzitter



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2014
kenmerk
pagina 5 van 6

BIJLAGE

Overige opmerkingen:

- T.a.v. art. 1:150a nieuw BW:
 - Is het de bedoeling dat partijen zich schriftelijk tot de ambtenaar van de burgerlijke stand wenden of dat ze op het gemeentehuis/stadsdeelkantoor een formulier kunnen invullen? In het eerste geval kan in artikel 150a lid 1 het woord 'verzoek' beter worden vervangen door 'verzoekschrift' of iets dergelijks, in het tweede geval kan de term 'verzoek' gehandhaafd blijven.
 - In verband met twijfels over rechtsmacht en de toepasselijkheid van Brussel II-bis wordt voorgesteld om aan artikel 150a, lid 1, een tweede bijzin toe te voegen: "Wanneer beide echtgenoten buiten Nederland woonplaats hebben, *en beiden (mede) de Nederlandse nationaliteit hebben*".
 - Ten aanzien van het voorgestelde lid 7 van art. 1:150a (nieuw) BW wordt gepleit voor een kortere termijn dan één jaar om te komen tot echtscheiding, nu de indiening van het verzoek de gemeenschap doet eindigen en daarmee bovendien niet het beoogde doel van een snelle procedure wordt bereikt.
- Nu de artikelen 1:80c tot en met 80f BW vervallen, behoeft artikel 1:80g BW omlettering.
- Ook bij indiening van een verzoek tot echtscheiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand kan discussie worden verwacht over de vraag welk tijdstip heeft te gelden als tijdstip van indiening van het verzoek (zie artikelgewijze toelichting op artikel 1:99 lid 3 BW).
- De Raad wijst erop dat vanwege het wetsvoorstel ook het Besluit Huwelijksgoederenregisters 1969 aangepast moet worden.
- Aan artikel 1:157 leden 4 en 6 BW moet de akte van echtscheiding van de ambtenaar van de burgerlijke stand worden toegevoegd.
- De rechter toetst (impliciet) ook prealabele vragen zoals de vraag óf überhaupt een huwelijk tot stand is gekomen. In het bijzonder waar het om buitenlandse huwelijken gaat, of anderszins aspecten van internationaal privaatrecht aan de zaak kleven, lijkt de expertise meer bij de rechtbanken dan bij de ambtenaar van de burgerlijke stand te liggen (hetgeen overigens niet geldt voor de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente Den Haag, gezien diens bijzondere taken).
- Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn bevoegdheid ambtshalve moet beoordelen. Niet geregeld is wat de ambtenaar van de burgerlijke stand moet doen als hij constateert dat hij geen rechtsmacht heeft.
- Bij de ambtenaar van de burgerlijke stand alleen naar Nederlands recht worden gescheiden. De Raad ziet daarin op zichzelf geen bezwaar, nu de mogelijkheid tot het doen van een rechtskeuze blijft bestaan via de gerechtelijke procedure. Nu echter procesvertegenwoordiging bij het scheiden zonder rechter niet verplicht is, is het wel de vraag op welke wijze de burgers in Nederland hierover worden geïnformeerd.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2014
kenmerk
pagina 6 van 6

- De doelgroep waarop de bepaling zoals deze thans in artikel 10:56 lid 2 en 3 BW staat vermeld ziet, zijn personen van buitenlandse afkomst, die veelal de Nederlandse taal niet geheel machtig zijn dan wel andere gewoontes hebben. Kan van deze personen worden verwacht en verlangd dat zij de consequenties kunnen overzien van het naar Nederlands recht scheiden? En is onderzocht of het gegeven dat mensen alleen naar Nederlands recht kunnen scheiden nog invloed heeft op de erkenning van deze scheiding in het buitenland?