

Vergaderjaar 2014–2015

34 118

Wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten betreffende het uitspreken van de echtscheiding en ontbinding van het geregistreerd partnerschap door de ambtenaar van de burgerlijke stand (Wet scheiden zonder rechter)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Een definitie die van het huwelijk gegeven kan worden is: de van staatswege erkende vereniging van twee personen tot duurzame levensgemeenschap. Dat de staat het huwelijk als zodanig erkent en daar op tal van terreinen rekening mee houdt, impliceert dat ook de ontbinding van het huwelijk door echtscheiding een aangelegenheid is waarvoor bemoeienis van de staat gerechtvaardigd is. Over de vraag of de statelijke bemoeienis zo ver moet gaan dat alleen een rechter de echtscheiding kan uitspreken, zijn de meningen de laatste decennia ingrijpend gewijzigd. Bestond er halverwege de vorige eeuw nog consensus over de in de wet vastgelegde regel dat echtscheiding nimmer door onderlinge toestemming kon plaatshebben (artikel 263 BW oud, tot 1970) en was echtscheiding slechts op zeer beperkte gronden mogelijk, in 1970 werd de grond van de door de rechter uit te spreken echtscheiding duurzame ontbinding. Sedertdien is in diverse proefschriften en wetenschappelijke publicaties een lans gebroken voor het mogelijk maken van scheiding zonder tussenkomst van de rechter. Waar echtgenoten slechts een echtscheiding wensden en de rechter derhalve geen oordeel wordt gevraagd om een beslissing te geven over andere voorzieningen, is rechterlijke tussenkomst niet langer altijd noodzakelijk. Om die reden wordt voorgesteld om naast de huidige rechterlijke procedure voor echtgenoten zonder minderjarige kinderen een eenvoudiger echtscheidingsprocedure, die via de ambtenaar van de burgerlijke stand verloopt, mogelijk te maken.

In Nederland vinden jaarlijks ongeveer 35.000 echtscheidingen c.q. ontbindingen van geregistreerde partnerschappen plaats, waarvan ruim 14.000 van paren zonder kinderen. Van de circa 35.000 echtscheidingen, wordt circa 40% uitgesproken na een procedure op tegenspraak. Circa 14.000 echtscheidingen betreffen zaken van echtgenoten zonder minderjarige kinderen. Van deze 14.000 echtscheidingen zonder minderjarige kinderen zouden derhalve circa 8.400 echtscheidingen door de ambtenaar

van de burgerlijke stand kunnen worden uitgesproken, omdat deze voldoen aan de wettelijke criteria. De regering houdt er rekening mee dat niet alle echtgenoten die een gemeenschappelijk echtscheidingsverzoek willen doen, dit via de ambtenaar van de burgerlijke stand zullen laten lopen, maar gelet op de populariteit van de in 2009 afgeschafte «flits-scheiding» wordt verwacht dat een substantieel aantal echtgenoten gebruik zal willen maken van de nieuwe regeling, waarbij de regering denkt aan circa 3.500 zaken per jaar.

De huidige eenvoudige echtscheidingsprocedure op gemeenschappelijk verzoek duurt vanaf het moment dat het echtscheidingsverzoek is ingediend ten minste vier tot zes weken. De aan de procedure verbonden kosten bedragen € 282 aan griffierecht (respectievelijk € 77 voor personen vallend onder het bereik van de Wet op de rechtsbijstand) en een bedrag voor de werkzaamheden van de advocaat. De hoogte van het laatste bedrag hangt af van de complexiteit van de echtscheiding.

Voor een eenvoudiger echtscheidingsprocedure zonder tussenkomst van een rechter via de ambtenaar van de burgerlijke stand zal geen griffierecht verschuldigd zijn. Wel zullen in het kader van het uitgangspunt dat vanwege de overheid verstrekte diensten in beginsel kostendekkend zijn, leges verschuldigd zijn voor de afhandeling van de echtscheiding. Voor bepaling van de hoogte van dit legesbedrag is advies gevraagd aan de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken. Op de geadviseerde hoogte van de leges wordt nader ingegaan in par. 9 van deze toelichting. Of de echtgenoten nog kosten zullen moeten maken voor juridisch advies, rechtsbijstand en/of mediation, hangt af van de mate waarin de echtgenoten zelf reeds overeenstemming hebben bereikt of verwachten zelf te kunnen bereiken over de echtscheiding en van de vraag of de echtgenoten zelf menen daarvoor behoefte te hebben aan juridisch advies. Als echtgenoten het nog niet geheel eens zijn over de echtscheiding of de gevolgen ervan, maar wel denken overeenstemming te kunnen bereiken, kan bijstand of advies van een mediator, advocaat of notaris hen helpen de gewenste overeenstemming te bereiken, waarna ook voor deze echtgenoten de echtscheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand openstaat. Met name voor echtgenoten wier vermogenssituatie complex is of die bijvoorbeeld reeds lang gehuwd zijn en geen gelijkwaardige inkomenspositie hebben, ligt het in de rede dat zij, ook als zij gebruik willen maken van de mogelijkheid de echtscheiding te laten uitspreken door de ambtenaar van de burgerlijke stand, zich voor juridisch advies wenden tot een advocaat, notaris of andere juridisch deskundige. Voor echtgenoten die geen overeenstemming over de echtscheiding bereiken of die om hen moverende redenen een rechterlijke uitspraak wensen, en voor echtgenoten met minderjarige kinderen voor wie de verplichting geldt dat zij bij hun echtscheidingsverzoek een ouderschapsplan overleggen, blijft de echtscheidingsprocedure via de rechter de enige weg.

2. IAK-vragen

Elk wetsvoorstel dat wordt voorgelegd aan het parlement dient een adequaat antwoord te bevatten op de zeven hoofdvragen van het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving (IAK). De eerste van deze vragen luidt: Wat is de aanleiding? De aanleiding tot het onderhavige wetsvoorstel is de volgende passage in het regeerakkoord *Bruggen slaan* van 29 oktober 2012, *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, 15, p. 26: Echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter wordt mogelijk als er geen kinderen betrokken zijn en partners overeenstemming over de scheiding hebben bereikt.

De tweede vraag luidt: Wie zijn betrokken? Voordat het wetsvoorstel is opgesteld, is advies gevraagd aan de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en heeft overleg plaatsgehad met de Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit. Het wetsvoorstel is voorts ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS) en de Vereniging van Mediators en Scheidingsbemiddelaars in het Notariaat (VMSN). Tevens is het concept-wetsvoorstel ter consultatie op internet geplaatst. In onderdeel 8 in deze toelichting wordt nader ingegaan op de inhoud van de adviezen die in de consultatieronde zijn ontvangen.

De derde vraag luidt: Wat is het probleem? De huidige echtscheidingsprocedure vergt altijd verplichte tussenkomst van een rechter en de echtgenoten worden daarbij verplicht bijgestaan door een advocaat. In situaties dat echtgenoten het eens zijn over hun echtscheiding, is die verplichte tussenkomst van de rechter feitelijk niet nodig en bovendien kost tussenkomst van de rechter de burger tijd en geld.

De vierde vraag luidt: Wat is het doel? De thans voorgestelde regeling heeft ten doel om de echtscheidingsprocedure te vereenvoudigen voor echtgenoten die het onderling eens zijn over de echtscheiding en geen minderjarige kinderen hebben.

De vijfde vraag luidt: Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Huwelijk en echtscheiding brengen wijziging aan in de burgerlijke staat van personen. Teneinde de echtscheiding ook vatbaar te maken voor erkenning in het buitenland, dient de overheid de instantie aan te wijzen die de echtscheiding uit kan spreken.

De zesde vraag luidt: Wat is het beste instrument? De echtscheiding en haar gevolgen zijn thans geregeld in het Burgerlijk Wetboek (BW), het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (Rv) en de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding. Wijziging van deze formele wetten kan slechts geschieden bij wet. Om die reden wordt wetswijziging voorgesteld teneinde het scheiden zonder rechter mogelijk te maken.

De zevende vraag luidt: Wat zijn de gevolgen? De gevolgen van inwerking-treding van de voorgestelde wetswijzigingen zijn dat de wet voorzieningen bevat om scheiden zonder rechter mogelijk te maken.

3. Vormgeving echtscheiding zonder rechter

Voor de inrichting van een echtscheidingsregeling zonder verplichte tussenkomst van de rechter, is aangesloten bij de regeling betreffende de voltrekking van het huwelijk. Aldus wordt, naast de rechter, de ambtenaar van de burgerlijke stand bevoegd om, als aan de wettelijke voorwaarden is voldaan de echtscheiding uit te spreken. De regeling is daarmee eenvoudig van aard en overzichtelijk voor de burger. De regering verwacht dat het gevolg van de regeling zal zijn dat de echtscheiding voor de burger eenvoudiger en goedkoper wordt in situaties waarin dit kan. In situaties waarin echtgenoten het niet eens zijn over de echtscheiding of de gevolgen ervan, brengt de invoering van de procedure via de ambtenaar van de burgerlijke stand geen wijziging met zich. Deze echtgenoten kunnen zich tot de rechter blijven wenden om hun echtscheiding uit te spreken.

Als echtgenoten het eens zijn over het feit dat zij van echt willen scheiden, ligt het in de rede dat zij zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de afwikkeling van de echtscheiding. Een verplichte gang naar de rechter past niet goed bij dat uitgangspunt. Voorgesteld wordt derhalve om het mogelijk te maken dat echtgenoten hun echtscheiding door de ambtenaar van de burgerlijke stand laten uitspreken, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de regeling betreffende het voltrekken van hun huwelijk. De regeling is beperkt tot echtgenoten die niet of niet meer de verantwoordelijkheid hebben voor minderjarige kinderen. Voor echtgenoten die wel minderjarige kinderen hebben blijft gelden dat zij zich voor een echtscheiding tot de rechter dienen te wenden. Bij het echtscheidingsverzoek via de rechter dient op grond van artikel 815 Rv een ouderschapsplan te worden overgelegd, welk plan door de rechter wordt getoetst.

Echtgenoten voor wie de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen niet geldt en die het eens zijn over de echtscheiding zullen voortaan de keuze hebben om hun echtscheidingsverzoek aan de rechter voor te leggen of aan de ambtenaar van de burgerlijke stand. Een procedure bij de rechter betekent dat nevenvoorzieningen kunnen worden verzocht en, indien echtgenoten dat wensen, een door hen opgestelde overeenkomst op hun verzoek in de echtscheidingsbeschikking kan worden opgenomen. Indien een echtscheidingsovereenkomst geheel of ten dele in de door de rechter gegeven echtscheidingsbeschikking wordt opgenomen, levert dit in beginsel een executoriale titel op. Welke afspraken zich precies lenen voor executie, hangt af van de wijze waarop de afspraken zijn geredigeerd. Zo zal een duidelijke afspraak dat de ene echtgenoot de andere echtgenoot een bepaald bedrag aan alimentatie zal betalen zich in beginsel lenen voor executie en daarmee tevens voor inning door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen. Een minder duidelijke afspraak, bijvoorbeeld inhoudende dat de ene echtgenoot aan de andere echtgenoot naar draagkracht zal bijdragen aan diens kosten van levensonderhoud, leent zich naar zijn aard niet voor executie. Indien de inmiddels ex-echtgenoten over die afspraak op een later moment van mening verschillen en daar zelf niet uitkomen, kunnen zij de rechter benaderen om te interveniëren en eventueel alsnog een executoriale titel verkrijgen.

Waar evenwel echtgenoten zelf verantwoordelijkheid willen nemen voor hun echtscheiding, ligt het in de rede dat zij ook over de gevolgen van die echtscheiding nadenken en daar, waar nodig, afspraken over maken en de noodzakelijke stappen zetten om aan hun wettelijk verplichtingen te voldoen. Die afspraken kunnen bijvoorbeeld eventuele partneralimentatie betreffen, maar ook de verdeling van een eventuele gemeenschap van goederen of de verevening of verrekening van pensioenrechten. Het maken van afspraken en deze vastleggen in een echtscheidingsovereenkomst, is niet verplicht. In die zin wijkt de voorgestelde procedure via de ambtenaar van de burgerlijke stand niet af van de eenvoudige echtscheidingsprocedure op gemeenschappelijk verzoek bij de rechter. Echtgenoten die alleen de echtscheiding wensen en verder geen behoefte hebben aan het maken van afspraken, zijn in een procedure via de rechter niet verplicht een echtscheidingsovereenkomst op te stellen. Indien zich later alsnog een geschil aandient waar de ex-echtgenoten niet uitkomen, kan de rechter desgevraagd altijd nog een beslissing nemen. En ook het feit dat echtgenoten afspraken hebben vastgelegd in een echtscheidingsovereenkomst, betekent nog niet dat over de uitleg van die overeenkomst op een later moment geen problemen kunnen ontstaan, waarover de ex-echtgenoten, als ultimum remedium, een rechterlijke uitspraak wensen.

Omdat de ambtenaar van de burgerlijke stand dient na te gaan of de echtgenoten aan de in de wet gestelde voorwaarden voldoen, is ervoor gekozen om te bepalen dat de echtscheiding niet eerder dan veertien dagen nadat het verzoek is ingediend kan worden uitgesproken. In de praktijk zal na het indienen van het verzoek een afspraak gemaakt worden voor het moment dat beide echtgenoten in persoon zullen verschijnen om de echtscheiding te laten uitspreken. Het betreft hier echtgenoten die het eens zijn over de echtscheiding en van wie derhalve verwacht mag worden dat zij bereid en in staat zullen zijn om een afspraak te maken voor een moment waarop zij de echtscheiding willen laten uitspreken.

De echtgenoten dienen in persoon te verschijnen. Dit is van belang, omdat er in elk geval één moment dient te zijn waarop de ambtenaar van de burgerlijke stand de identiteit van de echtgenoten kan vaststellen en zich ervan kan vergewissen dat zij beiden de echtscheiding wensen. De echtgenoten verklaren daartoe dat hun huwelijk duurzaam is ontworcht en dat zij van echt willen scheiden. De ambtenaar van de burgerlijke stand stelt voorts vast dat aan de wettelijke vereisten is voldaan, spreekt hierop de echtscheiding uit en maakt daarvan in het daartoe bestemde register een akte op. Het uitspreken van de echtscheiding en het in het daartoe bestemde register opmaken van de akte, vallen derhalve in geval van echtscheiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand samen. Een echtscheiding die door de rechter wordt uitgesproken komt tot stand op het moment dat de uitspraak wordt ingeschreven in de registers van de burgerlijke stand (artikel 1:163 BW).

De wettelijke vereisten voor de echtscheiding die door de ambtenaar van de burgerlijke stand worden uitgesproken zijn aldus dat de ambtenaar zal dienen na te gaan of hij bevoegd is tot het uitspreken van de echtscheiding, de identiteit van de echtgenoten zal dienen vast te stellen en nagaan of de echtgenoten geen minderjarige kinderen hebben. Voorts zal hij dienen vast te stellen dat de echtgenoten in persoon voor hem zijn verschenen, dat zij hebben verklaard dat hun huwelijk duurzaam is ontworcht en zij het wensen te beëindigen. Welke gegevens in de akte worden opgenomen, wordt, evenals het geval is voor andere akten van de burgerlijke stand, bepaald in het Besluit burgerlijke stand 1994, dat daartoe zal worden aangepast.

Indien de ambtenaar weigert de echtscheiding uit te spreken, omdat hij oordeelt dat niet aan de in de wet gestelde voorwaarden is voldaan, biedt artikel 1:27 BW een beroepsmogelijkheid op de rechter.

De vraag zou kunnen rijzen of tegen de beslissing van de ambtenaar van de burgerlijke stand tot het uitspreken van de echtscheiding op grond van de Algemene wet bestuursrecht beroep openstaat bij de bestuursrechter. Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. De rechtsgang tegen civielrechtelijke beslissingen die de ambtenaar van de burgerlijke stand neemt op grond van het bepaalde in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is eveneens in dat wetboek geregeld. Aanvulling, doorhaling of verbetering van een door de ambtenaar van de burgerlijke stand opgemaakte echtscheidingsakte kan op grond van artikel 1:24 BW worden gelast door de rechtbank. De rechtsgang tegen een weigering van de ambtenaar om de echtscheiding uit te spreken wordt beheerst door artikel 1:27 BW. Deze regelingen vormen een *lex specialis* ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht.

4. Echtscheidingsovereenkomst

Het huidige recht kent de mogelijkheid van beëindiging van het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden via de ambtenaar van de burgerlijke stand en zonder rechterlijke tussenkomst (artikel 1:80c en 80d BW). De eisen die aan deze vorm van beëindiging van het geregistreerd partnerschap gesteld worden, zijn strenger dan de eisen die gesteld worden aan de mogelijkheid van de ontbinding van het geregistreerd partnerschap door de rechter. In de huidige regeling van beëindiging van een geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden via de ambtenaar van de burgerlijke stand bepaalt de wet immers dat partijen een overeenkomst moeten sluiten, waarin zij ten minste afspraken hebben gemaakt over alimentatie, voortzetting gebruik/huur «echtelijke» woning, boedelverdeling en verevening pensioenrechten. In geval van een rechterlijke echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek is een overeenkomst niet verplicht. Overwogen is om in de thans voorgestelde regeling met betrekking tot de echtscheiding zonder rechter eveneens het opstellen van een overeenkomst verplicht te stellen. Een dergelijke keuze heeft echter voor- en nadelen, waarin in het navolgende nader zal worden ingegaan.

Verplichte overeenkomst

Een verplichte overeenkomst heeft als voordeel dat partijen gedwongen worden na te denken over de gevolgen van de echtscheiding, zich daarvan bewust zijn en daarover afspraken maken. Die afspraken zullen met name liggen op het terrein van partneralimentatie, voortzetting gebruik/huur echtelijke woning, de verdeling van de gezamenlijke goederen en de pensioenverevening.

Nadeel van een verplichte overeenkomst is dat het zonder deskundig juridisch advies sluiten van een echtscheidingsovereenkomst risico's met zich brengt voor betrokkenen. Het zou daarom voor de hand liggen om als een echtscheidingsovereenkomst verplicht gesteld wordt, ook juridische bijstand verplicht te stellen, evenals thans het geval is in de regeling van beëindiging geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden via de ambtenaar van de burgerlijke stand. De wet vereist namelijk voor de beëindiging van een geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden dat partijen een door een advocaat of notaris mee-ondertekende verklaring overleggen dat en op welk moment zij omtrent de beëindiging een overeenkomst hebben gesloten. En in geval van echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek bij de rechter is altijd de bijstand van een advocaat verplicht. Het verplicht stellen van een echtscheidingsovereenkomst na juridisch advies als de echtgenoten hun huwelijk wensen te ontbinden via de ambtenaar van de burgerlijke stand, zou feitelijk een zwaardere eis betekenen dan de huidige eenvoudige procedure op gemeenschappelijk verzoek bij de rechter. De nieuwe procedure zou daarmee niet eenvoudiger en nauwelijks goedkoper worden. Het ligt immers in de rede om in plaats van het griffierecht leges in rekening te brengen voor de werkzaamheden die het opmaken van de echtscheidingsakte meebrengen voor de ambtenaar van de burgerlijke stand. Verder mag verwacht worden dat de kosten van juridische bijstand van een advocaat (of notaris) hetzelfde zullen zijn als wanneer de echtscheiding na verplicht juridisch advies wordt uitgesproken door de ambtenaar van de burgerlijke stand.

De echtscheiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand zonder verplichte overeenkomst, heeft als voordeel dat het voor de burger aanmerkelijk eenvoudiger kan worden om van echt te scheiden. Deze procedure zal met name aantrekkelijk kunnen zijn voor echtgenoten die, behalve huisraad, geen of weinig gemeenschappelijke bezittingen hebben en ieder zelfstandig in hun inkomen voorzien. Voor echtgenoten die wel (aanzienlijke) gemeenschappelijke bezittingen hebben, zoals een woning, al dan niet belast met hypotheek, ander onroerend goed, een of meerdere auto's, levensverzekeringen, lijfrentepolissen, effecten en/of aandelen in een of meerdere BV's of voor ondernemers kan de echtscheiding een ingewikkeld proces zijn. Hetzelfde geldt indien huwelijksvoorwaarden moeten worden afgewikkeld, met name als deze complex van aard zijn. Het kan in die situaties van belang zijn dat de echtgenoten zich door juridisch deskundigen laten voorlichten en adviseren over de gevolgen van de echtscheiding. Ook wanneer sprake is van een groot inkomensverschil tussen de echtgenoten en met name als een van beiden inkomen genereert uit al dan niet gezamenlijke ondernemingen, ligt het in de rede dat de echtgenoten zich laten adviseren door een deskundige alvorens een echtscheidingsprocedure in gang te zetten.

Echter, ook voor echtgenoten bij wie de boedelverdeling of inkomenssituatie zeer complex is, kan een snelle en eenvoudige echtscheiding zeer voordelig zijn, met name als de echtgenoten tezamen goed in staat zijn om de gevolgen van hun echtscheiding te overzien en ter zake gezamenlijke beslissingen te nemen. Vervolgens kan men desgewenst direct of op een later moment een overeenkomst sluiten over de gevolgen van de echtscheiding. Eventuele geschillen die met of zonder overeenkomst alsnog optreden ter zake van boedelverdeling, alimentatie of pensioenverevening kunnen, indien men er niet uitkomt, altijd nog aan de rechter worden voorgelegd. In die zin wijkt de echtscheiding via de burgerlijke stand niet af van de huidige (eenvoudige) rechterlijke procedure. Thans is het immers eveneens mogelijk om in eerste instantie alleen de echtscheiding tot stand te doen komen en de boedelverdeling pas op een later moment vorm te geven en ook op een later moment een alimentatieovereenkomst te sluiten. In de praktijk is het evenwel gebruikelijk dat echtgenoten, als er iets af te spreken valt, eerst een echtscheidingsovereenkomst opstellen of doen opstellen om daarna pas het verzoek tot echtscheiding met eventuele nevenvoorzieningen in te dienen. Als sprake is van complexe financiële structuren kan het opstellen van een overeenkomst lang duren en gedurende al die tijd zijn partijen nog met elkaar gehuwd en blijft de eventuele algehele gemeenschap van goederen in stand. Dat laatste betekent dat gedurende die tijd goederen en schulden in de gemeenschap blijven vallen. De gemeenschap wordt ontbonden op het moment dat het verzoekschrift tot echtscheiding bij de rechtbank wordt ingediend; in geval van echtscheiding bij de burgerlijke stand, wordt de gemeenschap ontbonden op het moment dat het verzoekschrift bij de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt ingediend. Als de gemeenschap is ontbonden, kan deze worden verdeeld; de wet schrijft voor: bij helfte en daardoor krijgen de echtgenoten elk de helft van de goederen (en dus ook de helft van de schulden) toebedeeld.

Een echtscheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand op de wijze zoals hiervoor beschreven vormgegeven, zou als nadeel kunnen hebben, dat als partijen niet verplicht worden zich door een juridisch deskundige te laten adviseren, zij mogelijk onbesuisd een echtscheiding tot stand laten komen en daarnaast, eveneens onbesuisd en mogelijk onder druk, met elkaar afspraken maken over de verdeling van gezamenlijke goederen en alimentatie. Een overeenkomst, ook een echtscheidingsovereenkomst, is

in beginsel bindend en zo lang geen sprake is van afspraken die in strijd zijn met de openbare orde, goede zeden of grove schending van de wettelijke maatstaven, zullen partijen zich aan die afspraken dienen te houden. Voorts zal, als bijstand verleend wordt door een advocaat of notaris deze de echtgenoten doorgaans wijzen op de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding, die de echtgenoten ieder aanspraak verleent op verevening (= de helft van) na de huwelijkssluiting en vóór de scheiding opgebouwde pensioenaanspraken van de andere echtgenoot. Onwetendheid hierover kan op twee punten tot problemen leiden. In de eerste plaats is van belang dat de aanspraak op pensioenverevening tot gelding wordt gebracht jegens de ex-echtgenoot, tenzij een van de ex-echtgenoten binnen twee jaar mededeling aan de pensioenverzekeraar heeft gedaan van de inschrijving van de echtscheiding. In dat geval wordt de aanspraak tot gelding gebracht jegens de pensioenverzekeraar, hetgeen als groot voordeel heeft dat partijen vele jaren nadat zij zijn gescheiden elkaar niet lastig hoeven te vallen met (verzoeken om) uitbetaling van pensioengelden. Wordt de mededeling aan de pensioenverzekeraar niet tijds gedaan, dan dient de rechthebbende zich te zijner tijd tot zijn of haar ex-echtgenoot te wenden met het verzoek het hem/haar maandelijks toekomende vereveningsbedrag uit te betalen. Ook indien dit soort informatie aan echtgenoten die via de burgerlijke stand willen scheiden aan hen kenbaar wordt gemaakt door middel van voorlichtingsmateriaal, moet er rekening mee worden gehouden dat echtgenoten de pensioenmelding vergeten te doen en daar jaren later last van zouden kunnen ondervinden. In de tweede plaats kan de toepasselijkheid van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding worden uitgesloten bij huwelijkse voorwaarden of echtscheidingsovereenkomst. Als partijen, of een van hen, zich daarvan niet bewust zijn kunnen zij jaren later geconfronteerd worden met de tot gelding gebrachte pensioenaanspraak door de ex-echtgenoot.

Tegenover het mogelijk nadeel dat de echtscheiding zonder verplichte juridische bijstand tot stand komt, staat het gegeven dat het een ieder vrij staat zonder voorafgaand deskundig advies in het huwelijk te treden. Ook bij het huwelijk is het denkbaar dat partijen zich totaal niet bewust zijn van de wettelijke verplichtingen die de huwelijkse staat met zich brengt. Het feit dat sommige mensen nalaten de gevolgen van het huwelijk in ogenschouw te nemen, betekent evenwel niet dat de overheid aan alle burgers voorschrijft of zou moeten voorschrijven dat zij voorafgaande aan de huwelijkssluiting verplicht zijn juridisch advies in te winnen.

Om deze reden acht de regering het verantwoord om scheiden zonder tussenkomst van de rechter en zonder verplicht juridisch advies mogelijk te maken. Een dergelijke maatregel past in het kader van een terugtrekkende overheid en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Om te voorkomen dat echtgenoten de toepasselijkheid van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding over het hoofd zien, zal voorlichtingsmateriaal ontwikkeld worden, dat door de ambtenaar van de burgerlijke stand beschikbaar zal worden gesteld. Tevens zal de desbetreffende informatie, alsmede overige van belang zijnde informatie voor echtgenoten die hun scheiding zelf willen regelen, geplaatst worden op de informatiewebsite van de overheid. In deze informatie zal bijvoorbeeld ook worden opgenomen dat bij de ambtenaar van de burgerlijke stand alleen naar Nederlands recht gescheiden kan worden. Ook de door de raad voor rechtsbijstand ontwikkelde voorziening «Rechtwijzer» voor rechtzoekenden die zelf in onderling overleg afspraken willen maken kan een goede ondersteuning bieden aan echtgenoten die hun echtscheiding zelf willen regelen. Een nieuwe versie van de Rechtwijzer wordt op dit moment ontwikkeld ter zake de echtscheiding. Die versie maakt ook begeleiding door een advocaat van de beide rechtzoekenden bij het

afwikkelen van de echtscheiding mogelijk. Voor vragen kunnen de echtgenoten zich ook wenden tot het Juridisch Loket, indien zij onder het bereik van de Wet op de rechtsbijstand vallen, of kunnen zij een juridisch deskundige, zoals een (mediator-)advocaat of -notaris, van hun keuze benaderen. Of dit laatste uiteindelijk nodig is, hangt vanzelfsprekend in hoge mate af van de complexiteit van de vermogenssituatie van de echtgenoten. Zo zullen echtgenoten die beiden in loondienst zijn en een vergelijkbaar salaris hebben, die geen eigen woning of ander onroerend goed bezitten en evenmin aandelenportefeuilles of andere voor de leek minder toegankelijke vermogensbestanddelen, vrij gemakkelijk overzicht kunnen verkrijgen over de stappen die gezet moeten worden om hun huwelijk te beëindigen en overeenstemming te bereiken over de gevolgen ervan dan echtgenoten wier vermogenspositie van complexe aard is. In laatstgenoemde situatie ligt het voor de hand dat de echtgenoten zich wenden tot een in het echtscheidingsrecht gespecialiseerde deskundige om hen bij te staan bij het bij de echtscheiding behorende uit elkaar halen van de verscheidene vermogensbestanddelen en om eventuele aanspraken op alimentatie en pensioenverevening te bespreken. Hetzelfde geldt voor echtgenoten die de Nederlandse taal niet voldoende machtig zijn om zich afdoende een beeld te kunnen vormen van de gevolgen van de echtscheiding en voor echtgenoten die zich in verband met de gewenste erkenning van hun echtscheiding in landen buiten de Europese Unie dienen te realiseren dat zij bij de ambtenaar van de burgerlijke stand slechts met toepassing van Nederlands recht kunnen scheiden. Het behoort echter tot de eigen verantwoordelijkheid van de echtgenoten om te bepalen of zij behoefte hebben aan gespecialiseerd juridisch advies.

5. Erkenning van in Nederland uitgesproken echtscheiding in buitenland

De erkenning van echtscheidingen binnen de lidstaten van de Europese Unie wordt beheerst door de Verordening Brussel II-bis (Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1347/2000 [PbEU L 338]). In de literatuur is discussie gevoerd over de vraag of een echtscheiding die niet tot stand komt door een uitspraak van een rechter erkend wordt binnen de Europese Unie. Aanleiding voor die discussie vormde het initiatiefwetsvoorstel van Kamerlid Luchtenveld (initiatiefwetsvoorstel inzake het scheiden zonder rechterlijke tussenkomst en het voortgezet ouderschap na echtscheiding, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 676, 1–3). In de oorspronkelijke versie van het initiatiefwetsvoorstel was sprake van een zuiver consensuele beëindiging van het huwelijk welke door een administratieve autoriteit zou worden geregistreerd. Onzeker bleek te zijn of deze vorm van administratieve ontbinding van het huwelijk onder het materiële bereik van de Verordening Brussel II-bis zou vallen. De in deze verordening opgenomen erkenningsregels vergen dat sprake is van een beslissing, waarbij *beslissing* wordt gedefinieerd als een door een gerecht van een lidstaat uitgesproken echtscheiding. Onder *gerecht* wordt verstaan: alle autoriteiten van de lidstaat die bevoegd zijn ter zake van de echtscheidingsbeslissing (artikel 2, onderdeel 4 jo artikel 1 Verordening Brussel II-bis). Een echtscheiding die tot stand komt door registratie van een wens van echtgenoten om gescheiden te zijn, voldoet niet aan deze definities.

In het onderhavige wetsvoorstel is ervoor gekozen om de ambtenaar van de burgerlijke stand de bevoegdheid te verlenen de echtscheiding uit te spreken. Alvorens dat te doen, dient de ambtenaar na te gaan of aan alle wettelijke vereisten is voldaan. Aan de Staatscommissie voor het

internationaal privaatrecht is verzocht advies uit te brengen over de vraag of deze nieuwe echtscheidingsprocedure voldoet aan de vereisten van de Verordening Brussel II-bis. De Staatscommissie heeft op 22 juni 2013 advies uitgebracht. In het advies wordt bevestigd dat de voorgestelde procedure het voor de toepasselijkheid van de Verordening Brussel II-bis vereiste constitutieve element bevat en daarmee onder de materiële werking van de verordening valt. Hierbij is het beslissende element de constatering van de ambtenaar van de burgerlijke stand dat aan de wettelijke vereisten voor echtscheiding is voldaan. Voorts is in het advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht bevestigd dat de ambtenaar van de burgerlijke stand in de voorgestelde procedure voldoet aan de definitie van het begrip *gerecht* in artikel 2 aanhef en onder 1 Verordening Brussel II-bis. Daarmee wordt de bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand om een akte van echtscheiding op te maken rechtstreeks bepaald door de bevoegdheidsregeling van artikel 3 van deze verordening. Dit houdt in geval van een gemeenschappelijk verzoekschrift in dat de ambtenaar bevoegd is in het geval dat een van de echtgenoten gewone verblijfplaats in Nederland heeft of beide echtgenoten (mede) de Nederlandse nationaliteit bezitten.

Binnen de Europese Unie kennen enkele landen een vorm van administratieve echtscheiding. Van problemen inzake de erkenning van deze echtscheidingen in de andere lidstaten van de Europese Unie is vooralsnog niet gebleken.

Of een in Nederland uitgesproken echtscheiding in landen buiten de Europese Unie wordt erkend, hangt af van de regels van internationaal privaatrecht van het desbetreffende land. Op advies van de NVvR zij ten aanzien van de erkenning van de door de ambtenaar van de burgerlijke stand uitgesproken echtscheiding nog vermeld dat geen garantie kan worden gegeven dat deze echtscheiding in alle andere landen ter wereld zal worden erkend. Er zijn landen die de door de Nederlandse rechter uitgesproken echtscheidingen niet altijd erkennen. Soms geldt die weigering alleen echtscheidingen waar eigen onderdanen bij betrokken zijn. Nederland is aangesloten bij een tweetal Haagse verdragen ter zake van de echtscheiding: Het Haags echtscheidingserkeningsverdrag van 1 juni 1970 (Trb. 1981, 165) en het Haags echtscheidingsverdrag van 12 juni 1902 (Stb. 1903, 232). In Nederland uitgesproken echtscheidingen worden in beginsel in de aangesloten staten erkend. Het behoort evenwel, binnen de door internationale instrumenten bepaalde bandbreedte, tot de soevereiniteit van een land om eigen regels van internationaal privaatrecht op te stellen. Staten buiten de Europese Unie die niet bij internationale verdragen zijn aangesloten, kunnen derhalve erkenning aan in andere landen uitgesproken echtscheidingen onthouden, onverschillig of deze door de rechter zijn uitgesproken of door een administratieve autoriteit. De Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht heeft in dit verband opgemerkt dat, nu de thans voorgestelde procedure onder het toepassingsgebied van de Verordening Brussel II-bis valt, daarmee de erkenningskansen van de huwelijksontbinding in niet-EU lidstaten bevorderd kunnen worden. In de meeste rechtsstelsels geldt namelijk als erkenningsvereiste een zorgvuldig verloop van de procedure die tot het te erkennen rechtsfeit heeft geleid.

De ambtenaar van de burgerlijke stand zal in internationale gevallen na ontvangst van het verzoekschrift tot echtscheiding zijn bevoegdheid ambtshalve moeten beoordelen. Zo zal hij bijvoorbeeld een bewijs van Nederlanderschap kunnen verlangen of een bewijs betreffende de gewone verblijfplaats in Nederland. In de echtscheidingsakte dient te worden vermeld op welke grond de ambtenaar zijn bevoegdheid heeft aangenomen. Als de ambtenaar tot het oordeel komt dat hij niet bevoegd

is de echtscheiding uit te spreken, zal hij zijn diensten moeten weigeren. Van een weigering van de ambtenaar van de burgerlijke stand om de echtscheiding uit te spreken, zal voorts ook sprake zijn als niet voldaan is aan de wettelijke vereisten, zoals het overleggen van de juiste bescheiden, als de ambtenaar van oordeel is dat een van de echtgenoten of beiden niet in staat kunnen worden geacht hun wil te bepalen, bijvoorbeeld als gevolg van een geestelijke stoornis, al dan niet van tijdelijke aard, of als de ambtenaar van oordeel is dat een of beide echtgenoten het verzoek om echtscheiding niet uit vrije wil doen. De echtgenoten kunnen tegen de weigering beroep instellen bij de rechter op grond van artikel 1:27 BW.

6. Echtscheiding via de rechter

Naast de echtscheiding via de burgerlijke stand, blijft het mogelijk om de rechter te verzoeken de echtscheiding uit te spreken. Dit geldt zowel voor echtgenoten die een gemeenschappelijk verzoek indienen als voor echtgenoten die een echtscheidingsprocedure op tegenspraak voeren. Daar waar echtgenoten het niet (geheel) eens zijn over de echtscheiding of de gevolgen ervan, blijft immers een taak voor de rechter weggelegd. Dat kan evenzeer gelden voor echtscheidingsverzoeken op gemeenschappelijk verzoek, omdat het feit dat echtgenoten het eens zijn over de scheiding nog niet altijd betekent dat zij het ook eens zijn of kunnen worden over de gevolgen van de echtscheiding. Mogelijk hebben echtgenoten behoefte aan een rechterlijke beslissing over nevenvoorzieningen of aan de vastlegging van een echtscheidingsovereenkomst in de rechterlijke beschikking, om eventuele executieproblemen te voorkomen of geven zij om andere hen moverende redenen de voorkeur aan een rechterlijke uitspraak.

7. Ontbinding van het geregistreerd partnerschap

In afwijking van de huidige echtscheidingsprocedure, die altijd via de rechter verloopt, kent de regeling van het geregistreerd partnerschap zoals hiervoor reeds aan de orde kwam thans reeds een mogelijkheid om zonder tussenkomst van de rechter het partnerschap met wederzijds goedvinden via de burgerlijke stand te beëindigen. Deze regeling is opgenomen in de huidige artikel 1:80c en 80d BW. Indien geregistreerde partners zonder minderjarige kinderen hun partnerschap met wederzijds goedvinden willen beëindigen, dienen zij een overeenkomst te sluiten, waarin zij verklaren dat hun geregistreerd partnerschap duurzaam is ontworpen en dat zij het willen beëindigen. Voorts bevat de overeenkomst eventuele afspraken over alimentatie, voortzetting van huur of gebruik van de woonruimte, de verdeling van enige gemeenschap van goederen en de verevening of verrekening van pensioenrechten. Beide partners, alsmede een of meer advocaten of notarissen dienen een verklaring te ondertekenen waaruit blijkt dat en op welk moment de overeenkomst is gesloten. Vervolgens wordt deze verklaring door de ambtenaar van de burgerlijke stand ingeschreven in de registers en komt daarmee de beëindiging van het geregistreerde partnerschap tot stand.

Teneinde geen onnodige nieuwe verschillen te doen ontstaan tussen het huwelijk en het geregistreerd partnerschap, vervalt de huidige regeling van beëindiging van geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden via de burgerlijke stand met verplichte overeenkomst en gaat de voorgestelde mogelijkheid van echtscheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand tevens op gelijke wijze gelden voor de ontbinding van het geregistreerd partnerschap.

8. Adviezen uit consultatie

Het concept-wetsvoorstel is ter consultatie op internet geplaatst. Dit heeft geleid tot 24 reacties. Drie reacties betreffen louter technische opmerkingen, negen reacties zijn positief over het voorstel en twaalf reacties zijn negatief, met name ten aanzien van het schrappen van de verplichte rol van de advocaat of eventueel andere juridische deskundige op het gebied van de echtscheiding. De positieve reacties onderschrijven daarentegen juist het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat het de verantwoordelijkheid van burgers zelf is om de gevolgen van hun echtscheiding onder ogen te zien en de keuze te maken of zij zich ter zake willen laten bijstaan door een juridisch deskundige of niet. Over de verplichte rol van de een advocaat of andere juridisch deskundige wordt in het navolgende nader ingegaan.

Het wetsvoorstel is eveneens ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS) en de Vereniging van Mediators en Scheidingsbemiddelaars in het Notariaat (VMSN)¹.

Van de technische opmerkingen die in de consultatieronde zijn gemaakt is nota genomen en deze zijn waar mogelijk verwerkt.

Algemeen

De NVvR kan zich in principe vinden in de gedachte om in geval van echtgenoten zonder kinderen de echtscheidingsprocedure te vereenvoudigen. De KNB benadrukt in haar advies voorstander te zijn van scheiden zonder tussenkomst van de rechter, omdat daar waar partners in goed overleg uit elkaar gaan, een verplichte gang naar de rechter een onnodige drempel opwerpt. De Raad voor de rechtspraak onderschrijft in zijn advies dat scheiden via de ambtenaar van de burgerlijke stand relatief snel zal gaan en eenvoudiger zal zijn dan scheiden via de rechter. De vFAS daarentegen acht het wetsvoorstel maatschappelijk onwenselijk en benadrukt in haar advies dat veel echtscheidingen juridisch complex zijn, voor echtgenoten belangrijke rechtsgevolgen hebben en zij daarom goede begeleiding behoeven.

Rol advocaat

NOvA, NVvR, KNB en vFAS, alsmede de helft van het aantal reacties uit de internetconsultatie voorzien problemen met de echtscheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand waarbij geen verplichte rol voor een advocaat of notaris is weggelegd en geven aan dat echtgenoten die op een later moment alsnog een geschil krijgen over alimentatie, boedelverdeling of pensioenverevening daarvoor verschillende procedures aanhangig moeten maken, hetgeen een mogelijke kostenbesparing bij het voorbereiden van de echtscheiding teniet zou doen. De NOvA verwacht dat de kosten uiteindelijk zelfs hoger zullen kunnen uitvallen doordat voor de verschillende procedures telkens opnieuw griffierecht betaald dient te worden. De vFAS wijst er in dit verband op dat haar leden regelmatig geconfronteerd worden met ex-echtgenoten die terug willen komen op tijdens de echtscheiding gemaakte afspraken, met echtscheidingen die niet gemeld zijn aan het pensioenfonds of echtscheidingen waarin de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

afwikkeling van schulden ongeregeld is gebleven, met alle problemen van dien. Genoemde instanties verwachten dat echtgenoten zonder gespecialiseerde ondersteuning de (fiscale) consequenties van de echtscheiding niet of nauwelijks zullen kunnen overzien en wijzen ook alle op het nadeel dat als de echtgenoten een echtscheidingsovereenkomst sluiten en hun echtscheiding vervolgens laten uitspreken door de ambtenaar van de burgerlijke stand, zij niet de mogelijkheid hebben een executoriale titel te verkrijgen voor de overeenkomst, tenzij zij zich alsnog wenden tot een notaris met de bijbehorende kosten. De KNB meent dat het slechts zelden voorkomt dat scheidende echtgenoten gelijkwaardige partners zijn die ieder voor zich in staat zijn weloverwogen keuzes te maken. Waar geen sprake is van die gelijkwaardigheid, op financieel en emotioneel gebied en betreffende opleiding en ervaring, is het naar het oordeel van de KNB uiteindelijk in beider belang dat er iemand is die die ongelijkwaardigheid zoveel mogelijk opheft. En met die bijstand zou er dan zelden voor gekozen worden om niets te regelen. Ook de Raad voor de rechtspraak wijst op het risico dat echtgenoten sneller dan wenselijk en wellicht vanuit een ongelijke positie tot echtscheiding zullen komen en hun zaken niet goed zullen regelen. Echtgenoten zullen op het moment van de echtscheiding vaak onvoldoende beseffen wat de gevolgen zullen zijn als bijvoorbeeld de verdeling, de afwikkeling van de huwelijksvoorwaarden, de alimentatie of de pensioenverevening niet goed geregeld worden, hetgeen het risico in zich draagt dat op een later moment alsnog geschillen kunnen ontstaan, waardoor de werklust van de rechterlijke macht zal toenemen.

De regering hecht eraan voorop te stellen dat de mogelijkheid van op gemeenschappelijk verzoek scheiden zonder rechter voor echtparen zonder minderjarige kinderen een nieuwe weg zal vormen om echtscheiding te bereiken, naast de bestaande weg via de rechter. De weg via de rechter blijft bestaan en dat betekent dat echtgenoten zonder minderjarige kinderen voortaan de keuze zullen hebben of zij hun huwelijk willen beëindigen met een verzoekschrift aan de rechter, ingediend door een advocaat of een verzoekschrift aan de ambtenaar van de burgerlijke stand, welk verzoek zij zelf indienen. Het staat de echtgenoten daarbij tevens vrij om advies in te winnen van juridisch deskundigen. Dat valt ook zeer aan te raden voor echtgenoten die het weliswaar eens zijn over het feit dat willen scheiden, doch geen goed zicht hebben op de (financiële) gevolgen van hun echtscheiding. De adviezen getuigen op het punt van de verplichte rol van de advocatuur (of notariaat) van een grote verantwoordelijkheid die de beroepsgroep voelt om burgers te behoeden voor onbesuisde en haastige, ondoordachte echtscheidingen. Deze regering onderschrijft deze beroepsopvatting en verwacht dat advocatuur en notariaat hun nauwgezette advisering van echtgenoten zonder minderjarige kinderen die verwachten overeenstemming te kunnen bereiken over de gevolgen van hun echtscheiding zullen kunnen voortzetten, ook als de rol van de advocatuur bij het echtscheiden bij de burgerlijke stand niet langer verplicht is.

Rol ambtenaar van de burgerlijke stand

In diverse adviezen worden vraagtekens gesteld bij de mogelijkheden en deskundigheid die de ambtenaar van de burgerlijke stand heeft om echtgenoten te informeren over de gevolgen van hun echtscheiding en te adviseren welke aspecten zij in elk geval dienen te regelen. Vanuit de rijksoverheid zal in samenwerking met de Nederlandse vereniging voor burgerzaken voorlichtingsmateriaal ontwikkeld worden, welke aan echtgenoten die willen scheiden en in aanmerking komen voor een echtscheiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand, zal worden uitgereikt. In dat voorlichtingsmateriaal zal tevens gewezen worden op de

complexiteit van bepaalde aspecten en zal gewezen worden op de optie om een gespecialiseerd deskundige te raadplegen. Het zal derhalve niet de taak zijn van de ambtenaar van de burgerlijke stand om echtgenoten te adviseren over de gevolgen van hun echtscheiding en hoe zij deze het beste kunnen regelen.

De Raad voor de rechtspraak stelt dat de rechter ook prealabele vragen toetst zoals de vraag of überhaupt een huwelijk tot stand is gekomen, met name indien het huwelijk in het buitenland is voltrokken. Deze expertise zou volgens de Raad meer bij de rechter liggen dan bij de ambtenaar van de burgerlijke stand, met uitzondering van de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente 's-Gravenhage, gezien diens bijzondere taken ten aanzien van internationale aspecten van de burgerlijke stand. Gelet hierop is ten aanzien van het in het buitenland gesloten huwelijk bepaald dat de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente 's-Gravenhage bevoegd zal zijn de echtscheiding uit te spreken.

De NVvR verzoekt de regering in het wetsvoorstel te verduidelijken dat de ambtenaar van de burgerlijke stand het uitspreken van de echtscheiding moet kunnen weigeren als hij twijfels heeft over de omstandigheden waaronder de echtscheiding plaatsvindt en welke vorm van rechtsbescherming openstaat tegen beslissingen die de ambtenaar in het kader van de echtscheiding neemt. Ook de vFAS zou graag zien dat voorzieningen zouden worden getroffen waarmee gedwongen echtscheidingen zouden worden tegengegaan en wordt ingegaan op de positie van geestelijk gestoorde personen die een echtscheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand wensen. In de artikelsgewijze toelichting is geëxpliciteerd dat de ambtenaar van de burgerlijke stand kan weigeren de echtscheidingsakte op te maken. Artikel 1:27 BW biedt de belanghebbers de mogelijkheid tegen de weigering beroep in te stellen.

De NVvR adviseert tevens om in de toelichting te verduidelijken op welk moment de echtscheiding in de registers van de burgerlijke stand wordt ingeschreven. Dit advies is overgenomen, zie de voorgestelde wijziging van artikel 1:163 BW en de artikelsgewijze toelichting.

De vFAS wijst erop dat het voor de ambtenaar van de burgerlijke stand moeilijk zal zijn om te bepalen of de echtgenoten geen minderjarige kinderen hebben, als deze kinderen in het buitenland zijn geboren en plaatst vraagtekens bij de mogelijkheden die de ambtenaar van de burgerlijke stand heeft om de echtgenoten te wijzen op complicaties ter zake van pensioenen en alimentatie. De regering ziet niet in waarom het voor de ambtenaar van de burgerlijke stand moeilijker zal zijn dan voor de rechter om te bepalen of de echtgenoten in het buitenland geboren kinderen hebben voor wie een ouderschapsplan dient te worden gemaakt en derhalve slechts de echtscheidingsweg via de rechter openstaat. Als echtgenoten kinderen hebben die in Nederland wonen, mag aangenomen worden dat dit feit blijkt uit de Basisregistratie Personen (BRP). Indien de echtgenoten minderjarige kinderen hebben die niet in Nederland wonen en van wiens bestaan de Nederlandse overheid niet op de hoogte is, moet er rekening mee worden gehouden dat de ouders dit feit verzwijgen en noch in de echtscheidingsprocedure bij de rechter, noch in een procedure bij de ambtenaar van de burgerlijke stand melding maken van dit feit. Dat zou dan tot gevolg hebben dat in een procedure bij de rechter geen ouderschapsplan wordt overgelegd en evenmin nevenvoorzieningen gevraagd worden die betrekking hebben op de minderjarige kinderen. Een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek bij de rechter, waarin niets duidt op het feit dat zich in het buitenland nog in het buitenland geboren minderjarige kinderen van de echtgenoten bevinden, zal niet wegens het ontbreken van een ouderschapsplan niet-ontvankelijk verklaard worden.

Het resultaat van het verzwijgen van het feit dat men minderjarige kinderen heeft, leidt daarmee niet tot een ander resultaat dan een echtscheiding die door de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt uitgesproken.

Besparing

De Raad voor de rechtspraak wijst er terecht op dat de in het concept-wetsvoorstel voorgestelde regeling geen besparing oplevert voor burgers die zich voor advies wenden tot een advocaat, mediator of notaris en derhalve vraagt de Raad zich af of de investering die door de gemeenten zal moeten worden gedaan om de echtscheiding via de ambtenaar van de burgerlijke stand mogelijk te maken wel de beoogde besparing oplevert als slechts een gering aantal echtgenoten die willen scheiden van de nieuwe procedure gebruik zal maken. De Raad schat in dat slechts de helft van de echtgenoten die op gemeenschappelijk verzoek scheiden gebruik zullen willen maken van de mogelijkheid van scheiden via de ambtenaar van de burgerlijke stand. Dit zou betekenen dat er volgens de raad jaarlijks maximaal circa 4.000 zaken minder aan de rechter zullen worden voorgelegd. De financiering van aan de rechter voorgelegde zaken vindt plaats via een gemiddelde behandelprijs van circa € 760 per zaak. Echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek vormen voor de rechterlijke macht de allerlichtste zaken en brengen daarmee per zaak slechts € 30 aan behandelkosten met zich. In totaal gaat het structureel om een besparing van circa € 0,1 miljoen. per jaar voor de rechtspraak na invoering van dit wetsvoorstel. Deze besparing bestaat overigens uit een volume-effect en een prijseffect die tegengesteld zijn: per saldo levert dit een bedrag op van circa € 0,1 miljoen.

Daar komt volgens de Raad bij dat de mogelijkheid die echtgenoten zullen hebben om zelf afspraken te maken over de gevolgen van hun echtscheiding tot een extra instroom van zaken zal leiden op het gebied van nakoming van de afspraken en uitleg of interpretatie van de afspraken.

Over de te verwachten aantallen echtgenoten die gebruik zullen willen maken van de mogelijkheid om via de ambtenaar van de burgerlijke stand te scheiden, merkt de regering op dat dit niet goed te voorspellen valt. Van de circa 35.000 echtscheidingen, wordt circa 40% uitgesproken na een procedure op tegenspraak. Circa 14.000 echtscheidingen betreffen zaken van echtgenoten zonder minderjarige kinderen. Van deze 14.000 echtscheidingen zonder minderjarige kinderen zouden derhalve circa 8.400 echtscheidingen door de ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen worden uitgesproken, omdat deze voldoen aan de wettelijke criteria. De regering houdt er rekening mee dat niet alle echtgenoten die een gemeenschappelijk echtscheidingsverzoek willen doen, dit via de ambtenaar van de burgerlijke stand zullen laten lopen, maar gelet op de populariteit van de in 2009 afgeschafte «flitsscheiding» wordt verwacht dat een substantieel aantal echtgenoten gebruik zal willen maken van de nieuwe regeling, waarbij de regering denkt aan circa 3.500 zaken per jaar. De flitsscheiding betrof de mogelijkheid om een huwelijk om te zetten in een geregistreerd partnerschap en het vervolgens met wederzijds goedvinden te beëindigen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand door inschrijving van een verklaring waarin was aangegeven dat het geregistreerd partnerschap duurzaam ontworpen was, men het wilde beëindigen en ter zake een overeenkomst had gesloten. Jaarlijks werden circa één op de acht huwelijken via de flitsscheiding ontbonden. Opmerking daarbij verdient wel dat ten tijde van de flitsscheiding de verplichting om ten aanzien van minderjarige kinderen van het echtpaar een ouderschapsplan

over te leggen nog niet bestond en de flits scheiding derhalve ook mogelijk was voor echtparen met kinderen.

Overige aspecten

De Raad voor de rechtspraak adviseert om de houdbaarheidsduur van een ingediend verzoekschrift tot echtscheiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand te bekorten. In het wetsvoorstel is die termijn bepaald op een jaar. Indien de echtscheiding niet binnen een jaar na indiening van het verzoekschrift is uitgesproken en de echtgenoten de echtscheiding toch nog willen doorzetten, dient eerst een nieuw verzoekschrift te worden ingediend. Het advies van de Raad op dit punt is niet overgenomen. Het doel van de nieuwe regeling is niet alleen de burger de mogelijkheid te bieden tot een snellere en eenvoudige echtscheidingsprocedure, doch ook om tegemoet te komen aan de in de maatschappij levende wens om een echtscheiding waarover de echtgenoten overeenstemming hebben bereikt te kunnen verkrijgen zonder een rechter te hoeven benaderen. De termijn van een jaar is lang genoeg om echtgenoten de gelegenheid te bieden de gevolgen van de echtscheiding te overdenken en desgewenst ter zake afspraken te maken en kort genoeg om mogelijke rechtsonzekerheid in verband met de vraag of de echtscheiding ooit nog tot stand zal komen beperkt te houden.

Ten aanzien van de termijnen merkt de NVvR op dat in het wetsvoorstel wel een minimum termijn is opgenomen die dient te zijn verlopen voordat de echtscheiding kan worden uitgesproken, te weten veertien dagen, maar geen termijn waarbinnen de beslissing genomen dient te worden en een termijn voor het geval de echtscheiding in een andere gemeente wordt uitgesproken dan de huwelijksakte berust. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is ervoor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande relevante procedures en termijnen. Het opnemen van een termijn waarbinnen de ambtenaar van de burgerlijke stand dient te besluiten over te gaan tot het uitspreken van de echtscheiding is niet nodig, omdat deze datum afhangt van de beschikbaarheid van de echtgenoten die daarvoor in persoon dienen te verschijnen. De ambtenaar heeft veertien dagen de tijd om zijn bevoegdheid te bepalen en om gegevens en eventuele bescheiden te controleren. Het is daarna aan de echtgenoten om een afspraak met de ambtenaar maken om in persoon te verschijnen teneinde de echtscheiding te doen uitspreken.

9. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Jaarlijks worden in Nederland circa 35.000 echtscheidingen uitgesproken. Circa 14.000 zaken betreffen echtscheidingen waar geen minderjarige kinderen bij zijn betrokken voor wie een ouderschapsplan moet worden opgesteld. Circa 60% van het totaal aantal echtscheidingen wordt uitgesproken op gemeenschappelijk verzoek. Echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek, waarbij de echtgenoten geen behoefte hebben aan een beslissing over verzochte nevenvoorzieningen of opname van een eventuele echtscheidingsovereenkomst in de beschikking van de rechtbank, komen in aanmerking voor de echtscheidingsprocedure via de ambtenaar van de burgerlijke stand. Hoeveel zaken dit zal betreffen, kan niet op voorhand worden voorspeld. Gelet op de hiervoor genoemde cijfers gaat de regering er voorshands van uit dat 60% van het aantal van circa 14.000 echtscheidingen waarbij geen kinderen betrokken zijn op gemeenschappelijk verzoek worden uitgesproken. Dit betreft derhalve circa 8.400 zaken. Verwacht wordt dat bijna de helft daarvan door de ambtenaar van de burgerlijke stand zou kunnen worden uitgesproken, derhalve circa 3.500 zaken per jaar.

De kosten van een echtscheiding lopen voor de burger thans uiteen van circa € 600 voor een zeer eenvoudige echtscheiding tot vele tienduizenden euro's in situaties dat de echtgenoten jarenlang, ook nog nadat de echtscheiding is uitgesproken met elkaar verward blijven in huwelijks-gerelateerde geschillen. In de situatie dat de echtgenoten het niet eens zijn en evenmin eens worden over de echtscheiding en de gevolgen ervan, verandert het wetsvoorstel niets ten opzichte van de huidige situatie. De echtgenoten kunnen, al dan niet op gemeenschappelijk verzoek, de rechter vragen de echtscheiding uit te spreken. Zij zijn griffierecht verschuldigd en zullen kosten maken voor de vertegenwoordiging door een advocaat. Hoe hoog de advocaatkosten zijn, hangt mede af van de mate van complexiteit van de echtscheiding. Het nieuwe voorstel levert een vermindering van de regeldruk (nalevingskosten) voor burgers op omdat de verplichting vervalt om deskundige juridische hulp in te schakelen teneinde een echtscheiding tot stand te brengen. Die kosten van eenvoudige echtscheidingen zonder kinderen, de groep waar dit wetsvoorstel voor bedoeld is, bedragen minimaal € 600. De verwachte vermindering van regeldruk bedraagt daarmee ten minste € 600 x 3.500 echtscheidingen = € 2,1 miljoen.

Leges

In de nieuwe procedure zullen de echtgenotes leges verschuldigd zijn voor de behandeling van het echtscheidingsverzoek door de ambtenaar van de burgerlijke stand. Voor de bepaling van de hoogte van het legesbedrag is advies gevraagd aan de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB). Op basis van dit advies worden de in rekening te brengen legeskosten begroot op € 185 voor echtscheidingen in geval ten minste een van de echtgenoten in Nederland woont en het huwelijk in Nederland is gesloten. In verband met de extra werkzaamheden die moeten worden verricht door de afdeling Landelijke Taken van de gemeente Den Haag worden de kosten begroot op € 237 in geval niet beide echtgenoten in Nederland wonen of het huwelijk niet in Nederland is gesloten.

De hoogte van beide legesbedragen is berekend aan de hand van de volgende aspecten. Het beoogde proces is onder te verdelen in twee delen. Namelijk een eerste deel waarin de echtscheiding wordt uitgesproken en een tweede deel waarin de echtscheiding wordt verwerkt op de huwelijksakte. Voor deze twee delen van het proces is afzonderlijk een inschatting gemaakt. Daarnaast is per proces een inschatting gemaakt van de kosten die de afdeling Landelijke Taken in 's-Gravenhage voor de procedure maakt. Deze kosten houden verband met de specifieke taken die deze afdeling in het wetsvoorstel toebedeeld krijgt. De kosten die gedekt moeten worden gelden dan ook naast de kosten van de reguliere gemeentelijke taak. Bij de berekening van kosten is uitgegaan van realistische behandel tijden.

Proces echtscheiding aan het loket

Het proces echtscheiding aan het loket kent verschillende stappen. Het proces begint met een eerste contactmoment waarbij de gemeente de verzoekers nader informeert en aangeeft welke stukken noodzakelijk zijn. De gemeente zal hieraan gemiddeld 10 minuten kwijt zijn en de afdeling Landelijke Taken gemiddeld 20 minuten. De tijden zijn mede gebaseerd op de ervaring dat burgers zich in de eerste contacten willen oriënteren en daardoor veel antwoorden willen hebben. Door verschil in complexiteit van een verzoek bij een gemeente of bij de afdeling Landelijke Taken, waar veelal buitenlandse aspecten een rol zullen spelen, treedt er ook een verschil in behandelings tijd op. Hierna kan een dossier worden aange-

maakt en moet de aanvraag worden beoordeeld. In dit deel van het proces worden onder meer de documenten beoordeeld, identiteiten vastgesteld, het gezagsregister geraadpleegd en beoordeeld of de ambtenaar bevoegd is tot het uitspreken van de echtscheiding. Voor deze stap zal de gemeente gemiddeld 30 minuten kwijt zijn en de afdeling Landelijke Taken gemiddeld 55 minuten. Wederom is het verschil gelegen in de complexiteit van het verzoek en het feit dat veelal buitenlandse documenten beoordeeld moeten worden. Vervolgens moet de echtscheiding worden uitgesproken. Hiervoor moet eerst een afspraak worden gemaakt, betrokkenen worden uitgenodigd/ontvangen en nogmaals dient een laatste check van het dossier plaats te vinden. Vervolgens moet feitelijk de echtscheiding worden uitgesproken. Ook dient in deze fase de echtscheidingsakte verlijd te worden. Begroot wordt dat de gemeente hieraan gemiddeld 47 minuten besteedt en het afdeling Landelijke Taken gemiddeld 51 minuten. Tot slot volgt in dit proces de noodzakelijk administratieve afhandeling waaraan zowel de gemeente als de afdeling Landelijke Taken gemiddeld 12 minuten zullen besteden. Onderdelen van dit proces bestaan uit onder andere het opbergen van de akten, het verzenden van de relevante kennisgevingen, etc. In totaal kost dit gehele procesonderdeel de gemeente gemiddeld 99 minuten en de afdeling Landelijke Taken gemiddeld 138 minuten.

Proces verwerken op huwelijksakte

Ook het proces van verwerken op huwelijksakte nadat de echtscheidingsakte is opgemaakt en zo mogelijk de kennisgeving is verzonden, kent verschillende stappen. Dit proces begint met de ontvangst van het verzoek tot verwerking op de huwelijksakte. Dit moet eerst worden beoordeeld waarna de betreffende huwelijksakte uit de registers moet worden opgehaald en gecontroleerd. Zowel de gemeente als de afdeling Landelijke Taken zullen hier gemiddeld 12 minuten aan besteden. Vervolgens moet de latere vermelding worden opgemaakt en worden toegevoegd aan de akte. Zowel de gemeente als de afdeling Landelijke Taken zullen hier gemiddeld 16 minuten aan besteden. Tot slot volgt ook in dit proces de noodzakelijk administratieve afhandeling. Onderdelen van dit proces bestaan uit onder andere het opbergen van de akte inclusief de latere vermelding en het opbergen van de bijbehorende dossierstukken. Dit kost zowel de gemeente als de afdeling Landelijke Taken gemiddeld 6 minuten. In totaal zal zowel de gemeente als de afdeling Landelijke Taken aan dit gehele procesonderdeel gemiddeld 34 minuten besteden.

Legesbedrag voor proces scheiden zonder rechter

Uitgaande van bovenstaande processtappen en bijbehorende gemiddelde behandeltijd kan een legesbedrag worden berekend. Hierbij is uitgegaan van de loonkosten bij gemeenten van een medewerker in schaal 9. Ook is rekening gehouden met overheadkosten. Voor de berekening is de behandeltijd voor beide processtappen bij elkaar opgeteld. Voor gemeenten komt dit neer op een totaal van gemiddeld 133 minuten. Om de kosten voor het proces te kunnen dekken moeten gemeenten hiervoor € 174,- aan leges heffen. Voor de afdeling Landelijke Taken komt dit neer op een totaal van gemiddeld 172 minuten. Om de kosten voor het proces te kunnen dekken moet deze afdeling hiervoor € 226,- aan leges heffen.

Specifieke automatiseringskosten

De gemeenten zullen voorts voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet kosten moeten maken ter zake van het opstarten van het nieuwe proces. Deze kosten voor gemeenten worden veroorzaakt door de noodzakelijke aanpassingen in de ICT-systemen, zoals een nieuw

onderdeel echtscheiding in de module burgerlijke stand en aanpassing van gemeentelijke websites. Ook moet de gemeente kosten maken voor de opslag van de gegevens, akten en latere vermeldingen. Tot slot zullen de ambtenaren van de burgerlijke stand voor deze nieuwe taak opgeleid moeten worden. Op basis van een uitvraag bij de softwareleveranciers en ervaring uit eerdere trajecten worden deze kosten voor gemeenten begroot op € 200.000. Ook dit bedrag zal worden gedekt uit de leges-kosten die echtparen voor de behandeling van het echtscheidingsverzoek door de ambtenaar van de burgerlijke stand verschuldigd zullen zijn. Gebruikelijk is om dit soort kosten, die uit leges dienen te worden voldaan, af te schrijven over een periode van vijf jaar. Uitgaande van 3.500 echtscheidingen via de burgerlijke stand per jaar, betekent het doorberekenen van de extra kosten dat het legesbedrag met € 11 dient te worden verhoogd.

Totaal legesbedrag

Het totaal bedrag dat aan leges in rekening zal worden gebracht wordt voor de behandeling van een echtscheidingsverzoek door de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt voor gemeenten begroot op € 185 (174 + 11). Het totaalbedrag dat verschuldigd zal zijn als het verzoek wordt behandeld door de afdeling Landelijke Taken in 's-Gravenhage wordt begroot op € 237 (226 + 11).

Rechtsbijstand

In verband met de schatting dat bijna de helft van de echtparen voor wie deze regeling gaat gelden gebruik zal maken van de nieuwe regeling, is begroot dat een besparing op de kosten van rechtsbijstand kan worden behaald van € 800.000. Deze besparing is reeds ingeboekt in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Dit is ook vermeld in de brieven van 12 juli 2013 (*Kamerstukken II*, 2012-2013, 31 753, 64) en 18 februari jl. (*Kamerstukken II*, 31 753, 70). In laatstgenoemde brief is reeds opgemerkt dat de aanspraken op gesubsidieerde rechtsbijstand overigens niet wijzigen als gevolg van dit wetsvoorstel. Rechtzoekenden die scheiden zonder rechter kunnen derhalve een aanvraag doen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Of zij daarvoor in aanmerking komen hangt af van de vraag of zij voldoen aan de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De eerste lijn, die als gevolg van de stelselvernieuwing rechtsbijstand versterkt wordt, krijgt ook hier een belangrijke rol.

Kosten rechterlijke macht

De Raad voor de rechtspraak verwacht een klein budgettair effect. De gemeenschappelijk verzoek-zaken die niet meer voor de rechter komen, zijn een van de lichtste zaaksoorten en brengen op dit moment ruim € 30 per zaak aan behandelkosten met zich mee. In totaal gaat het structureel om een besparing van circa € 0,1 miljoen per jaar voor de Rechtspraak na invoering van het wetsvoorstel. Deze besparing bestaat overigens uit een volume-effect en een prijs-effect die tegengesteld zijn. Per saldo levert dit een bedrag op van circa € 0,1 miljoen. Daarnaast zullen inkomsten worden gederfd ter zake van het verlies aan binnenkomende griffierechten, omdat er minder zaken zullen binnenkomen. Uitgaande van een verhouding minder draagkrachtigen en draagkrachtigen van 40%: 60%, betekent dit in geval van een vermindering van 3.500 zaken die aan de rechter worden voorgelegd een bedrag van circa € 0,7 miljoen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A

De wijziging van artikel 1:9BW houdt verband met het eenduidig aangeven van het einde van het geregistreerd partnerschap met de term ontbinding van het geregistreerd partnerschap. De huidige wettelijke regeling kent zowel de ontbinding van het geregistreerd partnerschap door de rechter als de beëindiging van het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. Deze laatste vorm wordt vervangen door een ontbinding die, evenals de echtscheiding, onder bepaalde voorwaarden, zoals opgenomen in het gewijzigde artikel 1:150 BW en het nieuwe artikel 1:152 BW kan worden uitgesproken door de ambtenaar van de burgerlijke stand.

B

De echtscheiding en ontbinding van een geregistreerd partnerschap via de ambtenaar van de burgerlijke stand, komt evenals de door de rechter uitgesproken echtscheiding of beëindiging geregistreerd partnerschap tot stand door inschrijving in de registers. Inschrijving van de rechterlijke uitspraak betekent in de praktijk dat een latere vermelding aan de huwelijksakte c.q. akte geregistreerd partnerschap wordt toegevoegd. De originele echtscheidingsbeschikking is en blijft in beheer bij de rechterlijke macht. Als in geval van echtscheiding of ontbinding van het geregistreerd partnerschap door de ambtenaar van de burgerlijke stand volstaan zou worden met het toevoegen van een latere vermelding, zou dit betekenen dat de echtscheidingsakte zelf niet bewaard wordt. Zulks is onwenselijk en derhalve is noodzakelijk dat een register wordt gemaakt, waarin de echtscheidingsakte en de akte ontbinding geregistreerd partnerschap worden opgemaakt. De Regeling vermelding nummer op akten burgerlijke stand zal hiertoe worden aangepast.

De toevoeging van een register waarin de door de ambtenaar van de burgerlijke stand opgemaakte echtscheidingsakten en akten ontbinding geregistreerd partnerschap worden opgemaakt, dient er voorts toe adequaat te regelen dat, mits het huwelijk destijds in Nederland is voltrokken, de echtscheiding kan worden uitgesproken door de ambtenaar van de burgerlijke stand van de woonplaats van (één van) de echtgenoten, waarna direct de akte wordt opgemaakt in het register. De keuze voor de bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand van de woonplaats is gemaakt om de toegang voor de burger zo eenvoudig en gemakkelijk mogelijk te maken, terwijl het zeer goed mogelijk is dat de huwelijksakte zich in een andere gemeente bevindt, te weten de gemeente waar het huwelijk destijds is gesloten. Teneinde het desondanks mogelijk te maken dat het uitspreken van de echtscheiding, het opmaken van de akte en de inschrijving ervan alle min of meer op hetzelfde moment kunnen geschieden, is het nodig de akte direct in het daartoe bestemde register te kunnen opmaken. Deze akte wordt vervolgens in tweevoud bewaard en kan eventueel op last van de rechter worden verbeterd (artikel 1:24 BW).

C

De regeling betreffende beëindiging van een geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden bij de ambtenaar van de burgerlijke stand op grond van de artikel 1: 80c en 80d BW vervalt en daarmee ook de in artikel 1:20 lid 1 BW opgenomen opdracht om een latere vermelding toe te

voegen aan de akte van geregistreerd partnerschap. De latere vermelding van de echtscheidingsakte, alsmede die van de akte van ontbinding van het geregistreerd partnerschap worden door de toevoeging van de tweede volzin voortaan beide geregeld in het tweede lid van artikel 1:20.

D

De wijzigingen beogen te regelen dat de ambtenaar van de burgerlijke stand de bevoegdheid heeft om naast de rechterlijke uitspraken betreffende echtscheiding en ontbinding van het geregistreerd partnerschap ook de desbetreffende uitspraken van de ambtenaar van de burgerlijke stand als latere vermelding aan de huwelijksakten en akten van geregistreerd partnerschap toe te voegen.

E

De wijziging is van technische aard en houdt verband met het vervallen van de huidige regeling van beëindiging geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden.

F

De toevoeging van Titel 9 heeft tot gevolg dat de regelingen ter zake van ontbinding van het huwelijk door echtscheiding en ontbinding van het geregistreerd partnerschap gelijkgetrokken worden. Voor echtgenoten en geregistreeerde partners die gezamenlijk minderjarige kinderen hebben of gezamenlijk gezag uitoefenen over niet-gezamenlijke kinderen, verandert er niets. Voor echtscheiding respectievelijk ontbinding van het geregistreerd partnerschap wenden zij zich tot de rechter. Echtgenoten en geregistreeerde partners zonder de hiervoor bedoelde minderjarige kinderen, hebben voortaan de keuze tussen het doen uitspreken van de echtscheiding respectievelijk de ontbinding van het geregistreerd partnerschap door de rechter of door de ambtenaar van de burgerlijke stand. Aangezien in de praktijk geen behoefte lijkt te bestaan aan het invoeren van een op het geregistreerd partnerschap toepasselijke regeling ter zake van scheiding van tafel en bed, is van de toepasselijkheid van Titel 9 op het einde van het geregistreerd partnerschap artikel 1:149, onderdeel d, BW uitgezonderd. Om dezelfde reden is Titel 10 niet mede van toepassing verklaard op het geregistreerd partnerschap.

G

De artikelen hebben betrekking op de huidige wijze waarop een geregistreerd partnerschap ontbonden kan worden en kunnen vervallen, nu Titel 9 van overeenkomstige toepassing wordt op het geregistreerd partnerschap.

H

De wijziging is deels technisch van aard, teneinde de regeling van het tijdstip van ontbinding van de gemeenschap tevens van toepassing te doen zijn in geval van een echtscheiding via de burgerlijke stand. Eveneens technisch van aard is het vervallen van onderdeel e en de aanpassing van het tweede lid in verband met het vervallen van een aparte regeling voor de beëindiging van het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden. De aanpassing van het derde lid heeft een taalkundige achtergrond, waarvoor prof. A.J.M. Nuytinck in *WPNR* 2013, 6975 een lans brak. Prof. Nuytinck beval in dezelfde publicatie eveneens aan om de inschrijving in het huwelijksgoederenregister een constitutief vereiste te doen zijn voor de ontbinding van de gemeenschap, analoog

aan de regeling ter zake van de scheiding van tafel en bed in de artikel 1:173 lid 1 en 176 lid 1 BW. Deze aanbeveling is evenwel niet overgenomen, teneinde de echtscheidingsprocedure niet te compliceren. Door de inschrijving op zichzelf facultatief te doen zijn, en alleen voor de situatie waarin de echtgenoten de ontbinding van de gemeenschap tegen derden willen kunnen tegenwerpen de inschrijving in het huwelijksgoederenregister als voorwaarde te stellen, is het verrichten van de extra handeling niet nodig in geval van eenvoudige echtscheidingen. Is een echtscheiding zelf of de vermogenssituatie meer complex, dan mag verwacht worden dat de echtgenoten zich tot een deskundige wenden voor advies en dan vormt de afweging om het verzoek al dan niet in te schrijven in het huwelijksgoederenregister een onderdeel dat in deze juridische advisering aan de orde zal komen.

I

De wijziging is technisch van aard in verband met het vervallen van een aparte regeling voor beëindiging van het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden.

J

De wijziging betreft het toevoegen van twee leden, waarin de ambtenaar van de burgerlijke stand de bevoegdheid krijgt om de echtscheiding uit te spreken, indien het een gemeenschappelijk verzoek van echtgenoten voor wie de in artikel 815 Rv opgenomen verplichting bij hun echtscheidingsverzoek een ouderschapsplan over te leggen niet geldt en als is voldaan aan de in artikel 1:152 BW opgenomen vereisten. Echtgenoten die verplicht zijn een ouderschapsplan over te leggen zijn echtgenoten die gezamenlijk minderjarige kinderen hebben, behalve in de situatie dat geen van de echtgenoten het ouderlijk gezag over de kinderen uitoefent, en voorts echtgenoten die van rechtswege of na rechterlijke beslissing belast zijn met het gezamenlijke gezag over een kind van een van de echtgenoten op grond van artikel 1:253sa resp. 253t BW. Dit betreft bijvoorbeeld de situatie waarin binnen het huwelijk van twee vrouwen een kind is geboren en waarbij geen juridisch vaderschap is ontstaan door erkenning van het kind voor de geboorte (artikel 1:253sa BW) of de situatie waarin de rechter het eenhoofdig gezag van een van de juridische ouders heeft omgezet in gezamenlijk gezag van die ouder met zijn of haar nieuwe echtgenoot (artikel 1:253t BW). Door de toepasselijkheid van Titel 9 op het geregistreerd partnerschap, geldt de bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand tevens voor de ontbinding van het geregistreerd partnerschap.

K

In deze bepaling is opgenomen hoe de echtscheiding tot stand komt als deze aan de ambtenaar van de burgerlijke stand verzocht wordt. Op grond van het gewijzigde artikel 1:80b BW, waarin Titel 9 mede van toepassing wordt verklaard op de ontbinding van het geregistreerd partnerschap, geldt de voorgestelde regeling tevens voor ontbinding van het geregistreerd partnerschap.

De bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand om de echtscheiding uit te spreken, wordt beheerst door de Verordening Brussel II-bis en door artikel 4 Rv. Voor een toelichting op deze bevoegdheid wordt verwezen naar de toelichting bij Artikel VI (de aanpassing van artikel 4 Rv).

Lid 1

Ten aanzien van de bevoegdheid in relatieve zin van de ambtenaar van de burgerlijke stand is bepaald dat de ambtenaar van de woonplaats van beide echtgenoten of van één van hen bevoegd is het verzoek in behandeling te nemen, mits het huwelijk in Nederland is voltrokken. Is het huwelijk buiten Nederland voltrokken of als geen van de echtgenoten woonachtig is in Nederland, dan wordt het verzoek ingediend bij de ambtenaar van de burgerlijke stand in 's-Gravenhage. Als geen van de echtgenoten woonachtig is in Nederland is de ambtenaar van de burgerlijke stand, evenals de Nederlandse rechter, op grond van artikel 3 van de Verordening Brussel II-bis slechts bevoegd de echtscheiding uit te spreken, indien beide echtgenoten (mede) de Nederlandse nationaliteit hebben.

Voor de huwelijkssluiting geldt dat de aangifte wordt gedaan in de woonplaats van een van de aanstaande echtgenoten, terwijl het huwelijk voltrokken kan worden in een andere gemeente. Aangenomen mag worden dat echtgenoten die van echt willen scheiden in het algemeen geen behoefte zullen gevoelen de echtscheiding te doen uitspreken in een bijzondere locatie in een andere gemeente. Om die reden is ervan afgezien om echtgenoten die mogelijkheid te bieden hun echtscheiding in een bijzondere locatie in een andere gemeente te doen uitspreken. De werkzaamheden die door de ambtenaar van de burgerlijke stand moeten worden verricht, worden daarmee beperkter gehouden dan wanneer de ontvangst en controle van het verzoek en bijbehorende bescheiden in de ene gemeente plaatsvinden en het uitspreken van de echtscheiding in een andere gemeente. De legeskosten die voor de werkzaamheden in rekening gebracht zullen worden, worden daarmee zo beperkt mogelijk gehouden.

Het tijdstip van indienen van het verzoek is van belang voor de bepaling van het moment waarop de eventuele wettelijke gemeenschap van goederen tot ontbinding komt. Waar het gebruikelijk is dat het moment van indiening van het verzoek bij de rechter door de griffie wordt aangetekend op welke datum en tijdstip het verzoekschrift is binnengekomen, zal ook de ambtenaar van de burgerlijke stand datum en tijdstip van ontvangst van het schriftelijk verzoek tot echtscheiding dienen aan te tekenen.

Lid 2

Bij het verzoek tot echtscheiding zullen enkele bescheiden dienen te worden overgelegd. Met het oog op de ontwikkelingen op het gebied van elektronische dienstverlening, is voorgesteld in overeenstemming met artikel 1:19j BW de opsomming van deze bescheiden neer te leggen in een algemene maatregel van bestuur (het Besluit burgerlijke stand 1994). In dit besluit zal voorts bepaald worden dat overlegging van bepaalde bescheiden niet nodig is indien een bepaald stuk door de ambtenaar van de burgerlijke stand zelf aan andere, voor hem toegankelijke elektronische bestanden kan worden ontleend. Zulks zal de praktijk handvatten bieden om, zodra bepaalde gegevens aan digitaal toegankelijke systemen ontleend kunnen worden, overlegging van deze bescheiden niet langer te vereisen.

Bij de over te leggen bescheiden behoort niet een eventuele door de echtgenoten opgestelde echtscheidingsovereenkomst. Als de echtgenoten een echtscheidingsovereenkomst sluiten, dan kan deze overeenkomst niet in de akte worden opgenomen. Hierin verschilt de procedure via de ambtenaar van de burgerlijke stand met de procedure via de rechter. In laatstgenoemde procedure kan een echtscheidingsovereenkomst op

verzoek van de echtgenoten door de rechter in de echtscheidingsbeschikking worden opgenomen. In de procedure via de ambtenaar van de burgerlijke stand kan aan een eventuele echtscheidingsovereenkomst door de echtgenoten executoriale kracht verbonden worden door de overeenkomst door een notaris in een authentieke akte te doen opnemen.

Lid 3

Teneinde de ambtenaar van de burgerlijke stand in de gelegenheid te stellen om na te gaan of de echtgenoten geen minderjarige kinderen hebben en de over te leggen bescheiden te controleren, is voorgesteld de echtscheiding via de burgerlijke stand te doen inleiden met een schriftelijk verzoek. Vervolgens kan een afspraak worden gemaakt voor het tijdstip waarop de echtgenoten in persoon verschijnen om te verklaren dat hun huwelijk duurzaam is ontworcht en zij het wensen te beëindigen. Tussen de binnenkomst van het verzoek en de datum waarop de echtscheiding wordt uitgesproken is een termijn bepaald van ten minste veertien dagen. Omwille van de eenvoud van de procedure en de overzichtelijkheid van de vereisten voor met name de burger, is aansluiting gezocht bij de termijn die wettelijk is bepaald tussen het moment van huwelijksaangifte en de huwelijksvoltrekking, zoals bepaald in artikel 1:62 lid 1 BW.

Leden 4 en 5

De grond voor de echtscheiding is de duurzame ontworchtiging van het huwelijk. Echtgenoten die via de ambtenaar van de burgerlijke stand hun huwelijk willen ontbinden, leggen ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand een verklaring af omtrent de duurzame ontworchtiging van hun huwelijk. De ambtenaar kan hierna de echtscheiding uitspreken en de echtscheidingsakte in het register opmaken. Het kan zijn dat de echtscheiding wordt uitgesproken in dezelfde gemeente waar de echtgenoten destijds zijn gehuwd. In dat geval draagt de ambtenaar van de burgerlijke stand die de echtscheiding uitspreekt tevens zorg voor de toevoeging van de latere vermelding aan de huwelijksakte. Is het huwelijk destijds in een andere gemeente voltrokken, dan bevindt de huwelijksakte zich in die gemeente en draagt de ambtenaar van de burgerlijke stand die de echtscheiding uitspreekt en de echtscheidingsakte opmaakt er zorg voor dat de ambtenaar van de burgerlijke stand in de gemeente waar de huwelijksakte berust in kennis wordt gesteld van de echtscheiding opdat hij aan de in zijn gemeente berustende huwelijksakte een latere vermelding kan toevoegen (artikel 21 Besluit burgerlijke stand 1994). De ambtenaar van de burgerlijke stand die de echtscheidingsakte opmaakt, houdt deze akte in tweevoud in beheer. Het besluit burgerlijke stand 1994 zal in verband met het voorgaande worden aangepast.

Indien de huwelijksakte niet is ingeschreven in de Nederlandse registers van de burgerlijke stand, omdat het huwelijk niet in Nederland is gesloten en de echtgenoten hun huwelijksakte destijds niet ter inschrijving hebben aangeboden aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van 's-Gravenhage (op grond van artikel 1:25 BW) kan geen latere vermelding van de echtscheiding aan die akte worden toegevoegd. Wel kunnen de echtgenoten hun huwelijksakte alsnog in het register in 's-Gravenhage laten inschrijven, opdat in die gemeente ook de latere vermelding van de echtscheiding kan worden toegevoegd.

Lid 6

Na het indienen van het verzoek tot echtscheiding, is de medewerking vereist van de echtgenoten om de echtscheiding tot stand te doen komen. Teneinde te voorkomen dat de echtgenoten als gevolg van het ontbreken

van die medewerking gedurende lange tijd in omstandigheden kunnen komen te verkeren, waarin de eventuele wettelijke gemeenschap van goederen is ontbonden, doch nog niet gereed is voor verdeling, is bepaald dat het verzoek een geldigheidsduur heeft van een jaar. Is de echtscheiding na een jaar nog niet uitgesproken en de echtgenoten willen de echtscheiding doorzetten, dient een nieuw verzoek te worden gedaan. Ten aanzien van de ontbinding van de eventuele gemeenschap geldt dan dat alle gevolgen van de gemeenschap worden geacht steeds te hebben bestaan alsof er geen verzoek was ingediend, tenzij zich inmiddels een andere grond voor ontbinding heeft voorgedaan. Na indiening van een nieuw verzoek geldt wederom dat de gemeenschap vanaf dat tijdstip is ontbonden.

L

De op advies van de Raad voor de rechtspraak aangebrachte wijzigingen van het vierde en zesde lid van artikel 1:157 BW zijn technisch van aard en regelen dat ook voor het vaststellen van het moment van de aanvang van alimentatieverplichtingen het moment van inschrijving van de door de ambtenaar van de burgerlijke stand opgemaakte echtscheidingsakte bepalend is.

M

Met de wijziging van artikel 1:163 BW wordt verduidelijkt dat het huidige systeem dat inschrijving van de door de rechter uitgesproken echtscheiding (de echtscheidingsbeschikking) geschiedt op verzoek van partijen gehandhaafd blijft. Voor echtscheidingen die worden uitgesproken door de ambtenaar van de burgerlijke stand geldt dat hij de akte direct opmaakt in het daartoe bestemde register, zodat het opmaken van de akte en de inschrijving samenvallen.

N

De wijziging heeft dezelfde taalkundige achtergrond als de wijziging van het derde lid van artikel 1:99 BW. Artikel 1:166 BW geldt overigens eveneens voor het geregistreerd partnerschap. Dat is thans geregeld in artikel 1:80f BW en als gevolg van dit wetsvoorstel door de in het gewijzigde artikel 1:80b BW opgenomen toepasselijkheidsverklaring van Titel 9. Dit betekent dat, als geregistreerde partners na de ontbinding van het geregistreerd partnerschap met elkaar in het huwelijk treden of opnieuw een geregistreerd partnerschap sluiten, de gevolgen van het eerste geregistreerd partnerschap worden geacht steeds te hebben bestaan.

O

Ter verduidelijking en om misverstanden te voorkomen, is toegevoegd dat scheiding van tafel en bed alleen aan de rechter verzocht kan worden.

P

De wijziging heeft dezelfde taalkundige achtergrond als de wijziging van het derde lid van artikel 1:99 en van artikel 1:166 BW.

Artikel II

De verwijzing naar de wijze waarop het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden beëindigd kan worden, dan wel door de rechter ontbonden kan worden is niet langer nodig en kan vervallen.

Artikel III

A

Bij de totstandkoming van Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek is artikel 10:55 BW toegevoegd om mogelijke misverstanden uit te sluiten ter zake van de vraag of bijvoorbeeld een buitenlandse diplomatiek vertegenwoordiger die door zijn eigen zendstaat daartoe bevoegd is verklaard in Nederland een huwelijksontbinding tot stand zou kunnen brengen. Omdat thans naast de rechter, onder bepaalde voorwaarden de ambtenaar van de burgerlijke stand bevoegd zal zijn de echtscheiding uit te spreken, is de bepaling daartoe aangepast.

B, C en D

De wijziging van artikel 10:56 en 10:87 BW dient ertoe om te voorkomen dat op de echtscheiding die wordt uitgesproken door de ambtenaar van de burgerlijke stand een ander recht van toepassing kan zijn dan het Nederlandse recht. De reden dat alleen Nederlands recht van toepassing is op de echtscheiding die wordt uitgesproken door de ambtenaar van de burgerlijke stand is dat een administratieve echtscheiding in andere landen soms ook mogelijk is als de echtgenoten minderjarige kinderen hebben. In Nederland is de keuze gemaakt om ten aanzien van minderjarige kinderen overlegging van een ouderschapsplan bij het echtscheidingsverzoek verplicht te stellen (artikel 815 jo. artikel 828 Rv Rv), welk plan door de rechter getoetst wordt. Indien het recht van een andere staat van toepassing zou kunnen zijn op de echtscheiding die wordt uitgesproken door de ambtenaar van de burgerlijke stand, zou op die wijze mogelijk een echtscheiding van ouders met minderjarige kinderen tot stand kunnen komen, hetgeen niet strookt met de hiervoor vermelde regelgeving inzake het ouderschapsplan.

De wijziging van artikel 10:86 BW is technisch van aard en heeft betrekking op het vervallen van het beëindigen van het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden.

Artikel IV

Voor het opmaken van akten van de burgerlijke stand mogen slechts kosten in rekening gebracht worden, als deze bij de Wet rechten burgerlijke stand zijn voorzien. Wanneer een echtscheiding of ontbinding van het geregistreerd partnerschap op gemeenschappelijk verzoek door de rechter wordt uitgesproken, dient hiervoor door de echtgenoten griffierecht te worden voldaan. Gelet op het beginsel dat burgers zelf de kosten dragen van diensten die zij van de overheid afnemen, ligt het in de rede om leges in rekening te brengen ter zake van het door de ambtenaar van de burgerlijke stand behandelen van een verzoek tot echtscheiding of ontbinding van het geregistreerd partnerschap. De hoogte van de leges zal zoals gebruikelijk in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd, opdat het tarief, indien nodig op eenvoudige wijze kan worden aangepast. Zie voor de hoogte van het legesbedrag het algemeen deel van de toelichting, par. 9.

Artikel V

Met de wijziging van artikel 1, onder b, van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding wordt geregeld dat op de echtscheiding of ontbinding van het geregistreerd partnerschap die wordt uitgesproken door de ambtenaar van de burgerlijke stand evenals een door de rechter

uitgesproken echtscheiding of ontbinding van het geregistreerd partnerschap de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding van toepassing is.

Artikel VI

De rechtsmacht van de Nederlandse rechter in echtscheidingszaken wordt bepaald door de Verordening Brussel II-bis. Artikel 3 van deze verordening bepaalt dat het gerecht van de lidstaat bevoegd is tot het uitspreken van de echtscheiding. En artikel 2 van deze verordening bepaalt voor zover relevant dat onder «gerecht» alle autoriteiten worden verstaan die bevoegd zijn ter zake van echtscheiding. Gelet op het voorstel om thans in de wet, naast de rechter, te regelen dat de ambtenaar van de burgerlijke stand bevoegd is tot het uitspreken van de echtscheiding, valt deze onder de in de Verordening Brussel II-bis opgenomen definitie van «gerecht». In artikel 3 van deze verordening is voorts bepaald dat in geval van een gemeenschappelijk verzoek het gerecht van een lidstaat bevoegd is als ten minste één echtgenoot in de lidstaat zijn gewone verblijfplaats heeft of als beide echtgenoten (mede) de nationaliteit van de desbetreffende lidstaat hebben. Dit betekent dat de echtscheidingsprocedure bij de Nederlandse ambtenaar van de burgerlijke stand openstaat voor echtgenoten die het verzoek gezamenlijk indienen, waarbij ten minste een van hen in Nederland zijn gewone verblijfplaats heeft of beiden de Nederlandse nationaliteit bezitten en zij geen kinderen hebben voor wie zij op grond van artikel 815 Rv een ouderschapsplan dienen over te leggen. De toepasselijkheid van de Verordening Brussel II-bis heeft tevens tot gevolg dat als de echtgenoten erkenning van hun echtscheiding in een andere lidstaat willen bewerkstelligen, zij de ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen verzoeken een certificaat als bedoeld in artikel 39 van de verordening af te geven.

In artikel 4 Rv wordt de rechtsmacht van de Nederlandse rechter voor onder meer de echtscheiding nader omlijnd voor die situaties, waarin de Verordening Brussel II-bis niet van toepassing is. Door de wijzigingen van het eerste en vierde lid wordt bereikt dat de bevoegdheidsregels van de verordening in Nederland ook worden gehanteerd voor scheidingen van echtgenoten en geregistreerde partners die bij de ambtenaar van de burgerlijke stand tot stand komen. En ook de in het vierde lid gegeven aanvullende bevoegdheidsgrond voor in Nederland gesloten geregistreerde partnerschappen is van toepassing als de ontbinding ervan tot stand komt bij de ambtenaar van de burgerlijke stand.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven