

Netwerk Notarissen

Advies Netwerk Notarissen

Internetconsultatie wetsvoorstel Scheiden zonder rechter

Dit advies is gebaseerd op raadpleging van bij ons samenwerkingsverband aangesloten (kandidaat-)notarissen. Netwerk Notarissen vormt als grootste samenwerkingsverband van 150 notariskantoren in Nederland een kennisorganisatie van 600 gespecialiseerde notariële juristen.

1. Inleiding

U hebt op 9 december 2013 in verband met de consultatie het wetsvoorstel '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)' gepubliceerd. Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid om u over dit wetsvoorstel te adviseren op basis van onze ruime, specialistische praktijkervaring en onze kennisuitwisseling op het gebied van huwelijksvermogensrecht en erfrecht tussen de 600 bij Netwerk Notarissen aangesloten notarieel juristen.

Netwerk Notarissen staat in het algemeen positief tegenover uw voornemen om het scheiden zonder tussenkomst van de rechter mogelijk te maken. Uit de notariële praktijk van Netwerk Notarissen komt het beeld naar voren dat veel echtgenoten overeenstemming hebben over de duurzame ontwrichting van hun huwelijk en hun scheiding met zo min mogelijk verplichte procedures, onnodige kosten en korte doorlooptijd geregeld willen zien. Daarbij komt dat de rechter in echtscheidingsprocedures waarin geen geschillen zijn voornamelijk een formele rol heeft.

Dat in de maatschappij behoefte bestaat aan een relatief eenvoudige en kostenbesparende manier van scheiden, is in het verleden al gebleken toen de mogelijkheid van de zogeheten 'flitsscheiding' nog bestond (tussen april 2001 en maart 2009).

Om tot een advies over het wetsvoorstel te komen, hebben wij ons de vraag gesteld of het wetsvoorstel aansluit bij de wensen van echtparen die gaan scheiden zoals wij die in de notariële praktijk waarnemen. Ook hebben wij ons afgevraagd welke praktische en juridische problemen met het wetsvoorstel worden opgelost en welke knelpunten het mogelijk zou kunnen opleveren.

Wij juichen toe dat er met het wetsvoorstel een stap wordt gezet in de vereenvoudiging van de echtscheidingsprocedure. Wij adviseren u om nog een stap verder te gaan en het scheiden zonder rechter voor iedereen open te stellen, dus ook voor echtgenoten en partners mét minderjarige kinderen. Dit lichten we hierna toe.

2. Advies

2.1 Ervaring met scheiden zonder rechter

De bij ons samenwerkingsverband aangesloten notarissen hebben goede ervaringen opgedaan met het scheiden zonder rechter ten tijde van de flitsscheiding, die tussen april 2001 en maart 2009 mogelijk was. Dat er maatschappelijke behoefte is aan een snellere en goedkopere manier van scheiden blijkt uit het 'succes' van de flitsscheiding. Tijdens de hoogtijdagen in 2003-2006 vond bijna 1 op de 5 scheidingen op deze wijze plaats.¹ In de totale periode tussen april 2001 en maart 2009 zijn er ruim 30.000 flitsscheidingen en 256.571 'gewone' scheidingen geweest: 1 op de 9 scheidingen was een flitsscheiding.

¹ In 2004 vonden circa 5.000 flitsscheidingen en 32.000 reguliere echtscheidingen plaats. Zie M. van Huis, *Flitsscheiding* blijft populair. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2005, p. 1.

Wij merken daarbij op dat de flitsscheiding open stond voor stellen mét en zonder minderjarige kinderen. Aannemelijk is dat ook een flink aantal ouders met minderjarige kinderen van de flitsscheiding gebruik heeft gemaakt; in 2004 zouden er bij de helft van de in totaal 5.000 flitsscheidingen 'thuiswonende' kinderen zijn. Gezien het natuurlijke proces van 'uitvliegen' zullen er meer minderjarige dan meerderjarige thuiswonende kinderen zijn.

De advocatuur – maar zeer zeker ook het notariaat – werd bij de flitsscheiding ingeschakeld om afspraken tussen partijen tot stand te brengen, over de gevolgen te informeren en de afspraken vast te leggen in een scheidingsovereenkomst. Door de verplichte tussenkomst van de notaris of de advocaat werd een juridische waarborg voor deze manier van scheiden zonder de rechter gegeven. Scheidenden kozen vaak voor de notaris zodat de afspraken uit het echtscheidingsconvenant notarieel konden worden vastgelegd (in verband met de executoriale titel) evenals dat verdelingsafspraken konden worden geëffectueerd. Er bleek bij cliënten die het notariskantoor bezochten een behoefte aan één 'scheidingsloket'. Daarbij voelen cliënten die gaan scheiden zich aangesproken door de notariële kernwaarde van de onpartijdigheid.

2.2 Minderjarige kinderen

Netwerk Notarissen adviseert u om het scheiden bij de burgerlijke stand toegankelijk te maken voor alle echtgenoten en geregistreerde partners. De grootste categorie scheidenden (ouders met minderjarige kinderen²) kan dan ook gebruikmaken van de voordelen van deze vereenvoudigde en kostenbesparende manier van scheiden. Dit vergroot het maatschappelijk effect van het wetsvoorstel.

Bovendien wordt het echtscheidingsrecht in Nederland daardoor meer in lijn gebracht met de een aantal andere landen in Europa, waar echtgenoten met minderjarige kinderen al kunnen scheiden via de ambtenaar van de burgerlijke stand of een andere niet rechterlijke instantie. In Noorwegen, Denemarken, Portugal, IJsland en Estland kunnen echtgenoten mét minderjarige kinderen ook administratief scheiden. In Noorwegen is alleen bij een scheiding met minderjarige kinderen een 'mediation' verklaring, die ziet op de verzorging en opvoeding van de kinderen, vereist. In Denemarken is in alle gevallen sprake van een verplichte scheidingsovereenkomst voordat het *Statsamt* de scheiding kan uitspreken. Die overeenkomst lijkt op de scheidingsovereenkomst die thans bij de 'beëindiging van het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden' (art. 1:80d BW) en voorheen verplicht was bij de flitsscheiding. Dit geldt ook in Portugal en IJsland. In een aantal van deze landen wordt de administratieve echtscheiding uitgesproken door juridisch geschoolde ambtenaren (zie hierna onder 2.4).

Als scheiden zonder rechter ook toegankelijk wordt voor ouders met minderjarige kinderen, moet het tot stand komen van het ouderschapsplan - sinds 1 maart 2009 wettelijk verplicht - worden gewaarborgd. Momenteel ligt deze waarborg bij de rechter, die de echtscheiding niet in behandeling neemt zolang de echtgenoten geen ouderschapsplan overleggen. Als u besluit tot het openstellen van de administratieve scheiding voor ouders met het gezag over minderjarige kinderen zou onzes inziens een scheidingsovereenkomst verplicht moeten worden gesteld, die ten minste een ouderschapsplan inhoudt. Een rechtshulpverlener (zoals een advocaat of een notaris) kan voor de ambtenaar van de burgerlijke stand controleren of het ouderschapsplan aan de wettelijke vereisten voldoet. Scheiden zonder rechter wordt dan dus ook mogelijk voor echtgenoten en geregistreerde partners met minderjarige kinderen, als zij bij de ambtenaar van de burgerlijke stand een door de notaris of de advocaat meeondertekende scheidingsovereenkomst overleggen.

² In 2011 vonden bijna 19.000 echtscheidingen plaats in gezinnen met minderjarige kinderen, Jaarrapport 2013 Landelijke Jeugdmonitor. Het totaal aantal scheidingen in dat jaar was 33.000.

2.3 Internationale aspecten

Wij merken op dat door invoering van de wet de volgende situatie kan ontstaan. Een man die een vrouw in het buitenland tot een huwelijk heeft gedwongen, vaak met hulp van haar familie, komt naar Nederland om te scheiden bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. De scheiding wordt in het land van herkomst niet erkend. De vrouw stemt in met een tijdelijke komst naar Nederland om haar onvrijwillige huwelijk te ontbinden. Als zij na de administratieve scheiding terugkeert naar haar woonland waar de administratieve scheiding niet wordt erkend, blijft zij 'gevangen' in het huwelijk.

In de memorie van toelichting lezen wij dat u het probleem van de internationale erkenning onderschrijft. Of de scheiding ook in niet-EUlanden wordt erkend, is nu nog onduidelijk. Wij vragen uw aandacht hiervoor en benadrukken dat erkenning buiten de Europese Unie van belang is om te voorkomen dat gedwongen huwelijken in het buitenland in stand blijven.

2.4 Afwikkeling en verdeling

In het wetsvoorstel zijn ten aanzien van de scheiding geen inhoudelijke eisen opgenomen, zoals dat bij de flitscheiding wel het geval was. Het volstaat dat echtgenoten of geregistreerde partners nadat zij het besluit hebben genomen dat zij willen scheiden, naar de burgerlijke stand gaan en daar hun scheiding formeel vastleggen. Daarmee zijn de vermogensrechtelijke gevolgen van de scheiding niet geregeld; alimentatie en pensioenverevening evenmin. Dit veroorzaakt in de toekomst mogelijk problemen. In de memorie van toelichting merkt u op dat er in de huidige procedure bij de rechter geen scheidingsovereenkomst hoeft te worden gesloten waarin de vermogensrechtelijke gevolgen evenals de alimentatie en pensioenverevening worden geregeld. Omdat voor de verzoeksprocedure om tot een echtscheiding te komen een advocaat moet worden ingeschakeld, komen scheidenden in aanraking met een rechtshulpverlener die hen kan wijzen op de gevolgen van het ongeregeld laten van deze zaken. Als echtgenoten of geregistreerde partners kiezen voor het scheiden bij de ambtenaar van de burgerlijke stand is er geen 'poortwachterfunctie' meer bij een rechtshulpverlener. Dit kan tot gevolg hebben dat echtgenoten en geregistreerde partners via de ambtenaar van de burgerlijke stand scheiden en de juridische gevolgen van de scheiding verder niet overzien. Hiermee wordt de kans vergroot dat problemen en geschillen die dat met zich brengt alsnog op het bord van de rechter terecht komen. Door na de echtscheiding de financiële afwikkeling ongeregeld te laten, kunnen burger in de toekomst tegen problemen aanlopen en ook hogere kosten om een verdeling etc. alsnog te regelen. Deze problemen doen zich bijvoorbeeld voor als een woning verkocht is maar ook nog op naam staat van een ex-echtgenoot die in het buitenland verblijft. Fiscaal heeft dit ook de nodige gevolgen. Discussies ontstaan tussen de echtgenoten in zo'n situatie onder meer of de echtgenoot die niet meer in het huis woonde toch nog meedeelde in de waardevermindering danwel waardedaling vanaf het moment van echtscheiding tot aan de verkoop van de woning.

Omdat er risico's kleven aan het onverdeeld laten van ontbonden huwelijksgemeenschappen en het niet afwikkelen van huwelijkse voorwaarden, evenals het niet tijdig doorgeven van pensioenafspraken aan pensioenuitvoerders en het ongeïnformeerd maken van alimentatieafspraken, adviseren wij u duidelijke communicatie te verzorgen over deze onderwerpen. De juridische gevolgen van de scheiding moeten voor ex-echtgenoten en -partners helder zijn. Het gaat dan niet alleen om het onafgewikkeld laten van financiële zaken. Ook het feit dat zij geen executoriale titel verkrijgen voor de afspraken uit hun echtscheidingsconvenant als zij via de ambtenaar van de burgerlijke stand scheiden – zoals thans bij de rechter het geval is – moet worden gecommuniceerd. Dit geldt ook voor de nevenvoorzieningen die niet via de ambtenaar van de burgerlijke stand beschikbaar zijn. Wij zijn van mening dat daarin niet alleen een taak voor de overheid is weggelegd, maar dat ook notarissen en andere rechtshulpverleners (aanstaande) ex-echtgenoten en -partners bewust

moeten maken van alle gevolgen die een scheiding met zich brengt. Netwerk Notarissen zal haar verantwoordelijkheid hierin zeker nemen.

Graag wijzen wij u er nog op dat de informatie van de overheid over de juridische gevolgen van scheiding het beste schriftelijk kan worden verstrekt. In de praktijk ervaren wij thans bij gelegenheid dat ambtenaren van de burgerlijke stand in hun hulpvaardigheid naar aanstaande echtgenoten toe onvolledige adviezen verstrekken. Een daarvan die door onze aangesloten notarieel juristen meermaals wordt gemeld betreft het maken van huwelijkse voorwaarden; bij de burgerlijke stand wordt gemeld dat dit niet alleen vóór maar ook tijdens het huwelijk mogelijk is. Dit is weliswaar correct, maar niet volledig. Van belang is dat ook gemeld wordt dat boedelmenging van de wettelijke gemeenschap plaatsvindt ongeacht of men tijdens het huwelijk al dan niet voor huwelijkse voorwaarden kiest. Herstel van deze omissie is slechts mogelijk onder voorwaarden en brengt de nodige kosten met zich.

Samenvattend:

Wij staan positief tegenover uw voorstel om scheiden via de ambtenaar van de burgerlijke stand mogelijk te maken. Wij vragen uw aandacht voor de problemen die wij in de praktijk constateren bij het achterwege laten van een echtscheiding. Omdat de advocaat nu partijen over de consequenties van het niet afwikkelen kan informeren, komt het nu in een beperkt aantal gevallen voor dat de echtscheiding financieel niet is afgewikkeld. Wij verwachten dat het aantal niet-afwikkelingen met bijbehorende (fiscale) risico's, extra kosten voor burgers, en problemen en geschillen (die op het bord van de rechter terecht komen) gaat toenemen als er geen informatie aan de scheidenden wordt daarover wordt versterkt. Wij adviseren u het ook voor echtparen met het gezag over minderjarige kinderen mogelijk te maken dat zij via de ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen scheiden. Een advocaat/notaris kan dan de ambtenaar van de burgerlijke stand verklaren dat er een ouderschapsplan is gemaakt.

Baarn, 8 februari 2014.

Namens Netwerk Notarissen,

Mr. Lucienne van der Geld, juridisch directeur.
Lt. Gen. Van Heutszlaan 8, 3743 JN Baarn
geld@nnco.nl.