

SCHEIDEN ZONDER RECHTER

I. Sumner

M.J. Vonk

M.A. Steegmans

I. van Oosterhout

W.S. Maas- van Weert

M.W.H. Baris



Scheiden zonder rechter

I. Sumner
M.J. Vonk
A.M. Steegmans
I. van Oosterhout
W.S. Maas–van Weert
M.W.H. Baris

© 2026; Tilburg University / Radboud Universiteit. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Tilburg University / Radboud Universiteit.

SAMENVATTING

Aanleiding

Momenteel kan de ontbinding van het huwelijk door echtscheiding alleen tot stand komen via een beschikking van de rechtbank. Op verschillende momenten is de vraag gerezen of een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure mogelijk zou moeten worden gemaakt. Hoewel deze vraag meerdere keren tot een wetsvoorstel heeft geleid, is er nooit een wet op dit onderwerp in werking getreden. De vraag naar een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure blijft echter bestaan, temeer nu de verwachting is dat een dergelijke procedure gepaard gaat met lagere kosten (voor zowel de echtgenoten als de rechtspraak), een kortere doorlooptijd en een lastenvermindering van de rechterlijke macht. Naar aanleiding van vragen van Kamerlid Sneller (D66) over de noodzaak om altijd naar de rechter te moeten gaan voor een echtscheiding tijdens het Commissiedebat Personen- en Familierecht op 3 april 2024, zegde de minister voor Rechtsbescherming toe een onderzoek te laten uitvoeren naar de voor- en nadelen van een buitengerechtelijke echtscheiding voor paren zonder minderjarige kinderen. Het onderhavige onderzoek geeft invulling aan deze toezegging.

Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is tot stand gekomen in overleg met de opdrachtgever en is tweeledig:

1. Inzicht bieden in de internationale ontwikkelingen sinds 2017 met betrekking tot de buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure (scheiden zonder tussenkomst van de rechter);
2. Inzicht bieden in de (verwachte) voor- en nadelen van de buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure.

Het eerste doel van het onderzoek leidt tot de navolgende onderzoeksvragen:

- a) In hoeverre bestaat in andere Europese landen de mogelijkheid tot een buitengerechtelijke echtscheiding? Zo ja, bestaan er evaluaties van (de gevolgen van het invoeren van) deze procedures en wat zijn de hoofdbevindingen?
- b) Welke overwegingen hebben, in landen die deze mogelijkheid bieden, ten grondslag gelegen aan de invoering van de buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure?
- c) Welke voor- en nadelen worden in deze landen ervaren met betrekking tot de buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure?

Het tweede doel van het onderzoek leidt tot de navolgende onderzoeksvragen:

- a) Welke voordelen zijn verbonden aan een buitengerechtelijke echtscheiding? In het kader van deze vraag wordt ook onderzocht in hoeverre er onder burgers behoefte bestaat aan de mogelijkheid van een buitengerechtelijke echtscheiding.
- b) Welke nadelen zijn verbonden aan een buitengerechtelijke echtscheiding? In deze vraag staan zowel mogelijke juridische en praktische nadelen als nadelen voor de betrokken ketenpartners centraal. Specifieke aandacht is er voor de mate waarin kan worden verwacht dat de rechtsbescherming van echtgenoten kan worden gewaarborgd en de vraag welke eisen een buitengerechtelijke scheiding stelt aan het doenvermogen van burgers en in hoeverre het reëel is om te veronderstellen dat hieraan in een stressvolle en emotionele periode als een echtscheiding wordt voldaan. In dit kader is er aandacht voor situaties waarin sprake is van onevenwichtige machtsverhoudingen tussen echtgenoten en is er oog voor de vraag wat voor gevolgen zich zouden kunnen voordoen in de periode na een buitengerechtelijke echtscheiding (bijvoorbeeld in termen van conflict).
- c) Welke impact heeft een buitengerechtelijke echtscheiding op de verschillende betrokken partijen en instanties (gemeenten, advocaten, rechtspraak, mediators) gezien hun huidige rol en taakopvatting?
- d) Hoe verhouden de voor- en nadelen van een buitengerechtelijke echtscheiding zich tot elkaar?

Structuur van het onderzoek

In het eerste hoofdstuk zijn de aanleiding voor dit onderzoek, de onderzoeksvragen, de methodologie en het tijdspad toegelicht. De drie delen van het onderzoek zijn vervolgens onderverdeeld in verschillende hoofdstukken. In Deel II (hoofdstukken 2 tot en met 4) is de blik naar binnen uitgewerkt. Hierin wordt aandacht besteed aan de gerechtelijke echtscheidingsprocedure, de parlementaire geschiedenis van de buitengerechtelijke scheidingsprocedure en de werking van online scheidingsplatforms. Deel III (hoofdstukken 5 en 6) is de blik naar buiten, waar de focus wordt gelegd op een rechtsvergelijking met negen EU-landen en een analyse van supranationale en internationale instrumenten die tussen Nederland en andere landen gelden voor wat betreft de erkenning van echtscheidingen. Deel IV (hoofdstukken 7 tot en met 9) bevat het empirisch gedeelte, waarin het perspectief van gescheiden burgers is opgenomen, de resultaten worden besproken uit de interviews met professionals en de gehouden expertmeeting en het doenvermogen van burgers in een scheidingssituatie wordt geanalyseerd. Het onderzoek wordt afgerond in Deel V (hoofdstukken 10 en 11) met een analyse van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Het verloop van de echtscheidingsprocedure

De gerechtelijke echtscheidingsprocedure (ongeacht of hierbij minderjarige kinderen betrokken zijn) wordt in Nederland beheerst door de regels van de verzoekschriftprocedure. Het gezamenlijk verzoek tot echtscheiding wordt bij de rechtbank ingediend door een advocaat, waarbij echtgenoten de keuze hebben om zich gezamenlijk door één advocaat te laten vertegenwoordigen of ieder een eigen advocaat in te schakelen. In het verzoekschrift wordt in ieder geval gesteld dat het huwelijk duurzaam is ontworpen, hetgeen de wettelijke grondslag vormt voor echtscheiding. Daarnaast kunnen partijen nevenverzoeken formuleren die betrekking hebben op de gevolgen van de echtscheiding, zoals vermogensrechtelijke afwikkeling of partneralimentatie. Deze afspraken worden doorgaans vastgelegd in een echtscheidingsconvenant.

In hoofdstuk 2 wordt, naast de beschrijving van de huidige echtscheidingsprocedure, de beperkte rol van de rechter in deze procedure in kaart gebracht. De rechter toetst de inhoud van het convenant niet, maar kan de gemaakte afspraken opnemen in of hechten aan de echtscheidingsbeschikking. Hierdoor verkrijgen deze afspraken een executoriale titel, wat betekent dat zij in voorkomend geval afdwingbaar zijn. Kenmerkend voor de procedure is voorts dat in de regel geen mondelinge behandeling plaatsvindt. Zodra de zaak gereed is voor uitspraak, wordt binnen een termijn van maximaal drie weken beslist. De echtscheiding komt juridisch tot stand door inschrijving van de beschikking in de registers van de burgerlijke stand, hetgeen dient te geschieden binnen zes maanden nadat de beschikking in kracht van gewijsde is gegaan.

Ook wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de kosten van de gerechtelijke echtscheidingsprocedure. De kosten worden gevormd door verschillende componenten. Naast het griffierecht en de kosten van rechtsbijstand door een advocaat, kunnen kosten ontstaan voor het verzamelen van de benodigde stukken en – indien partijen daarvoor kiezen – voor begeleiding door andere professionals, zoals mediators, notarissen of financieel deskundigen. De omvang van deze aanvullende kosten is afhankelijk van de aard en complexiteit van de zaak en laat zich moeilijk vooraf begroten. Voor minder draagkrachtige partijen bestaat de mogelijkheid van gefinancierde rechtsbijstand, waarbij de overheid het grootste deel van de kosten draagt, behoudens een eigen bijdrage. Daarnaast bieden rechtsbijstandsverzekeringen en online platforms alternatieve financieringsmogelijkheden.

Vervolgens is in hoofdstuk 2 de rechtsbescherming binnen de huidige gerechtelijke echtscheidingsprocedure in kaart gebracht. Deze is in belangrijke mate verankerd in de rol van de advocaat. De verplichte procesvertegenwoordiging waarborgt dat partijen worden begeleid door een juridisch deskundige die gebonden is aan wettelijke, beroeps- en gedragsregels en onderworpen is aan tuchtrecht. Tevens gelden eisen ten aanzien van deskundigheid, informatievoorziening en zorgplicht van of door de advocaat. Wanneer één advocaat optreedt voor beide partijen, rusten op hem of haar aanvullende verplichtingen. Wat betreft de andere beroepsgroepen die betrokken kunnen zijn bij de gerechtelijke echtscheidingsprocedure geldt dat er, behalve in het notariaat, geen garantie bestaat voor uniformiteit van de inhoud van de

begeleiding en de rechtsbescherming. Omdat het hierbij gaat om beroepsgroepen zonder beschermde titel, bestaat er binnen die beroepsgroepen geen uniforme set van beroeps- en gedragsregels en zijn deze beroepsgroepen niet aan tuchtrecht onderworpen.

Wetsgeschiedenis ten aanzien van de buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure

Sinds de jaren zeventig is herhaaldelijk nagedacht over de invoering van een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure. De verschillende pogingen om een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure in te voeren worden in hoofdstuk 3 uiteengezet. Met name de wetsvoorstellen Luchtenveld (2004) en Teeven (2014) zijn in dit verband relevant. Het voorstel Luchtenveld voorzag in een buitengerechtelijke procedure met een verplicht convenant en betrokkenheid van een juridisch deskundige, terwijl het wetsvoorstel Teeven uitging van een meer minimale variant zonder verplichte begeleiding of afspraken. Beide voorstellen hebben uiteindelijk geen doorgang gevonden wegens gebrek aan politiek draagvlak. Uit de juridische literatuur ten tijde van de wetsvoorstellen is af te leiden dat er wel een maatschappelijk draagvlak bestond voor het invoeren van een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure.

In de parlementaire behandeling en de juridische literatuur komen twee onderwerpen naar voren waar regelmatig aandacht aan is besteed. In de eerste plaats betreft dit de bescherming van de zwakkere partij. Er kan sprake zijn van ongelijke machtsverhoudingen, bijvoorbeeld van emotionele, financiële of feitelijke aard. Een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure zou voldoende waarborgen moeten bevatten om dergelijke ongelijkheid te mitigeren. In de tweede plaats speelt de vraag naar de rol van de betrokken deskundigen. Er bestaat discussie over de noodzaak van verplichte begeleiding, de aard van de taken van de betrokken deskundige en de vraag welke beroepsgroepen hiervoor in aanmerking komen.

Hoewel na 2017 geen nieuwe wetgevingsinitiatieven zijn ontplooid, zijn er wel relevante ontwikkelingen zichtbaar. Zo wijst het Rapport Verkenning Werkdruk Rechtspraak en Openbaar Ministerie (2024) op de mogelijkheid van buitengerechtelijke echtscheiding als middel om de rechtspraak te ontlasten. Daarnaast is sprake van een groeiend draagvlak voor mediation en is er sprake van een toenemende digitalisering van juridische procedures. Ook rechtsvergelijkend onderzoek laat zien dat in diverse Europese landen een vorm van buitengerechtelijke echtscheiding kennen.

In het derde deel van hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan de regeling van het geregistreerd partnerschap. De beëindiging daarvan met wederzijds goedvinden kan reeds buitengerechtelijk plaatsvinden. Opvallend is dat bij de totstandkoming van deze regeling in de parlementaire geschiedenis relatief weinig discussie bestond over de rol van de betrokken deskundigen en dat het maken van afspraken niet verplicht is gesteld, maar wel wordt gefaciliteerd. Deze regeling

fungeert als een mogelijk vergelijkingskader voor een eventuele buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure.

Online scheidingsplatforms

Online echtscheidingsplatforms zijn ingesprongen op de vraag naar een meer efficiënte en kostenbesparende gerechtelijke echtscheidingsprocedure. In de zoektocht naar de voor- en nadelen van een gerechtelijke echtscheidingsprocedure was het zinvol de werkwijze van dit soort platforms nader te onderzoeken. Dat is gebeurd in hoofdstuk 4.

Geconcludeerd kan worden dat de platforms sterk variëren in opzet en werkwijze. Sommige bieden enkel digitale communicatie met een advocaat, terwijl andere het gehele gerechtelijke echtscheidingsproces grotendeels automatiseren en cliënten via online modules begeleiden bij het opstellen van een convenant. In dergelijke gevallen vindt de uiteindelijke indiening van het verzoekschrift door de advocaat soms buiten het directe zicht van partijen plaats.

De kosten en doorlooptijden van deze platforms lopen uiteen. Veel aanbieders werken met pakketprijzen, waarbij de mate van begeleiding bepalend is voor de hoogte van de kosten. De duur van de procedure varieert. Er wordt gesproken over periodes tussen drie en tien weken. De duur van de periode is, volgens enkele websites, mede afhankelijk van de intensiteit van de begeleiding. Opvallend is de diversiteit aan betrokken professionals die op de websites worden genoemd. De ene keer betreft dit een advocaat, maar ook mediators, financieel deskundigen en casemanagers worden genoemd.

De conclusie die kan worden getrokken is dat de websites onderling moeilijk met elkaar te vergelijken zijn vanwege, onder meer, de verschillen in procedures die ze aanbieden, de kosten, de duur van de procedure, de soort deskundige die de online gerechtelijke echtscheidingsprocedure begeleidt en de wijze waarop hij of zij dat doet.

Rechtsvergelijking binnen de EU

Rechtsvergelijkend onderzoek laat zien dat buitengerechtelijke echtscheiding in veel landen inmiddels de dominante vorm is bij echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek. De buitengerechtelijke echtscheiding is in deze landen met name ingevoerd om de rechtspraak te ontlasten en procedures efficiënter in te richten. Andere overwegingen om de buitengerechtelijke echtscheiding in te voeren waren beoogde verbeteringen ten aanzien van de kosten, tijd en toegankelijkheid van de procedure voor burgers. In veel van deze landen is de rechter slechts nog betrokken indien partijen geen overeenstemming bereiken of wanneer sprake is van minderjarige kinderen.

In hoofdstuk 5 is de buitengerechtelijke procedure in een negental andere EU-landen onder de loep genomen. Het gaat hierbij om: Estland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Letland, Portugal, Roemenië, Slovenië en Spanje. Denemarken is buiten beschouwing gelaten, aangezien dit land niet is gebonden aan EU-verordeningen op het gebied van het internationaal privaatrecht. Uit de rechtsvergelijking blijkt dat de concrete invulling van buitengerechtelijke echtscheidingsprocedures aanzienlijk verschilt per land. De bevoegdheid om de echtscheiding ‘uit te spreken’ wordt bij verschillende professionals neergelegd, namelijk de ambtenaar van de burgerlijke stand, de notaris of de officier van justitie. Sommige landen kennen ook verschillende procedures bij verschillende professionals, bijvoorbeeld afhankelijk van de vraag of de echtgenoten minderjarige kinderen hebben. De mate waarin het hierbij verplicht is om afspraken te maken verschilt per land. Als afspraken verplicht zijn, kunnen deze bijvoorbeeld te maken hebben met de echtelijke woning, het huwelijksvermogen, alimentatie, gezag en omgang, of met gezamenlijke huisdieren.

Ook de soort toets die de bevoegde instantie uitvoert verschilt per land en per procedure. In alle landen vindt er minstens een formele, procedurele toets plaats waarin wordt vastgesteld dat aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. In sommige landen vindt daarnaast een inhoudelijke toets plaats van de door partijen gemaakte afspraken, bijvoorbeeld ter bescherming van de belangen van beide partijen. Er is echter geen verband te leggen tussen de mate van toetsing en andere aspecten van de procedure, zoals welke instantie de toets uitvoert of in hoeverre het verplicht is afspraken te maken. Tevens bestaan uiteenlopende overige waarborgen ter bescherming van kwetsbare partijen, zoals verplichte bijstand door een advocaat of een verplichte bedenktijd.

In de literatuur en praktijk worden aandachtspunten bij de buitengerechtelijke echtscheidingsprocedures gesignaleerd, zoals het ontbreken van controlemechanismen of problemen bij internationale situaties.

Internationale erkenning van de echtscheiding

Wat betreft de internationale erkenning van buitengerechtelijke echtscheidingen geldt dat deze binnen de Europese Unie in beginsel automatisch worden erkend op grond van de Brussel II-ter Verordening. Hiervoor is wel vereist dat de echtscheiding is uitgesproken door, of onder toezicht van, een overheidsinstantie, en dat de autoriteit die de echtscheiding uitspreekt toetst of is voldaan aan de nationale voorwaarden voor echtscheiding.

Voor niet-EU-landen kan erkenning plaatsvinden op basis van internationale verdragen, zoals het HEV 1970 of het LEV 1967, mits aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan. Buiten deze kaders is de erkenning afhankelijk van nationale regels van internationaal privaatrecht.

Empirisch onderzoek

Het empirisch gedeelte van het onderzoek bestaat uit verschillende componenten. Allereerst is er een vragenlijst onder burgers uitgezet. De uitkomsten hiervan zijn neergelegd in hoofdstuk 7. Dit empirisch onderzoek onder burgers laat ten eerste zien dat de huidige rol van de rechter in de praktijk beperkt is volgens de burgers. De meerderheid van de respondenten heeft zelf afspraken gemaakt over de gevolgen van de echtscheiding, doorgaans met ondersteuning van een professional. Slechts een klein percentage heeft na de scheiding nog juridische conflicten ervaren. Ook blijkt dat de rechter in de meeste gevallen buiten beeld blijft en door respondenten als van weinig toegevoegde waarde wordt beschouwd. Als toegevoegde waarde van de rechter wordt het formaliseren van de scheiding genoemd.

In lijn hiermee geeft een ruime meerderheid van de respondenten aan dat een echtscheiding zonder rechter mogelijk zou moeten zijn. Daarbij wordt wel benadrukt dat aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan, zoals het verplicht maken van afspraken over de gevolgen van de scheiding en een toetsing van deze afspraken op eerlijkheid door een onafhankelijke professional. De noodzaak van verplichte begeleiding door een deskundige wordt minder eenduidig onderschreven.

In hoofdstuk 8 zijn de uitwerkingen van de interviews met professionals en de gehouden expertmeeting met vertegenwoordigers van beroepsverenigingen beschreven. Tijdens de interviews is eerst de rol van de verschillende professionals bij de huidige echtscheidingsprocedure besproken. Ook is aandacht besteed aan de rol die de verschillende professionals hebben bij de ontbinding van een geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden. Vervolgens zijn de voor- en nadelen van een buitengerechtelijke echtscheiding besproken. Uit de analyse van de gegevens uit interviews en de expertmeeting komt een aantal onderwerpen naar voren waar in elk geval aandacht aan moet worden besteed bij het inrichten van een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure. Dit betreft de aandacht voor de voorlichting over de rechtsgevolgen, het identificeren van partijen en nagaan of er geen minderjarige kinderen in de echtscheiding betrokken zijn, het al dan niet verplicht stellen van het maken van afspraken en wie uiteindelijk de echtscheidingsbeslissing neemt.

Verder blijkt uit de resultaten dat het weghalen van de rechter uit de echtscheidingsprocedure niet vanzelfsprekend leidt tot aanzienlijke tijdswinst of kostenbesparing. Ook voor de rechtspraak zelf lijkt de tijdswinst beperkt. Wel wordtesignaleerd dat efficiëntie kan worden vergroot door het verminderen van verplichte professionele begeleiding, maar dit roept tegelijkertijd zorgen op over de bescherming van kwetsbare partijen.

Slotwoord

De buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure kent geen algemene voor- of nadelen ten opzichte van de gerechtelijke echtscheidingsprocedure. Met regelmaat genoemde mogelijke voordelen,

zoals efficiëntie, kostenbesparing en verlichting van de druk op de rechtspraak kunnen door het onderzoek niet worden bevestigd en zijn bovendien afhankelijk van de wijze waarop de buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure wordt ingericht, zo blijkt uit het empirisch deel van dit onderzoek. Ook blijkt uit het onderzoek dat het regelmatig genoemde nadeel van een buitengerechtelijke echtscheiding, namelijk verminderde rechtsbescherming voor de echtgenoten, niet een absoluut feit is en wederom volledig afhankelijk is van de gekozen route. De rechtsbescherming wordt in de huidige gerechtelijke procedure bovendien ook niet bewerkstelligd door een inhoudelijke toetsing door de rechter, maar door de begeleiding van (juridisch) professionals in het voortraject. Afhankelijk van de wijze waarop de buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure wordt ingericht, kan dezelfde rechtsbescherming worden geboden als in de huidige gerechtelijke echtscheidingsprocedure.

Alles overziend ontstaat een genuanceerd beeld. Enerzijds is er een duidelijke maatschappelijke en praktische behoefte aan vereenvoudiging en flexibilisering van de echtscheidingsprocedure. Anderzijds blijft de waarborging van adequate rechtsbescherming, met name voor de zwakkere partij, een essentieel aandachtspunt. De kernvraag is daarmee niet zozeer óf een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure wenselijk is, maar onder welke voorwaarden deze op verantwoorde wijze kan worden vormgegeven. De keuze om een buitengerechtelijke echtscheiding mogelijk te maken is aldus een politieke keuze. Indien hiervoor wordt gekozen, biedt het onderliggend rapport een overzicht van de wijze waarop de procedure zou kunnen worden ingericht, alsmede de voor- en nadelen van deze mogelijke inrichting, met inzichten uit andere EU-landen die al dergelijke procedures mogelijk hebben gemaakt.

