

### 1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Momenteel kan de ontbinding van het huwelijk door echtscheiding alleen tot stand komen via een beschikking van de rechtbank. Dit geldt zowel voor echtparen met minderjarige kinderen als voor echtparen zonder minderjarige kinderen. De gerechtelijke scheidingsprocedure voor echtparen met minderjarige kinderen is zo ingericht dat de echtgenoten afspraken moeten maken over de verzorging en opvoeding van hun kinderen na de scheiding in een ouderschapsplan. Echtparen zonder minderjarige kinderen hoeven géén afspraken te maken, maar moeten ook langs de rechter.

Tussen 2001 en 2009 was het mogelijk voor gehuwde stellen (met en zonder minderjarige kinderen) om hun huwelijk buiten de rechter om te laten ontbinden met een zogenoemde ‘flitsscheiding’. Het huwelijk werd eerst omgezet in een geregistreerd partnerschap door de ambtenaar van de burgerlijke stand en vervolgens werd het geregistreerd partnerschap beëindigd, wederom door de ambtenaar van de burgerlijke stand. De flitsscheiding werd in 2009 afgeschaft vanwege problemen met erkenning in het buitenland.<sup>1</sup>

Na de afschaffing van de flitsscheiding is een wetsvoorstel ingediend om een echtscheiding zonder rechter alsnog mogelijk te maken voor echtparen zonder kinderen die overeenstemming hadden bereikt over de gevolgen van hun scheiding, het wetsvoorstel ‘Wet scheiden zonder rechter’.<sup>2</sup> In de memorie van toelichting gaf de wetgever aan de verplichte tussenkomst van de rechter feitelijk niet nodig te achten in situaties waarin echtgenoten het eens zijn over hun echtscheiding en er geen minderjarige kinderen zijn. Het lag volgens de wetgever in de rede om echtgenoten in die situatie zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid te laten dragen over de afhandeling van hun echtscheiding en een verplichte gang naar de

---

1. *Kamerstukken II 2004-2005*, 30145 nr. 3 p. 8.  
2. *Kamerstukken II 2014-2015*, 34118.

rechter zou daar niet bij passen.<sup>3</sup> Bovendien kost de tussenkomst van de rechter, zo werd geargumenteed, de burger tijd en geld.<sup>4</sup> De in het wetsvoorstel voorgestelde procedure zou een alternatief zijn voor de gerechtelijke echtscheidingsprocedure, waarbij de echtscheiding zou worden uitgesproken door de ambtenaar van de burgerlijke stand. Het wetsvoorstel is in november 2017 ingetrokken. Het had onvoldoende politieke draagkracht en de adviezen vanuit de rechterlijke macht en de advocatuur waren zeer kritisch.<sup>5</sup>

De vraag naar een echtscheidingsprocedure zonder rechter voor echtparen zonder kinderen blijft evenwel met enige regelmaat terugkomen, 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.<sup>6</sup> Het onderhavige onderzoek geeft invulling aan deze toezegging.

## 1.2 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?

---

3. *Kamerstukken II 2004-2005, 30145 nr. 3, p. 4.*

4. *Kamerstukken II 2004-2005, 30145 nr. 3, p. 5.*

5. *Kamerstukken II 2014-2015, 34118, nr. 6, p. 1.*

6. *Kamerstukken II 2024-2025, 34118, nr. 6, p. 1.*

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?

### 1.3 METHODOLOGIE

#### 1.3.1 *Afbakening en operationalisering van het onderzoek*

Het onderzoek beperkt zich tot echtparen die samen geen minderjarige kinderen hebben over wie zij samen het gezag dragen en die volledige overeenstemming hebben bereikt over de gevolgen van hun scheiding en zich via een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding tot de rechtbank wenden. Ook tijdens de scheidingsprocedure worden deze personen nog als echtgenoten aangeduid. Zodra de echtscheiding formeel is bekrachtigd worden deze personen als gescheiden aangeduid.

De erkenning in Nederland van gerechtelijke of buitengerechtelijke scheidingsbeslissingen of uitspraken die in het buitenland zijn verkregen valt buiten de reikwijdte van het onderzoek omdat het onderzoek zich uitsluitend richt op gerechtelijke en buitengerechtelijke echtscheidingsprocedures die in Nederland worden gevoerd.

Het onderzoek richt zich op de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds de intrekking van het wetsvoorstel 'Wet scheiden zonder rechter' in november 2017. De nadruk in het onderhavige onderzoek ligt dan ook op ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, zowel nationaal als internationaal.

### 1.3.2 *Onderzoeksmethoden*

Het onderzoek is onderverdeeld in drie delen: de blik naar binnen, de blik naar buiten en een empirisch deel. De twee doelen van het onderzoek zitten verdisconteerd in de drie delen waarbij gebruik is gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden. Hieronder wordt een toelichting gegeven op de onderzoeksmethoden en hoe en waar deze zijn ingezet in het onderzoek. De methodologie die is gebruikt in het onderzoek wordt in deze paragraaf op hoofdlijnen beschreven en in de desbetreffende hoofdstukken nader toegelicht.

Ten eerste is een **deskresearch** verricht. In de blik naar binnen is middels een deskresearch een uitgebreide analyse gedaan naar de Nederlandse gerechtelijke echtscheidingsprocedure zoals we die op dit moment in Nederland kennen. Bijzondere aandacht is besteed aan de gerechtelijke echtscheidingsprocedure via een digitaal platform. Daarnaast is de parlementaire geschiedenis van de buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure onderzocht om helder te krijgen welke pogingen er zijn gedaan om een scheidingsprocedure te ontwikkelen waarin de rechter geen rol meer speelt. Bovendien zijn de juridische en maatschappelijke ontwikkelingen die zich sinds 2017 hebben voorgedaan in kaart gebracht, is er onderzoek gedaan naar het doenvermogen van burgers in scheidingsituaties en is onderzoek verricht naar een vorm van buitengerechtelijke beëindiging van een formele relatie die de wet al sinds 1 januari 1998 kent: de beëindiging van een geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden.

In de blik naar buiten is middels een deskresearch een uitgebreide analyse gedaan naar supranationale en internationale instrumenten die tussen Nederland en andere landen gelden voor wat betreft de erkenning van echtscheidingen. Als een buitengerechtelijke echtscheidingsprocedure zou worden ingevoerd dan dient zich immers de vraag aan of deze echtscheidingen in andere landen zullen worden erkend. In dit kader zijn eveneens de adviezen van de Staatscommissie Internationaal Privaatrecht onderzocht.

Er is gezocht via de gebruikelijke zoekmethodes en standaard zoekmachines (zoals Legal intelligence, Opmaat, Kluwer navigator, Hein Online, WorldCat Discovery, Google etc.) voor het vinden van bronnen. Verdere details over deze onderzoeksmethode staan in de hoofdstukken 2, 3, 4 en 6.

Ten tweede is een **rechtsvergelijkend onderzoek** verricht waarbij vooral is gekeken naar de wijze waarop de buitengerechtelijke scheidingsprocedure in andere landen is ingebed in hun rechtssystemen en of de keuzes die daar zijn gemaakt naar tevredenheid zijn ingevoerd. De landen die meegenomen zijn in dit onderzoek zijn: Estland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Letland, Portugal, Roemenië, Slovenië en Spanje. Deze landen kennen allemaal een vorm van buitengerechtelijke echtscheiding. Verdere details over de methode van het rechtsvergelijkend onderzoek, waaronder informatie over de wijze van selectie van landen, staan in hoofdstuk 5.

Ten derde is **empirisch onderzoek** verricht. Dit onderzoek bestond uit:

- Een online survey afgenomen onder personen die de afgelopen tien jaar zijn gescheiden om inzicht te krijgen in hun ervaringen. Het doel daarvan was om te achterhalen hoe gescheiden burgers aankijken tegen de mogelijkheid om zonder rechter te kunnen scheiden. Daarbij is specifiek gezocht naar respondenten die lijken op de groep voor wie scheiden zonder rechter mogelijk zou kunnen worden: echtgenoten die op gezamenlijk verzoek willen scheiden en geen minderjarige kinderen (meer) hebben of verzorgen. Voor de enquête is gebruik gemaakt van de diensten van Verian die de enquête heeft uitgezet in het NIPObase panel. Verdere details over deze onderzoeksmethode, waaronder informatie over de wijze van selectie en de data-analyse, staan in hoofdstuk 7.
- Semigestructureerde interviews met advocaten, advocaat-mediators, mediators, rechters, gerechtssecretarissen, notarissen, psychologen, wetenschappers en ambtenaren van de burgerlijke stand om zicht te krijgen op het verloop van de gerechtelijke scheidingsprocedure, de voor- en nadelen van scheiden zonder rechter in de breedste zin van het woord, de randvoorwaarden voor een buitengerechtelijke scheidingsprocedure en het doenvermogen van burgers in scheidingsprocedures. In de semigestructureerde interviews is gebruik gemaakt van topiclijsten en de uitgewerkte interviews zijn gecodeerd in Atlas-ti met behulp van een codeboek dat is opgesteld aan de hand van de topiclijsten. Verdere details over de methode van semigestructureerde interviews, waaronder de selectie van de geïnterviewden, de data-analyse en gedragscode, staan in hoofdstuk 8.
- Een expertmeeting met professionals die betrokken (zouden kunnen) zijn in gerechtelijke en/of buitengerechtelijke echtscheidingsprocedures. Op de expertmeeting zijn vertegenwoordigers aangeschoven van de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), het Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht (LOVF), de Mediators Federatie Nederland (MfN), de Nederlandse Vereniging Familie- en erfrecht Advocaten Scheidingsmediators (vFAS), de