

Vergaderjaar 2006–2007

30 145

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het bevorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding)

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2007

Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel van Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding op 21 maart jl. is toegezegd om een aantal punten te verduidelijken. Graag kom ik deze toezegging, mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin, middels deze brief na. Voordat deze vragen echter worden beantwoord onder punt 2 t/m 4, doen wij een voorstel om de echtscheidingsprocedure te vereenvoudigen.

1. Vereenvoudiging echtscheidingsprocedure

Op dit moment mogen alleen advocaten een verzoek tot echtscheiding indienen. Echtparen zonder minderjarige kinderen die hun relatie wensen te beëindigen en feitelijk alleen de vermogensrechtelijke aspecten van hun huwelijk moeten regelen (bijvoorbeeld de verkoop van hun huis), kunnen het inschakelen van een advocaat als belastend ervaren. Voor deze groep die over alle aspecten van de echtscheiding overeenstemming heeft bereikt, is de toegevoegde waarde van een advocaat ook beperkt. Om die reden overweeg ik de indiening van een wetsvoorstel waarbij ook een notaris de mogelijkheid krijgt om namens beide echtgenoten een gezamenlijk verzoek tot echtscheiding in te dienen indien daarbij geen minderjarige kinderen betrokken zijn. Een dergelijke optreden is niet nieuw voor de notaris. Bij het maken of wijzigen van huwelijkse voorwaarden tijdens het huwelijk is het veelal de notaris die hiervoor namens de echtgenoten toestemming van de rechtbank vraagt (artikel 1:119, eerste lid, BW). De bevoegdheid zal beperkt dienen te worden tot een gemeenschappelijk verzoek waarbij de partijen tevens afzien van een mondelinge behandeling van hun verzoek. In die uitzonderingsgevallen dat de rechter een mondelinge behandeling van het verzoek gelast, bijvoorbeeld omdat hij misbruik van omstandigheden vermoedt, zal de rechtbank de echtgenoten in de gelegenheid stellen om zich ter zitting uit te laten. Ook daarvoor hebben de echtgenoten geen procureur nodig (artikel 279, derde lid, Rv).

Uiteraard is een zorgvuldige voorbereiding van dit initiatief aangewezen; derhalve zal in overleg worden getreden met daartoe aangewezen instanties.

2. Problemen met de «flitsscheiding»

De heren Pechtold en Teeven hebben gevraagd naar de problemen die samenhangen met de «flitsscheiding». Onder «flitsscheiding» versta ik de ontbinding van het huwelijk via een omzetting van dat huwelijk in een geregistreerd partnerschap dat vervolgens buiten de rechter om via de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt beëindigd. Dit gebeurt door inschrijving door de ambtenaar van de burgerlijke stand van een door beide partners en een of meer advocaten of notarissen ondertekende en gedateerde verklaring waaruit blijkt dat en op welk tijdstip de partners omtrent de beëindiging van hun geregistreerd partnerschap een overeenkomst hebben gesloten. Omdat – kort gezegd – in deze procedure een constitutieve beslissing ontbreekt, wordt de «flitsscheiding» niet erkend in het buitenland.

Niet erkenning van de scheiding heeft als consequentie dat de ex-echtgenoten voor het buitenland nog steeds als gehuwd worden aangemerkt. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat degene, die via de omzetting is gescheiden, niet opnieuw kan trouwen in het land dat deze wijze van echtscheiding niet erkent, omdat hij dan bigamie zou plegen. Ook zijn er gevallen bekend waarin om deze reden een vader zijn kind uit een nieuwe relatie niet mocht erkennen waardoor het ook niet zijn naam mocht dragen of een werkvergunning werd geweigerd omdat er geen echtscheidingsakte kon worden overgelegd.

Dat deze problemen diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van mensen blijkt uit de vele brieven van burgers die mijn ambtsvoorganger over dit onderwerp sinds de invoering van deze regeling heeft ontvangen. De mensen die het betreft kunnen niet verder met hun nieuwe leven. Dat is in mijn ogen niet aanvaardbaar en om die reden zou de mogelijkheid om een huwelijk om te zetten in een geregistreerd partnerschap moeten worden afgeschaft. Voor het afschaffen van de flitsscheiding is overigens brede steun. Ik verwijs hiervoor naar de adviezen die ik heb ontvangen over het wetsvoorstel (Raad voor de Rechtspraak, Nederlandse Orde van Advocaten, Vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsbemiddelaars, Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming) en naar de literatuur¹.

Tot slot merk ik voor de goede orde op dat – mijn ambtsvoorganger heeft dit ook aangegeven – dat het wel mogelijk is om een administratieve procedure voor echtscheiding te ontwerpen die erkend wordt in het buitenland. In het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtendijk is er bijvoorbeeld voor gekozen om de ambtenaar van de burgerlijke stand de echtscheiding te laten uitspreken. Vervolgens maakt hij daarvan een akte op. Dit is een constitutieve beslissing waar tegen een eventuele weigering beroep open staat bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 27 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Het constitutieve karakter van de beslissing is van doorslaggevend belang voor de kans van erkenning van de aldus uitgesproken en in een akte neergelegde beslissing in het buitenland. Een constitutieve beslissing door een bevoegd orgaan zou dan ook onderdeel moeten uitmaken van een administratieve procedure.

3. Redelijke termijn

Mevrouw Halsema heeft gevraagd naar wat een redelijke termijn is voor het opstellen van een ouderschapsplan indien het de ouders niet lukt om overeenstemming te bereiken. Een eindeloze strijd over het ouderschapsplan is immers niet in het belang van het kind. Indien het de ouders niet lukt om een ouderschapsplan op te stellen,

¹ Zie bijvoorbeeld: *Huwelijk of geregistreerd partnerschap? Een evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap*, Universiteit Utrecht, november 2006, p. 231.

kunnen zij op andere wijze aan de wettelijke eis van het ouderschapsplan voldoen. In het nieuwe vijfde lid van artikel 815 is namelijk het volgende bepaald: «*Indien het ouderschapsplan (...) redelijkerwijs niet kan worden overgelegd, kan worden volstaan met overlegging van andere stukken of kan op andere wijze daarin worden voorzien, een en ander ter beoordeling van de rechter*».

In de memorie van toelichting (pp. 5/6) wordt op deze bepaling nader ingegaan. De beoordeling van wat redelijkerwijs niet kan worden gevegd is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval en is voorbehouden aan de rechter. Mijns inziens is het niet zo dat pas na zes maanden kan worden gezegd dat redelijkerwijs een ouderschapsplan niet kan worden overgelegd. Er kunnen omstandigheden zijn waarin het vanaf het begin niet waarschijnlijk is dat de ouders overeenstemming zullen bereiken over het ouderschapsplan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan situaties van huiselijk geweld waarin het slachtoffer na lange tijd heeft besloten om een echtscheiding te vragen. Een eenzijdig verzoek waarin een regeling is opgenomen zoals deze door de verzoeker als wenselijk wordt gezien zal in die gevallen volstaan, ook als er slechts korte tijd is verstreken. Anderzijds als er redelijkerwijs zicht is dat de partijen wel tot overeenstemming kunnen komen, bijvoorbeeld met behulp van mediation, dan kan de genoemde periode wellicht langer zijn.

4. Kosten scheidingsprocedure

De heer Pechtold heeft vragen gesteld over de kosten die verbonden zijn aan het scheiden bij de rechter en die verbonden zijn aan het scheiden buiten de rechter om. Ik neem bij de beantwoording van deze vragen het voorstel zoals dat is geformuleerd in het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld tot uitgangspunt voor de vorm van de buitengerechtelijke procedure. In een scheidingsprocedure zijn twee kostenposten van belang: de kosten verbonden aan de juridische bijstand en de leges. Ik ga op deze kostenposten hierna in.

Kosten juridische bijstand

In zowel de gerechtelijke als de buitengerechtelijke procedure is het inschakelen van een advocaat of – alleen indien het een buitengerechtelijke procedure betreft – een scheidingsbemiddelaar of notaris verplicht. De voorbereidingen die gepaard gaan met scheiding zijn eveneens gelijk in beide procedures.

De omvang van de kosten van de juridische bijstand is vanzelfsprekend mede afhankelijk van het aantal geschilpunten tussen de ex-echtgenoten. Veel hangt dus af van de opstelling van de ex-echtgenoten zelf en van de veelheid van problemen die zich voordoen bij de scheiding. Indien de ex-echtgenoten in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, varieert de eigen bijdrage voor bijstand van € 92,- tot € 690,- naar gelang het inkomen. En in geval van gesubsidieerde mediation varieert de eigen bijdrage van € 46,- tot € 92,-. Indien een notaris wordt ingeschakeld (in een buitengerechtelijke procedure) kan een beroep worden gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand. In de praktijk komt dit weinig voor.

Leges

Het verschil dat in de kosten zou kunnen optreden tussen beide procedures is het verschil in leges. De leges voor een procedure bij de rechtbank, het zogenaamde griffierecht, bedragen € 99,50 per echtgenoot bij een gezamenlijk verzoek en € 199,- bij een eenzijdig verzoek (een verzoek gedaan door één van de echtgenoten). Deze bedragen worden verlaagd, indien de echtgenoten aangeven dat zij in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het griffierecht bedraagt dan de helft van de

hiervoor genoemde bedragen (bij een eigen bijdrage van € 439,- of hoger) of een kwart hiervan (bij een eigen bijdrage van € 438,- of lager). Het is niet duidelijk op welke wijze de kosten van gemeenten verbonden aan de administratieve scheiding en die bestaan uit de daarmee verband houdende verrichtingen van de ambtenaar van de burgerlijke stand zullen worden opgevangen. Onmiskenbaar gaat het hier om een toename van de werkzaamheden van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Denkbaar is de heffing van een recht als bedoeld in de Wet rechten burgerlijke stand. Het is dan vervolgens aan de gemeenten om deze leges vast te stellen.

Kosten rijksoverheid administratieve echtscheiding

Uit de brieven van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) zoals deze respectievelijk op 9 en 20 september 2005 aan de heer Luchtenveld zijn gestuurd, blijkt dat aan de invoering van de administratieve echtscheiding zoals vormgegeven in zijn wetsvoorstel initiële kosten zijn verbonden. In deze brieven geeft de NVvB aan dat de burgerlijke stand gecompenseerd dient te worden voor de uitbreiding en opleiding van het personeel en de aanpassing van de geautomatiseerde systemen. Zij geven hierbij uitdrukkelijk aan dat het om initiële kosten gaat die niet via de leges terugverdiend kunnen worden.

Verdere navraag bij de NVvB heeft opgeleverd dat voor wijziging in het GBA-systeem en de daaraan gekoppelde Burgerlijke Standmodule op een bedrag van minimaal 10 eurocent per inwoner gerekend moet worden. Dit betekent een kostenpost van rond de anderhalf miljoen euro. Daarnaast dient nog in de opleiding van de ambtenaren te worden voorzien.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin