

Vergaderjaar 2005–2006

29 676

Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en van enkele andere wetten in verband met de invoering van de mogelijkheid van beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap)

Nr. 16

BRIEF VAN HET LID LUCHTENVELD

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2005

Op 16 juni jongstleden heb ik de Kamer een tweede nota van wijziging met een toelichtende brief op mijn initiatiefwetsvoorstel beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap¹ aangeboden. Destijds was de intentie om de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel vóór het zomerreces af te ronden. Dit is om uiteenlopende redenen niet gelukt. Met deze brief wil ik de vraagpunten en misverstanden die zijn gerezen na de behandeling in eerste termijn wegnemen.

Daags na het indienen van de tweede nota van wijziging heeft op ambtelijk niveau het ministerie van justitie nog een aantal voornamelijk technische opmerkingen gemaakt. Deze opmerkingen zijn voor mij aanleiding geweest om in de zomerperiode nader overleg te voeren met de minister van Justitie en zijn ambtenaren om wettechnische onvolkomenheden uit het wetsvoorstel te halen. Met de derde nota van wijziging die deze brief vergezelt, is dit beoogd. Tevens heb ik aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) advies gevraagd inzake de kosten van de administratieve echtscheiding.

Algemeen

Dit wetsvoorstel wil een tweetal kernzaken realiseren. Ten eerste een volwaardig alternatief voor de huidige flitsscheiding. Het wetsvoorstel

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 676.

voorziet in de introductie van een administratieve echtscheiding waarmee de nadelen van de flitsscheiding worden weggenomen. Daarnaast is de administratieve echtscheiding een alternatief voor de echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek (bij de rechter). Daarmee wordt de rechterlijke macht ontlast.

Ten tweede verplicht het wetsvoorstel ouders die van elkaar scheiden, afspraken met betrekking tot de verdere opvoeding en verzorging van hun minderjarige kinderen vast te leggen in een zogenoemd ouderschapsplan, hetgeen een voorwaarde is voor de scheiding. Ouders zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de afspraken. Zij dienen hierbij de hulp in te roepen van een deskundige scheidingsbemiddelaar, die de overeenkomst dient te ondertekenen. In geval van conflict over de naleving van de gemaakte afspraken, voorziet het wetsvoorstel in een tamelijk laagdrempelige toegang tot de rechter.

Administratieve echtscheiding

Als alternatief voor de huidige flitsscheiding beoogt het wetsvoorstel de introductie van een administratieve echtscheiding die via de ambtenaar van de burgerlijke stand loopt. In de eerste termijn van de plenaire behandeling waren er op een tweetal punten onduidelijkheden gerezen. Het betreft de erkenning in het buitenland en de positie van de ambtenaar van de burgerlijke stand bij het horen van kinderen.

Met de wijzigingen zoals die zijn opgenomen in de derde nota van wijziging is de erkenning in de lidstaten van de Europese Unie via de Verordening Brussel II-bis gegeven, omdat is voldaan aan de omschrijving van een echtscheiding, zoals deze is opgenomen in de verordening. Dit wordt ook door het ministerie van Justitie onderschreven. De procedure van de administratieve echtscheiding wordt geregeld in de artikelen 1:149a en 1:149b BW. In hoofdlijn stemt deze overeen met de route die is geschetst in mijn brief van 16 juni jongstleden.

De ambtenaar van de burgerlijke stand heeft geen enkele rol als het gaat om het horen van minderjarige kinderen. Dit is de nadrukkelijke taak van de scheidingsbemiddelaar, die ouders begeleidt bij het echtscheidingsproces. De ambtenaar van de burgerlijke stand toetst louter aan formele vereisten, vergelijkbaar met die bij de beëindiging van een geregistreerd partnerschap.

Advies VNG/NVvB

Voor de zomer heb ik advies gevraagd aan de VNG, die heeft besloten gezamenlijk advies uit te brengen met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB). Dit advies is op 13 september jongstleden aan mij uitgebracht. Ik ben verheugd dat VNG en NVvB het creëren van een administratieve echtscheiding onderschrijven en met mij bepleiten dat de ambtenaar van de burgerlijke stand slechts een aantal formele vereisten moet controleren en niet tot een inhoudelijke toets moet worden verplicht. Omdat ik constateerde dat in dat licht de passage over noodzakelijke extra opleiding en door gemeenten te maken kosten mij onvoldoende concreet voorkwam, heb ik verzocht deze passage te specificeren. Dit heeft geleid tot de aanvullende brief van 20 september jongstleden. Zowel het advies als de aanvulling zijn bij deze brief gevoegd¹.

Over de adviezen merk ik voorts nog op dat wat mij betreft een aanvullende opleiding van ambtenaren van de burgerlijke stand derhalve niet aan de orde is, omdat de huidige ambtenaar van de burgerlijke stand bij het ontbinden van geregistreerd partnerschap vergelijkbare activiteiten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dient uit te voeren en in voorkomend geval zelf vreemd recht moet toepassen. Bij de administratieve scheiding is dat laatste uitgesloten. Voor zover er structurele meerkosten voor gemeenten uit de administratieve echtscheiding zouden voortvloeien, kunnen die worden gedekt door kostendekkende leges, die gegeven de schattingen van VNG/NVvB aanzienlijk lager zullen zijn dan het griffierecht van € 192,- bij de rechtbank.

Ouderschapsplan

Het overleggen van een ouderschapsplan is voortaan bij elke vorm van scheiding verplicht. Naast het maken van afspraken over de boedel en echtelijke woning, moeten ouders ook stilstaan bij de verdere opvoeding en verzorging van hun minderjarige kinderen. Het ouderschap stopt immers niet bij een scheiding. Uitgangspunt bij het opstellen van de afspraken in het ouderschapsplan moet zijn de gelijkwaardigheid van beide ouders. Gelijkwaardig is wat anders dan gelijkheid. Ouders zullen dus veelal niet exact een fifty-fiftyregeling treffen. Ouders zullen bij het opstellen en wijzigen van een ouderschapsplan rekening houden met een drietal factoren: met de afspraken over de verzorging en opvoeding ten tijde van het huwelijk, met de nieuw ontstane situatie (praktische belemmeringen) en met het uitgangspunt dat het kind in voldoende mate contact moet blijven houden met beide ouders. Deze vereisten zijn vastgelegd in artikel 1:251 BW.

Effectieve handhaving van afspraken

Een essentieel onderdeel van het wetsvoorstel zijn de bepalingen omtrent een effectieve handhaving van de afspraken die zijn gemaakt in het ouderschapsplan. Het komt nu nog veel te vaak voor dat één ouder, ondanks rechterlijke uitspraken, zijn kinderen niet tot nauwelijks ziet. Daar moet absoluut verandering in komen.

Eén van de mogelijkheden om dit te bewerkstelligen is een snelle en laagdrempelige toegang tot de rechter. Snel ingrijpen kan naar mijn mening toekomstige langdurige conflicten, die uiteindelijk alle betrokkenen schaden, voorkomen. In artikel 1:253a is de procedure voor het inschakelen van de rechter vastgelegd.

Deze procedure kenmerkt zich door het feit dat geen procureur nodig is en dat binnen drie weken een mondelinge behandeling van het conflict moet plaatsvinden. Om te voorkomen dat te pas en te onpas een «bagatel-zaak» voor de rechter komt, is gekozen om de aanvraag tot mondelinge behandeling alleen via een schriftelijk verzoek te kunnen doen. Hierbij is aangesloten bij het bestuursrecht. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de rechter de mogelijkheid om ouders vóór, maar ook tijdens, de mondelinge behandeling door of terug te verwijzen naar een ter zake deskundige bemiddelaar.

Inschakelen van de sterke arm als ultimum remedium

In de eerste termijn was er enige onduidelijkheid ontstaan over hoe en wanneer de sterke arm kan worden ingeschakeld om het nakomen van gemaakte afspraken en rechterlijke uitspraken te effectueren.

Ik heb toen aangegeven dat het inschakelen van de sterke arm een ultimum remedium moet zijn. Die mening ben ik nog steeds toegeedaan. Het inschakelen van de sterke arm dient wat mij betreft alleen te kunnen indien de rechter dit uitdrukkelijk bij beschikking heeft gelast. Dit is vastgelegd in artikel 812, tweede lid Rv., mede om onduidelijkheid over de huidige formulering in het licht van het in 1998 ingevoerde gezamenlijke gezag na scheiding weg te nemen.

Eén-ouder-gezag

Om te voorkomen dat ouders in een «vechthouding» terecht komen bij een echtscheidingsprocedure, wil ik verhinderen dat ouders ten tijde van het huwelijk en gedurende de echtscheidingsprocedure voor de rechter, het gezag alleen voor zichzelf kunnen vragen. Daartoe had ik in artikel 1:251 een bepaling opgenomen, dat een ouder alleen voor de andere ouder (en niet meer voor zichzelf) het gezag kan vragen. Bij nader inzien kan een dergelijke bepaling door de rechter worden gezien als een gemeenschappelijk verzoek om één ouder met het gezag te belasten. Een dergelijk verzoek vrijwel nooit door een rechter worden gehonoreerd, en voorts staat dit haaks op de praktijk die sinds 1998 van kracht is waarbij het gezamenlijk gezag na echtscheiding automatisch doorloopt. Om dit probleem op te lossen heb ik ervoor gekozen om de bedoelde bepaling in artikel 1:251 te schrappen en een wijziging aan te brengen in artikel 1:253n. Deze wijziging beoogt het niet meer mogelijk maken van een verzoek tot éénhoofdig gezag tijdens het huwelijk en tijdens de echtscheidingsprocedure. Een dergelijke procedure kan pas worden gestart nadat de akte van berusting is ingeschreven of administratieve echtscheidingsakte is ingeschreven. Tevens worden de gronden waarop de rechter een verzoek tot éénhoofdig gezag kan honoreren, aangescherpt. Deze wijziging heeft overigens een relatie met amendement 10 van de leden Albayrak, Eerdmans en mijzelf op wetsvoorstel 29 353.

De in de tweede nota van wijziging gekozen aansluiting bij artikel 1:268 (in plaats van 1:269 en 1:270), waar het gaat om maatregelen van kinderscherming, vervalt daardoor. Om slechts het één-ouder-gezag mogelijk te maken louter op basis van die wetsartikelen zou weliswaar duidelijk zijn, maar mogelijk onvoldoende soelaas bieden om in uitzonderingsgevallen gezamenlijk gezag om te zetten in gezag van een ouder.

Slot

Met deze brief en de bijgaande nota van wijziging meen ik de wettechnische vraagpunten en opmerkingen van de kant van de Kamer en het ministerie van Justitie te hebben weggenomen. De tweede termijn van de plenaire behandeling kan zich wat mij betreft dan concentreren op de rechtspolitieke vraagstukken.

Luchtenveld