

Vergaderjaar 2008–2009

31 714

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met verlening aan de notaris van bevoegdheden in verband met gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding en tot ontbinding van een geregistreerd partnerschap

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 6 november 2008

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I. Algemeen	1
II. Artikelsgewijze toelichting	5

I. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de aan de orde zijnde wetswijziging. Deze leden steunen de gedachtegang die tot dit wetsvoorstel heeft geleid:

Echtparen en geregistreerde partners die geen gezamenlijke minderjarige kinderen hebben over wie zij (gezamenlijk of niet gezamenlijk) het gezag uitoefenen, zullen indien zij hun relatie wensen te beëindigen, alleen de vermogensrechtelijke aspecten van hun scheiding hoeven te regelen. De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat het wetsvoorstel ertoe strekt om in bepaalde situaties, behalve een advocaat ook een notaris bevoegd te maken tot het indienen van gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding en tot ontbinding van een geregistreerd partnerschap. Voorwaarde daarbij is dat de echtgenoten gemeenschappelijk een verzoekschrift indienen en dat zij niet in verband met de betrokkenheid van kinderen een ouderschapsplan moeten overleggen. Dit wetsvoorstel strekt er eveneens toe om de notaris ook bevoegd te maken om namens de echtgenoten of geregistreerde partners ter terechtzitting te verschijnen, in het geval dat de rechter mondelinge behandeling nodig acht, en om als raadsman bijstand te verlenen, zo begrijpen deze leden. Ondanks instemming met de achterliggende gedachte van het voorstel hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen over artikel I van het voorliggende wetsvoorstel.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), Ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toornburg (CDA) en Anker (CU).

Piv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (SP), De Vries (CDA), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouweland (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

Met belangstelling hebben de leden van de PvdA-fractie het wetsvoorstel bestudeerd. Het is deze leden niet duidelijk waarom de notarissen de bevoegdheid moeten krijgen om een echtscheidingsverzoek te kunnen doen en tevens te verschijnen voor de rechter als procesvertegenwoordiger. De noodzaak van deze wijziging is deze leden niet uit de toelichting gebleken. Net zo min als het doel en het op te lossen probleem uit de toelichting blijkt.

Aangezien het burgerlijk procesrecht verplichte vertegenwoordiging kent wordt de groep van juridisch vertegenwoordigers uitgebreid, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Deze leden vragen of het denkbaar is dat andere juridische beroepsgroepen dezelfde bevoegdheden krijgen als de notarissen. De regering bevordert door dit wetsvoorstel de uitwisseling van taken binnen de verschillende beroepsgroepen. De leden van de PvdA-fractie vragen of het denkbaar zou zijn dat vermenging van (andere) taken tussen de verschillende juridische beroepsgroepen op termijn wordt uitgebreid. Zo nee, waarom wordt het in dit geval wel acceptabel gevonden en in andere gevallen niet, zo vragen deze leden.

Zij vragen hoe dit voorstel zich verhoudt met de uitkomsten van het rapport «Duurzame en Toegankelijke Rechtshulp» waaruit blijkt dat specialisatie kostenverlagend zou werken.

Hoe worden de tarieven vastgesteld? Zijn de betrokkenen duurder of goedkoper uit als ze via de notaris een echtscheidingsverzoek doen? Als dit voorstel een besparing moet opleveren voor de partijen, waar moet deze besparing vandaan komen aangezien de scheidingsprocedure niet wijzigt en de notaris zich, net als een advocaat, moet verdienen in het dossier? Komen partijen in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand als de notaris het verzoek tot echtscheiding indient en als procesvertegenwoordiger optreedt? Zo nee, waarom niet en wordt dat gecorrigeerd gelijk met de invoering van deze wet, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Deze leden vragen of het klopt dat maar een zeer beperkt aantal mensen gebruik kunnen en zullen maken van de notaris bij het indienen van hun echtscheidingsverzoek. Er zijn immers beperkingen in dit voorstel opgenomen. Het moet namelijk een gezamenlijk verzoek betreffen en er mogen geen minderjarige kinderen bij betrokken zijn. Daarbij moet, naar de mening van deze leden, meegewogen worden dat alleen die echtparen via de notaris hun verzoek zullen laten indienen die voorafgaand aan het indienen al bij de notaris zijn geweest. Zij vragen om hoeveel echtscheidingsverzoeken het dan zal gaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering het niet van groot belang acht dat de kwaliteit van de notaris als procesvertegenwoordiger wordt gewaarborgd. Uit de zinsnede «Ik ga ervan uit dat ook de notaris bekend is met aangelegenheden als het doen van verzoeken aan rechtbanken, procesreglementen e.d. ...» spreekt naar de mening van deze leden een grote mate van vrijblijvendheid. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de gedachte van de vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsbemiddelaars (vFAS) dat een zekere mate van kwaliteitswaarborging ingevoerd moet worden. Deze leden vragen of de regering nader kan motiveren waarom een kwaliteitswaarborg niet noodzakelijk is.

Is de regering met de leden van de PvdA-fractie van mening dat de notaris niet de aangewezen partij is om voor de rechter op te treden als partijvertegenwoordiging? Zal de onervarenheid van de notaris een grotere belasting leggen op de rechterlijke macht omdat deze groep niet gewend is te procederen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Raad van State kritisch is op sommige punten van dit wetsvoorstel. De Raad is bang dat de onafhankelijke en onpartijdige afhandeling van het gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding in het geding kan komen, zo merken deze leden op. De notaris kan immers meerdere taken hebben bij het afhandelen van een

echtscheiding: huwelijkse voorwaarden, verdelen van de goederen, afhandelen van zaken rond het huis als een van de ex-partners er blijft wonen. Wiens belang moet de notaris behartigen als ze voor de rechter staan? Zullen deze meerdere activiteiten van de notaris binnen één scheiding niet tot problemen kunnen leiden binnen de scheidingsprocedure, omdat de notaris, bijvoorbeeld, de huwelijkse voorwaarden voor beide partijen even gunstig moet uitleggen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie merken voorts op dat de Raad van State tevens problemen heeft met het feit dat de notaris een verzoek tot voorlopige voorziening kan doen. Deze leden vragen of het niet zo is dat een voorlopige voorziening wordt gevraagd als er problemen ontstaan tussen de partijen. Zij vragen hoe de notaris de belangen van beide personen kan behartigen als zij een verschil van mening hebben. Is dit in het belang van de partijen en het echtscheidingsproces, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat regelt dat voortaan ook de notaris bevoegd is een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding (waarbij geen kinderen betrokken zijn) in te dienen bij de rechtbank. Deze leden zijn vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak van dit wetsvoorstel. Het is voor hen vooral de vraag of er een probleem is dat hiermee wordt opgelost, en zo ja, hoe groot dat probleem (werkt de huidige procedure niet goed?) dan is. Hoeveel eenvoudiger wordt de echtscheidingsprocedure met dit voorstel? Hoeveel tijd zal het de mensen die willen scheiden kunnen schelen, en hoeveel lager vallen de kosten naar verwachting uit wanneer de notaris het verzoek in zou dienen, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten voor welke groep echtscheiders dit voorstel nu echt een verbetering is. Hoe groot is de groep mensen die toch al naar de notaris moet en tijd en kosten bespaart wanneer er geen advocaat hoeft te worden ingeschakeld? Is het niet zo dat alleen wanneer in het geval de woning gezamenlijk eigendom is en aan een van de partijen is toegedeeld, de partijen toch al bij de notaris zijn en daar kosten maken, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering te reageren op de geluiden uit de praktijk dat er risico's kleven aan het voorstel om ook notarissen bevoegd te maken een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding in te dienen. Is de specialistische kennis bij familierechtadvocaten niet van grote waarde, en kan de in mindere mate aanwezige kennis van het proces- en bewijsrecht en ervaring schade toe brengen aan de belangen van cliënten? Heeft de notaris ook voldoende specialistische kennis op het gebied van partneralimentatie in huis? Hoe beoordeelt de regering het risico dat gaande de procedure een conflict ontstaat, en dat een dergelijk conflict bij een advocaat in betere handen zou zijn dan bij een notaris, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met verlening aan de notaris van bevoegdheden in verband met gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding en tot ontbinding van een geregistreerd partnerschap.

Met de Raad van State zijn deze leden van mening dat de exclusieve procesbevoegdheid van de advocaat ten dele wordt losgelaten; een verandering met principiële en materiële aspecten. Het wetsvoorstel beoogt immers, zo merken deze leden op, iedere notaris procesbevoegdheden te verlenen in echtscheidingszaken (ontbinding geregistreerd partnerschap). De notaris krijgt bevoegdheid tot het indienen van een gemeenschappelijk verzoekschrift van de echtgenoten (indien zij niet, al dan niet gezamenlijk,

gezag uitoefenen over minderjarige kinderen) en de bevoegdheid tot het vragen van voorlopige voorzieningen bij gemeenschappelijk verzoekschrift.

De leden van de VVD-fractie willen de regering gelet op bovenstaande nog de volgende vragen voorleggen.

De leden van de VVD-fractie zijn met de regering van mening dat de voorgestelde bevoegdheidsverlening aan de notaris erin voorziet de behoefte van burgers, die in verband met hun scheiding niets anders te regelen hebben dan de vermogensrechtelijke gevolgen ervan, op een passende, burgervriendelijke manier tegemoet te treden. Voor deze groep resulteert voorliggend voorstel in een vereenvoudiging. Uiteraard is de notaris daarbij onderworpen aan de beroepsregels en kwaliteitseisen. Wel vragen deze leden wat de omvang op jaarbasis is van de groep burgers die van de door het wetsvoorstel gerealiseerde vereenvoudiging gebruik zullen maken. In de memorie van toelichting hebben deze leden kunnen lezen dat de laatste jaren meer dan de helft van het aantal echtscheidingen plaatsvindt op basis van een gemeenschappelijk verzoek. Het is de leden van de VVD-fractie echter niet duidelijk welk deel van die groep ook «zonder kinderen» is. Kan de regering hier nader inzicht in geven? Kan de regering ook actuelere cijfers geven en aangeven welke aantallen (op jaarbasis) worden verwacht/geraamd, zo vragen deze leden.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie hoe en op welke wijze de notaris dient te handelen en door te verwijzen indien het gemeenschappelijk verzoekschrift van de echtgenoten door het verzoek om voorlopige voorzieningen of andere omstandigheden ineens niet meer zo gemeenschappelijk is. Kan de regering aan de hand van een aantal concrete voorbeelden aangeven hoe de notaris dan zou dienen te handelen, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen toch een nadere toelichting op de mogelijke gevolgen voor de gefinancierde rechtsbijstand. De memorie van toelichting op het wetsvoorstel geeft slechts aan dat gefinancierde rechtsbijstand blijkens artikel 13 van die wet ook door notarissen kan worden verleend. Voorwaarde is slechts dat met hen door de Raad voor Rechtsbijstand een overeenkomst is aangegaan tot het verlenen van rechtsbijstand op het onderhavige gebied. Daarnaast staat er in de memorie van toelichting op pagina 5 dat er «voldoende gelegenheid zal zijn om de overeenkomst inzake het verlenen van rechtsbijstand, bedoeld in artikel 13 van de Wet op de rechtsbijstand tot stand te doen komen, en ook overigens om regelingen die binnen het notariaat gelden aan te passen.» De aard van en de partijen bij de genoemde overeenkomst zijn de leden van de VVD-fractie nog niet geheel duidelijk. Daarnaast vragen zij op welke andere regelingen, die binnen het notariaat aangepast moeten worden, wordt gedoeld. Kan de regering hier een nadere toelichting op geven? Is het notariaat wel bereid haar werkzaamheden te verrichten op basis van gefinancierde rechtsbijstand?

Kan de regering in aanvulling hierop aangeven op welke wijze burgers geïnformeerd zullen worden over de mogelijkheden van gefinancierde rechtsbijstand en het al dan niet gelden van een overeenkomst tussen de in de arm genomen notaris en de Raad voor Rechtsbijstand, zo vragen deze leden.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie de regering in te gaan op de verhouding tussen voorliggend wetsvoorstel en het advies «Van duur naar duurzaam» van o.a. prof. drs. M.H. Meijerink inzake de hervorming van de gefinancierde rechtsbijstand. De leden van de VVD-fractie vragen met name een toelichting op de samenhang tussen de door de staatssecretaris voorgestelde maatregelen in verband met echtscheidingen en onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt de notaris de bevoegdheid toe te kennen

gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding en tot ontbinding van een geregistreerd partnerschap in te dienen en, daarnaast om ter terechtzitting te verschijnen en de echtgenoten of geregistreerd partners rechtsbijstand te verlenen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden de introductie van deze bevoegdheid niet per se noodzakelijk, omdat het waarschijnlijk nauwelijks toegevoegde waarde zal hebben in de praktijk. Zij hebben daarnaast een aantal vragen over de specifieke vormgeving van het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering toe te lichten wat de introductie van de mogelijkheid tot rechtsbijstandverlening door de notaris precies inhoudt. Betekent dit ook dat de notaris de partijen tijdens de terechtzitting kan adviseren? Welke situatie ontstaat er als tijdens de terechtzitting blijkt dat er toch onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van het gezamenlijke verzoek, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering tevens waar de stelling op gebaseerd is dat er van kan worden uitgegaan dat de notaris in een gesprek met beide echtelieden zich er van heeft vergewist dat betrokkenen hun afspraken en de eventuele risico's daarvan goed overzien en dat deze naar behoren zijn geregeld. Ook wanneer betrokkenen willens en wetens hebben ingestemd met afspraken die een ongelijke verdeling behelzen. Helaas blijkt in de praktijk dat de huwelijkse voorwaarden later toch ter discussie komen te staan. Als vervolgens onderzocht moet worden wat de intenties van partijen waren, dan komt de notaris als betrokkene toch in een spagaat terecht. Tevens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie naar de verhouding van deze passage in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel tot hetgeen van de kant van de regering is toegezegd bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel 28 867, over de koude uitsluiting.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

In deze wijziging wordt niet gerefereerd aan wetsvoorstel 28 867 waarin wordt bepaald dat de gemeenschap van goederen ophoudt te bestaan bij de indiening van het verzoek tot echtscheiding. De leden van de CDA-fractie vragen of die bepaling op enigerlei wijze strijdig is met het onderhavige voorstel en verzoeken de regering daarop in te gaan. Kan de regering aangeven waarop wordt gedoeld met «afspraken die een bepaald ongelijke verdeling van de goederen van de huwelijks- of partnerschapsgemeenschap behelzen», zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie
Beuker