

Vergaderjaar 2011–2012

**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**

**D**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 29 september 2011

#### **1. Inleiding**

De leden van de PVV-fractie en de leden van de SP-fractie hebben nog enkele vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van Groen Links sluiten zich bij laatstgenoemde vragen aan. Ik zal op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen gaarne ingaan en daarbij zoveel mogelijk de volgorde van het nader voorlopig verslag aanhouden.

#### **2. Nut en noodzaak**

Voor de leden van de PVV-fractie is het niet geheel duidelijk waar het onderhavige wetsvoorstel tot vereenvoudiging/vergemakkelijking leidt. Genoemde leden vragen of het voorstel niet slechts bedoeld is om notarissen van werk te voorzien, nu het in het notariaat de afgelopen jaren wat minder ging.

Laat ik vooropstellen dat de achterliggende gedachte van het wetsvoorstel geenszins ligt in het creëren van mogelijkheden voor het notariaat om zich extra inkomsten te verschaffen in tijden dat de conjunctuur daartoe aanleiding geeft. Het is noch de taak, noch de intentie van de overheid om erin te voorzien dat het notariaat of de advocatuur omzet kunnen maken. De vereenvoudiging is louter bedoeld voor de burger. Het komt regelmatig voor dat echtelieden die willen scheiden zich voor het regelen van bepaalde zaken tot de notaris moeten wenden. Ik denk dan bijvoorbeeld aan het als gevolg van het uiteengaan maken of wijzigen van testamenten of aan de overdracht van onroerend goed. Als echtelieden het eens zijn over de beëindiging van hun huwelijk en de gevolgen die de beëindiging dient te hebben, dan kunnen zij in één moeite door, met behulp van de notaris een echtscheidingsconvenant opstellen, waarin zij hun afspraken ter zake op schrift zetten. Het zich vervolgens tot een advocaat moeten wenden, uitsluitend om het echtscheidingsverzoek in te dienen, betekent een extra stap, waarvan ik nut en noodzaak niet inzie. Wellicht ten overvloede zij hierbij nogmaals benadrukt dat de voorgestelde bevoegdheid van de notaris om het echtscheidingsverzoek in te dienen beperkt is tot de situatie dat de echtelieden een gemeenschappelijk

verzoek wensen in te dienen en niet gehouden zijn bij dit verzoek een ouderschapsplan te overleggen. Die gehoudenheid bestaat slechts voor echtgenoten die gezamenlijk een of meer minderjarige kinderen hebben of die gezamenlijk het gezag uitoefenen over een of meer minderjarige kinderen.

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie waaruit de conclusie wordt getrokken dat echtelieden vaak eerst naar notaris gaan als zij willen scheiden en of dat onderzocht is. Genoemde leden uiten de zorg dat, waar op dit moment voor een ieder duidelijk is waarvoor men bij de notaris moet zijn en waarvoor bij een advocaat, het feit dat diverse dienstverleners zich gaan begeven op eenzelfde rechtsgebied een en ander voor de leek niet overzichtelijker wordt.

Er is niet onderzocht hoe vaak echtelieden die willen scheiden eerst naar de notaris gaan. Het is in de praktijk gebleken en ook verklaarbaar dat sommige echtelieden die van echt willen scheiden bij het op een rij zetten van alle zaken die zij moeten regelen de hulp van een notaris nodig hebben. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de echtelieden destijds, voorafgaande aan hun huwelijk of op een later moment huwelijkse voorwaarden hebben gemaakt. Als hun vermogensrechtelijke positie in de loop der jaren gewijzigd is, kan dat vragen oproepen over de uitleg van die huwelijkse voorwaarden en dan ligt het voor de hand dat de echtelieden zich in eerste instantie wenden tot de notaris die de voorwaarden heeft opgesteld. Verder kan, zoals al eerder opgemerkt, bij de echtelieden de behoefte bestaan om testamenten te maken of om bestaande testamenten te wijzigen. Als de echtelieden dan toch al bij die notaris zijn, dan is goed voorstelbaar dat zij hem ook willen betrekken bij de verdere afwikkeling van hun echtscheiding. Ik deel niet de vrees van genoemde leden dat het feit dat meerdere dienstverleners zich gaan begeven op eenzelfde rechtsgebied het er voor de leek niet overzichtelijker op maakt. Het is nu ook niet zo dat een burger die informatie over een echtscheiding zoekt bij willekeurig elke advocaat terecht kan. Niet alle advocaten doen familierechtzaken. Ik heb geen aanleiding te veronderstellen dat burgers in de praktijk problemen ondervinden bij het vinden van de juiste persoon om hem behulpzaam te zijn bij het verkrijgen van een echtscheiding. Dat het notariaat hier een rol in krijgt, maakt dit naar mijn oordeel niet anders.

De leden van de SP-fractie vragen, mede namens de leden van de fractie van Groen Links, in welke Europese landen echtscheiding buiten de rechter mogelijk is.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet niet in de administratieve echtscheiding en om die reden is recent geen nader onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van administratieve echtscheiding in andere landen. Uit een artikel van de hand van prof. mr.M.V. Antokolskaia, dat in september 2005 is verschenen in het WPNR (2005, 6636) blijkt dat in 2005 acht Europese landen de administratieve echtscheiding kenden: Denemarken, Portugal, Estland, Noorwegen, IJsland, Rusland, Moldavië en Oekraïne. De regelingen in de diverse landen verschillen evenwel zeer van elkaar. Weliswaar geldt bij alle regelingen dat het moet gaan om een gemeenschappelijk verzoek, doch in sommige landen beschikken de administratieve autoriteiten over ruime bevoegdheden om de door de echtgenoten gemaakte afspraken over de gevolgen van de echtscheiding te toetsen, terwijl in andere landen geen enkele toets van de afspraken mogelijk is.

### **3. Specialisatie notarissen**

Met het oog op de kwaliteitseisen wordt gevraagd of het een realistische gedachte is dat notarissen zonder verstand van zaken ten aanzien van de echtscheiding zich niet zullen wagen aan dit rechtsgebied en hoe wordt

gewaarborgd dat alleen notarissen die ter zake wel verstand van zaken hebben echtscheidingswerkzaamheden zullen gaan uitvoeren. Ik heb geen aanleiding te veronderstellen dat notarissen die zich niet als specialist op het terrein van het familierecht afficheren en aan wie om die reden weinig of niet gevraagd wordt om familierechtelijke werkzaamheden uit te voeren, zich als gevolg van deze wetwijziging als begeleider van echtscheidingen op de markt zullen gaan positioneren. De ervaring met de advocatuur leert dat het feit dat een beroepsbeoefenaar bevoegd is tot het indienen van een echtscheidingsverzoek niet betekent dat hij direct elke zaak op dat terrein in behandeling neemt. Wellicht ten overvloede zij overigens opgemerkt dat het familierecht, in tegenstelling tot de opleiding Nederlands recht, een verplicht en niet gering in omvang onderdeel uitmaakt van de notariële universitaire opleiding. Daarnaast hebben notarissen, eveneens anders dan advocaten, vanuit hun vakopleiding reeds affiniteit met diverse, hier relevante fiscale vakgebieden, zoals inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en erfbelasting, maar ook met pensioenen. Het alimentatierekenen zou, zeker met de bij notarissen aanwezige fiscale kennis, voor hen eenvoudig te leren moeten zijn. Ik acht het dan ook niet nodig om zake nadere waarborgen in te bouwen.

De leden van de PVV-fractie vragen of ik hun zorg deel dat notarissen procesrechtelijk geenszins breder zijn opgeleid tijdens hun studie en vragen voorts of ruime praktische proceservaring niet onontbeerlijk is voor juiste advisering aan cliënten?

De door de leden geuite zorg deel ik niet. In het Besluit beroepsvereisten kandidaat-notaris (artikel 1 aanhef en onder b) is bepaald dat elke kandidaat-notaris kennis van en inzicht in het burgerlijk procesrecht dient te hebben. Ik meen dat dit beroepsvereiste voldoende is voor het voeren van een relatief eenvoudige verzoekschriftprocedure op gemeenschappelijk verzoek. Met het oog hierop hecht ik eraan nogmaals te benadrukken dat de bevoegdheid van de notaris om een echtscheidingsverzoek in te dienen alleen gemeenschappelijke verzoeken betreft en dat betekent dat de echtelieden het in beginsel eens zijn over de gevolgen van hun echtscheiding. Procestechnisch stelt een dergelijke procedure geen bijzonder hoge eisen aan de procesrechtelijke kennis en ervaring van de notaris, zodat erop vertrouwd kan worden dat de beroepsgroep zich de noodzakelijke kennis en kunde met bekwame spoed eigen zal kunnen maken. Als in de loop van de procedure blijkt dat de echtelieden het bij nader inzien niet eens zijn over de gevolgen van de echtscheiding, dan zal de notaris, net zoals de advocaat dat nu doet, met hen bespreken dat zij het gemeenschappelijk verzoek kunnen intrekken en, ieder met behulp van een eigen advocaat, een procedure op tegenspraak kunnen voeren. De notaris heeft in die nieuwe procedure geen rol. Datzelfde zou gelden indien een advocaat een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding indient. Als partijen later besluiten een procedure op tegenspraak te willen voeren, zal deze advocaat hen naar collega-advocaten verwijzen.

Voorts vragen laatstgenoemde leden waaruit wordt geconcludeerd dat er thans reeds voldoende deskundigheid binnen het notariaat aanwezig is en vragen zij of ik hun zorg deel dat door het introduceren van de echtscheidingsnotaris de groep ondeskundige juridische dienstverleners juist wordt vergroot?

In de memorie van Antwoord heb ik aangegeven dat 86 van de 1433 notarissen lid zijn van de Vereniging van Mediators en Scheidingsbemiddelaars in het notariaat (VMSN). Dat is een percentage van 6%. Daarnaast is er een grote groep notarissen die zich dagelijks met familierechtelijke zaken bezighoudt en op dat terrein ook als specialist kan worden aangemerkt. Of al die notarissen zich ook zullen gaan richten op de echtscheidingsmarkt, valt niet te zeggen. Ik heb evenwel de overtuiging

dat zij, gelet op hun opleiding en ervaring, daartoe voldoende zijn toegerust. Ter vergelijking memoreer ik dat voor de advocatuur geldt dat ongeveer 8% zich specialist op het terrein van het familierecht mag noemen; dit is de groep die lid is van de Vereniging Familierecht Advocaten Scheidingsmediators (Vfas).

Wel ben ik met de PVV-fractie van mening dat voorkomen moet worden dat ondeskundige juridische dienstverleners zich gaan bemoeien met echtscheidingen. Zoals uit het voorgaande moge blijken, deel ik evenwel niet de vrees van genoemde leden dat het notariaat onvoldoende is toegerust om echtgenoten te begeleiden bij hun echtscheiding. Veel van de familierechtelijke werkzaamheden van de notaris zijn mede gericht op eventuele toekomstige echtscheidingsproblematiek. Zo zal een notaris bij het opstellen van huwelijkse voorwaarden doorgaans, naast de gevolgen van deze huwelijkse voorwaarden in geval van overlijden van een van de echtgenoten, tevens aandacht besteden aan de gevolgen in geval van een echtscheiding. Ik zie niet in waarom een notaris die (aanstaande) echtgenoten adviseert over bijvoorbeeld testamenten en huwelijkse voorwaarden, waarbij het onderwerp huwelijksontbinding een belangrijk aspect van het werk vormt, niet goed in staat zou zijn om echtscheidingen die aan de vooravond van hun echtscheiding staan even deskundig bij te staan.

#### **4. Ministerieplicht**

De leden van de SP-fractie en die van Groen Links stellen enige vragen over het al dan niet bestaan in deze van een ministerieplicht voor de notaris. Zij gaan er kennelijk vanuit dat de ministerieplicht zoals deze thans bestaat ook geldt voor het indienen van echtscheidingsverzoeken. Dit is echter niet het geval. De ministerieplicht van de notaris strekt zich namelijk niet uit tot elke handeling waarvoor de notaris bevoegd is. De ministerieplicht hangt uitdrukkelijk samen met de monopoliepositie die de notaris heeft op bepaalde terreinen, zoals het verlijden van akten. De Commissie Hammerstein verwoordde dit in haar rapport *Het beste van twee werelden* met «de ministerieplicht is de natuurlijke tegenhanger van het domeinmonopolie». Artikel 21 van de Wet op het notarisambt moet tegen die achtergrond gelezen worden en dat betekent niet dat een partij elke werkzaamheid van de notaris kan verlangen en dat deze op grond van zijn ministerieplicht in beginsel ook gehouden zou zijn om daaraan te voldoen. De werkzaamheden die vallen onder de reikwijdte van de ministerieplicht zijn de werkzaamheden die vallen onder het domeinmonopolie. Op het terrein van het familierecht betreft dat bijvoorbeeld het opstellen van testamenten en huwelijkse voorwaarden. Het feit dat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het verlenen aan de notaris van de bevoegdheid om een gemeenschappelijk echtscheidingsverzoek in te dienen en partijen als raadsman bij te staan, betekent niet dat deze werkzaamheden daarmee ook wettelijk aan de notaris zijn opgedragen, in die zin dat alleen de notaris deze werkzaamheden mag verrichten. Het indienen van een echtscheidingsverzoek, inclusief een gemeenschappelijk echtscheidingsverzoek, behoort immers tevens, en thans zelfs nog primair, tot de bevoegdheden van de advocatuur. Notarissen verrichten wel meer werkzaamheden die niet uitsluitend zijn voorbehouden aan het notariaat. Zo kan bijvoorbeeld de hulp van een notaris worden ingeroepen bij het verrichten van lotingen en kan een notaris zich laten benoemen als bewindvoerder of curator. Dergelijke werkzaamheden kunnen evenwel ook door andere personen in wie betrokkene vertrouwen heeft worden verricht. Ook voor dit soort werkzaamheden geldt de ministerieplicht niet. Cliënten kunnen vanzelfsprekend de diensten van de notaris voor dit soort werkzaamheden vragen, maar de notaris is geenszins verplicht op dit verzoek in te gaan. Het is derhalve naar mijn mening buiten iedere redelijke twijfel verheven dat voor wat betreft de in het onderhavige

wetsvoorstel voorziene taken op het terrein van de echtscheiding geen ministerieplicht bestaat.

Ten aanzien van de relatie die de leden van de SP-fractie en de leden van de fractie van Groen Links leggen tussen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet en wijziging van de Wet op het centraal testamentenregister en van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (32 250) het volgende. Wetsvoorstel 32 250 bevat een regeling ten aanzien van de mogelijkheid van doorverwijzing naar een voor een bepaalde werkzaamheid meer gespecialiseerde notaris, indien het een werkzaamheid betreft die onder de ministerieplicht valt. Wetsvoorstel 32 350 voorziet niet in het uitbreiden van de ministerieplicht naar werkzaamheden die thans niet onder het domeinmonopolie vallen. Het voorstel ziet derhalve evenmin op de bevoegdheid van de notaris om een gemeenschappelijk echtscheidingsverzoek in te dienen.

## **5. Voorlopige voorziening**

Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie waarom een notaris voorlopige voorzieningen moet kunnen vragen. Ik begrijp dat genoemde leden daarmee het oog hebben op het karakter van voorlopige voorzieningen, namelijk dat hangende de echtscheidingsprocedure een voorlopige beslissing wordt genomen over bepaalde aspecten die samenhangen met de echtscheiding, zoals bijvoorbeeld de onderhoudsverplichting en het recht om bij uitsluiting de echtelijke woning te blijven bewonen. Het in een rechterlijke beschikking vastleggen van voorlopige voorzieningen is ook in het geval van gemeenschappelijke echtscheidingsverzoeken, zoals die thans door de advocatuur worden ingediend, staande praktijk. Duidelijkheid over ieders financiële speelruimte, als het gaat over de onderhoudsverplichting, is in het belang van beide partijen, met name als aan derden inzicht dient te worden verschaft over de inkomenspositie van partijen. En ook het in een rechterlijke beschikking vastleggen van het recht van een van beide echtgenoten om voorlopig onder uitsluiting van de andere echtgenoot in de voormalige echtelijke woning te blijven wonen kan van groot belang zijn voor beide partijen. De partij die als gevolg van de rechterlijke beschikking ter zake de echtelijke woning dient te verlaten kan, indien zijn financiële situatie daartoe aanleiding biedt, met behulp van die rechterlijke beschikking aanspraak maken op woonruimte in de sociale woningbouw. Verzoeken tot het treffen van voorlopige voorzieningen zijn derhalve niet noodzakelijkerwijs verbonden aan een conflict tussen partijen. De bevoegdheid om dergelijke verzoeken in te dienen mag daarom ten aanzien van gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding niet ontbreken.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven