

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Herziening van het scheidingsprocesrecht (21881).**

De **voorzitter**: Dit agendapunt is, met medewerking van de staatssecretaris van Justitie, van de agenda van vorige week overgegaan naar de agenda van deze week, waarvoor ik de staatssecretaris namens de Kamer dankzeg. Ik open de beraadslaging en geef het woord aan mevrouw Vrisekoop, die haar maiden-speech zal uitspreken.

□

Mevrouw **Vrisekoop** (D66):
Mijnheer de voorzitter! Wie hier gaat staan, moet iets te zeggen hebben. Allereerst over het wetsvoorstel dat aan de orde is, maar daar hoeft het zich niet toe te beperken.

Lezing van de Handelingen van de Tweede en de Eerste Kamer van het hieraan voorafgaande wetsvoorstel 19242 maakt duidelijk dat er redenen genoeg zijn geweest om ruime aandacht aan dit wetsvoorstel te geven. Het waren interessante debatten tussen betrokken kamerleden en een betrokken staatssecretaris, maar het heeft er niet toe geleid dat het oorspronkelijke wetsvoorstel hier werd aanvaard. Dat gebeurde in het bijzonder niet omdat een meerderheid in dit huis fundamentele bezwaren hield tegen een echtscheiding zonder procureur met een tamelijk eenvoudig formulier. Misschien was een dergelijk formulier ook een minder gelukkige vorm.

Wat gebeurt er dan met zo'n wettekst? De gewraakte passage wordt er eenvoudig uit gehaald en met hetzelfde enthousiasme als voorheen bepleit de staatssecretaris deze nieuwe versie eerst aan de overzijde en nu hier. Wat zou ons beletten om deze gekuiste versie dan maar meteen te aanvaarden? Tenslotte is over al die andere delen, die zijn samengevoegd in de nieuwe tekst, geen bezwaar in eerste ronde geuit. In de Tweede Kamer is deze tekst vrijwel zonder slag of stoot aanvaard, met uitzondering van de stemmen van klein rechts, dat om begrijpelijke en door ieder te respecteren redenen zich blijft verzetten tegen een vereenvoudiging en vergemakkelijking van de beëindiging van een huwelijk.

Het warme pleidooi dat mijn

fractiegenoot Hoefnagels uitsprak bij gelegenheid van de behandeling van het voorstel 19242 voor het depolariserende initiatief onderschrijf ik van harte. Mij dunkt dat ieder die wel eens van nabij met een echtscheiding van doen heeft gehad, weet dat een echtscheidingsprocedure ertoe kan leiden dat het slechtste in een mens wordt wakker gemaakt. Een feit is dat mannen en vrouwen in echtscheidingsprocedures eigenaardige trekken vertonen, die door de procedure, het vastleggen van de verschillende standpunten in de processtukken en het vragen van voorlopige voorzieningen — soms ook in kort geding — worden versterkt.

Mijnheer de voorzitter! Met deze nieuwe wet is dat niet over en wij moeten ook niet de illusie hebben dat er enige verbetering inzake depolarisatie optreedt wanneer deze wet wordt aanvaard en in werking zou treden. Dat zou slechts mogelijk zijn, of beter gezegd een begin van verbetering zou mogelijk zijn geweest wanneer een eenvoudiger weg voor een echtscheiding werd gevonden, zoals ook in het oorspronkelijke voorstel was gedaan. Ik wijs erop dat het voorstel mijn fractie ook niet ver genoeg ging. Waarom toch kunnen mensen die zonder rechterlijke inmenging bij de burgerlijke stand huwen, bij overeenkomst ook niet zonder rechter scheiden? Over bezuinigingen gesproken!

Mijnheer de voorzitter! Wat gebeurt er als deze wet wordt aangenomen? De echtscheidingsprocedure kan voortaan alleen bij verzoekschrift aanhangig worden gemaakt door een procureur. Dit leidt tot een beschikking en niet tot een vonnis. Van voorlopige voorzieningen kan geen appel meer worden ingesteld. Er wordt geen dagvaarding uitgebracht, maar wanneer een van de partijen een verzoekschrift indient — dus niet gezamenlijk — dan moet dat aan de andere partij betekend worden door een deurwaarder, net als bij een dagvaarding gebeurt. Vervolgens krijgt de andere partij zes weken de tijd om te reageren, waarna deze weer een aanhouding kan vragen. Als die partij na betekening niet reageert, kan de rechter een comparitie gelasten of een echtscheidingsbeschikking geven, die dan op zijn vroegst weer zes weken later komt en weer aan de partij die verstek liet gaan, moet worden betekend. Daarna heeft deze partij

twee maanden de tijd om in hoger beroep te gaan. Nevenvorderingen kunnen alleen nog tegelijk met het verzoekschrift of in het verzoekschrift gevraagd worden en van de beschikking daarop staat geen beroep meer open.

Wat is er dan nu verbeterd? Voor de mensen die het aangaat, is dat niet duidelijk. De meest in het oog springende wijziging is het afschaffen van de dagvaarding. Men kan zich afvragen of de mensen daar een boodschap aan hebben nu zij toch een procureur nodig hebben. Dat het verzoekschrift vormvrij is, heeft dan ook geen enkele betekenis meer. Of de advocaat nu een dagvaarding of een verzoekschrift schrijft, maakt de betrokkene weinig uit. Hoger beroep van voorlopige voorzieningen uitsluiten, kan in alle oprechtheid geen verbetering worden genoemd. Ik herhaal daarom mijn vraag: wat is er verbeterd ten opzichte van de huidige wet? Ik hoor graag het antwoord van de staatssecretaris.

Dat het verzoekschrift meer aansluit bij de systematiek van de andere familierechtelijke procedures — een argument dat in de memorie van toelichting werd gehanteerd — zal niet erg aanspreken. Men is immers nu met een echtscheiding bezig en niet met andere familie zaken. Bovendien maakt men ook niet zelf de processtukken. Het argument is bovendien feitelijk onjuist. In het familierecht beginnen nog steeds enkele procedures met een dagvaarding. Ik denk bijvoorbeeld aan de procedure tot vernietiging van de erkenning en de procedure tot erkenning van het vaderschap. Het is mij bekend dat ook deze procedures in een op stapel staand wetsvoorstel in de vorm van een verzoekschrift zullen worden gegoten.

Waarom moeten alle termijnen anders worden en lang duren? Hiertegen hebben wij grote bezwaren. Tot dusverre kon men met een eenvoudige dagvaarding bij verstek binnen een maand vonnis krijgen. Het grootste aantal eenvoudige echtscheidingsprocedures gebeurt op die wijze. Daarbij vindt geen polarisatie plaats. De eenvoudige procedure is een rechtvaardige beloning voor mensen die bij overeenkomst scheiden. Het is vaak een sluitstuk van een succesvolle scheidingsbemiddeling.

Met deze wettekst gaat het minimaal twee maanden duren. Bij verstek kan men met deze verzoek-

Vrisekoop

schriftprocedure niet binnen een maand een beschikking krijgen. Bij verstek immers moet aan de wederpartij ten minste zes weken tijd gegund worden om te reageren. Als de wederpartij wil reageren met de mededeling dat hij geen verweer voert, is er bovendien een tweede advocaat nodig. Deze heeft om de zaak serieus te bekijken, zelfs als er geen inhoudelijk verweer wordt gevoerd, toch even tijd nodig om met zijn cliënt te spreken, stukken te beoordelen en een verweerschrift op te stellen, waarin hij moet stellen geen verweer te voeren. Naast het honorarium is ook twee maal griffierecht verschuldigd. Dat moet allemaal, terwijl er een overeenkomst is? Wordt er zo bezuinigd?

Mijnheer de voorzitter! Vervolgens wordt er om een beschikking gevraagd. Gebaseerd op de praktijk van de huidige gemeenschappelijke verzoeken, duurt dat ongeveer zes weken. Onder de huidige wet kan men een maand en bij sommige rechtbanken binnen veertien dagen nadat de zaak op de rol is gebracht, een verstekvonnis van een eenvoudige echtscheiding krijgen. De toekomstige beschikking moet bij verstek van de wederpartij door een deurwaarder worden betekend. Pas dan gaat de hoger-beroepstermijn van twee maanden in. Kan die termijn misschien worden bekort door het vragen van een aantekening op de beschikking van de griffier dat de wederpartij verklaart niet in hoger beroep te gaan, een akte van berusting? Omdat het nergens is geregeld, vraag ik de staatssecretaris mij te bevestigen dat het zo in de praktijk van dit wetsvoorstel zal kunnen gaan.

Mijnheer de voorzitter! Van de geïntroduceerde methode van verzoekschriften is bovendien afgeweken, omdat bij verstek een verzoekschrift door een deurwaarder wordt betekend aan de andere partij. Thans is het gebruik dat verzoekschriften door de griffie aan partijen worden gezonden.

Ik spreek dan niet eens over de langdurige en gecompliceerde echtscheidingen! Ook die zullen in het nieuwe systeem langdurig en gecompliceerd blijven. Er dient enerzijds een onderscheid te worden gemaakt in dit soort emotionele en moeilijke echtscheidingen die met de meeste zorg en aandacht en vooral niet snel en eenvoudig moeten worden behandeld en anderzijds de

op basis van overeenstemming, hoe moeizaam ook tot stand gekomen, echtscheidingsovereenkomst. In die laatste zaken dient — dat bepleitten mijn fractiegenoot Hoefnagels en kamercollega Heijne Makkreel al eerder — de mogelijkheid te worden geboden met een advocaat een echtscheidingsprocedure te voeren. De vraag is trouwens of daarbij nog een rechter nodig is. De overeenkomst kan immers rechtstreeks ingeschreven worden in de registers van de burgerlijke stand. Mensen maken toch voortdurend overeenkomsten zonder rechterlijke controle vooraf? Denk maar eens aan het huwelijk!

U begrijpt, mijnheer de voorzitter, dat mijn fractie niet erg enthousiast is over deze afgezwakte, maar in wezen herziene wet. Waarom worden dit soort wetten dan toch gemaakt en behandeld?

In een artikel in NRC Handelsblad van 16 maart 1992 van Kooijman luidt de slotzin: Het zou verder zinvol zijn als voordat wetten tot stand komen, gezien wordt in hoeverre de betreffende wettelijke bepalingen wezenlijk zinvol en praktisch zijn, wat het maatschappelijk nut is en welke de financiële consequenties zijn. Dat is mijn fractie uit het hart gegrepen.

Op 16 juni jongstleden hebben de fractievoorzitters Schuurman en Vis betoogd dat in de Eerste Kamer wetten moeten worden getoetst aan internationale verdragen, aan de Grondwet, aan doelmatigheid en aan uitvoerbaarheid. Vis noemde dat in navolging van Van der Vlies algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. Wetten, zeker ook de wet die nu voorligt, zouden naar de volle overtuiging van mijn fractie op die manier tegen het licht moeten worden gehouden.

Getoetst aan de eerdergenoemde beginselen is het de vraag of wij wel voor deze wet kunnen stemmen. Wij willen in dat opzicht het standpunt van de staatssecretaris vernemen. In eerste aanleg was het een een zinvolle wet, maar is dat nu nog het geval? En is deze wet praktisch? Levert deze wet besparingen op? Zo geloof ik niet in de besparingen bij gerechtshoven als het appel wegvalt wanneer de rechtbanken een zware taak erbij krijgen. Ik zie zelfs administratieve narigheid opdoemen bij de verwerking van alle verzoekschriften, de oproeping voor comparities et cetera.

Mijnheer de voorzitter! Dat wij 20

jaar zouden hebben moeten wachten op deze verbeteringen, zoals in de memorie van toelichting wordt gemeld, kan ik mij haast niet voorstellen. Het spreekt mijn fractie in ieder geval niet aan. Het scheidingsprocesrecht is in de afgelopen 25 jaar al ten minste tweemaal fundamenteel gewijzigd. De wijzigingen die, zo kort na de wijziging van de kantongerechtsprocedure en alle ingrijpende wijzigingen als gevolg van de inwerkingtreding van het Nieuw Burgerlijk Wetboek, in deze wet worden voorgesteld, betekenen vooral meer werk voor advocaten, maar het maakt het geheel er niet helderder op. Het depolariserende effect door het uitsluitend hanteren van een verzoekschriftenprocedure is niet gewaarborgd. Nieuwe wetgeving wordt alweer in het vooruitzicht gesteld wanneer de evaluatie daar aanleiding toe zou geven. Is evaluatie meer dan een excuus voor de opdoemende problemen?

Mijnheer de voorzitter! In de praktijk pakt een wet vaak anders uit dan ooit bedoeld is. Met dit betoog heb ik geprobeerd, te waarschuwen voor de verschillende effecten daarvan. Gaan wij, nu de niet verplichte procesvertegenwoordiging uit het wetsvoorstel is verdwenen, niet twee stappen voorwaarts en drie achteruit? Leidt deze wet niet tot een verslechtering van de huidige situatie? Ik ben benieuwd naar de argumenten van de staatssecretaris om mijn fractie van het tegendeel te overtuigen.

De **voorzitter**: Het is altijd een voorrecht voor de voorzitter om als eerste gelukwensen te kunnen uitspreken. Het werd mij gemakkelijk gemaakt, want in het Haarlems Dagblad van 20 juni heeft u zich uitgesproken tegen de overvloed van regels, waarvan het gevolg is dat niemand zich er meer iets van zou aantrekken. Het is uw ambitie om ook als kamerlid hier, vanuit uw eigen praktijk als advocate, die regelgeving met name op een realiteitsgehalte te toetsen. Ik heb uit uw maidenspeech begrepen dat het gaat om het realiteitsgehalte voor de burgers, zelfs als naar uw eigen inschatting die wet meer werk voor advocaten zou opleveren.

Er spreekt echter meer uit uw maiden-speech, namelijk ook uw opvattingen over hetgeen de burgers zelf moeten kunnen bepalen. U heeft in hetzelfde interview gezegd dat

Vrisekoop

ministers meer doen met opmerkingen van de Eerste Kamer dan wel wordt gedacht. Dat zal dadelijk blijken. Wij kunnen één ding al vaststellen: staatssecretarissen zijn in ieder geval bereid om hun agenda voor een maiden-speech om te gooien. Ik wens u van harte geluk met deze maiden-speech en ik wens u een goede tijd in ons midden.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Graag sluit ik mij aan bij uw woorden gericht aan het adres van de voorgaande spreekster, mevrouw Vrisekoop. Ook ik complimenteer haar graag met haar maiden-speech.

Voorzitter! Ik heb de eer bij de behandeling van dit wetsvoorstel het woord te mogen voeren namens de fracties van RPF en GPV, al voeg ik daar onmiddellijk aan toe, dat dit mij meer vreugde gegeven zou hebben indien het een ander voorstel betrof, waarover ik positiever had kunnen zijn, ook aan het adres van de staatssecretaris.

Het is thans ruim twee jaar geleden, op 20 maart 1990, dat in de Kamer wetsvoorstel 19242 werd verworpen. Ook onze fracties onthielden hun steun aan het wetsvoorstel. Uit die beraadslagingen heeft het kabinet de conclusie getrokken, dat indiening van een nieuw voorstel, waaruit het hier meest omstreden gedeelte was weggelaten, opportuun moest worden geoordeeld. Het toenmalige artikel 819 Wetboek van Rechtsvordering, dat het mogelijk maakte om onder bij wet omschreven voorwaarden een gemeenschappelijk verzoekschrift tot scheiding in te dienen, zonder bijstand van een procureur, is thans verdwenen.

Ook in de ogen van onze fracties was dit onderdeel destijds een pièce de résistance, maar — daarin schuilt het verschil met de meerderheid van destijds in de Kamer — het was bepaald niet het enige bezwaar dat wij tegen wetsvoorstel 19242 inbrachten. Onze bezwaren waren algemener van aard en hadden betrekking op de strekking van het wetsvoorstel als zodanig, naar onze wijze van zien hierin bestaande, dat het echtscheidingsprocesrecht zou worden vereenvoudigd en versoepeld.

Het is ontegenzeggelijk een

winstpunt, toe te schrijven aan deze Kamer, dat artikel 819 Rechtsvordering niet meer voorkomt in het voorliggende wetsvoorstel. Het is ook winst dat nieuwe voorstellen op dit punt niet te verwachten zijn — ik citeer de staatssecretaris in de Tweede Kamer — zolang er niet een aanwijzing is dat in dit opzicht de verhoudingen in de Staten-Generaal en meer in het bijzonder in de Eerste Kamer anders liggen dan nog maar twee jaar geleden.

Dit alles neemt echter niet weg, dat de winst- en verliesrekening voor onze fracties een negatief saldo te zien geeft. In de discussie in de Tweede Kamer gaf de staatssecretaris er blijk van, dat hij niet veel animo had om in te gaan op de uitnodiging van onze geestverwante fracties, het wetsvoorstel te bezien in het licht van de rol en de taak van de overheid op het terrein van de echtscheidingswetgeving. Ik weet niet of dat hier en nu anders zal liggen. In elk geval ben ik niet overtuigd door zijn stelling, in de Tweede Kamer ingenomen, dat de taak van de wetgever in het procesrecht een minder principiële is dan in het materiële recht. Uiteraard is er onderscheid, maar de samenhang is in mijn ogen te nauw om tot een principiële verschil in verantwoordelijkheid te kunnen concluderen. Vorm en inhoud zijn met elkaar verweven en dienen ook op elkaar te zijn afgestemd.

Als onze fracties hun bezwaren tegen het eerdere wetsvoorstel ook nu nog staande houden, met de erkenning dat in elk geval één deelbezwaar is weggenomen, betekent dat uiteraard nog niet dat deze fracties heil verwachten van het zoveel mogelijk opwerpen van procesrechtelijke barricades. Ook aan de inschakeling van advocaten en procureurs kunnen naast voordelen nadelen verbonden zijn. Tegenstellingen tussen echtgenoten kunnen er onnodig door op de spits worden gedreven. Dat de thans voorliggende voorstellen een versoepeling en vereenvoudiging van de echtscheidingsprocedure betekenen zal de staatssecretaris naar ik aanneem toch niet willen ontkennen. Het zullen ook geen louter pragmatische en deregulerings- of bezuinigingsmotieven zijn, die hem inspireerden tot dit wetsvoorstel. Ik noem de afschaffing van de verplichte comparitie en het verdwijnen van de artikelen 152 en 156 BW, een trits die in het teken staat van een terugtrekkende overheid

op het punt van haar verantwoordelijkheid voor het huwelijk als openbaar instituut, een ontwikkeling die wij betreuren.

Voorzitter, er is een week verstreken sinds de vorige agendering van dit onderwerp, een week waarin ik toch niet helemaal stilgezeten heb. Mij kwam nog een artikel van prof. Rutgers onder de aandacht, een artikel in WPNR van 5 oktober 1991. Daarin schenkt hij aandacht aan de afstemming van dit wetsvoorstel op de reeds op 1 januari in werking getreden wetgeving, namelijk de Wet van 7 mei 1986, waarbij nieuwe regels voor de boedelscheidingsprocedure werden vastgesteld. Het gaat om de vijfde afdeling van Titel 2, Boek 3 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de artikelen 677 tot 680. Het viel mij op dat er met name in de vierde nota van wijziging aandacht is besteed aan nog aanhangige wetsvoorstellen en aan de afstemming van dit wetsvoorstel op die wetsvoorstellen, maar dat — althans, volgens de heer Rutgers — de afstemming op de al in werking getreden wetgeving die ik noemde, ontbreekt. Rutgers wijst er in het genoemde artikel op dat de echtscheidingsprocedure weliswaar een verzoekschriftprocedure wordt, doch dat de boedelscheidingsprocedure een dagvaardingsprocedure blijft. Het is de vraag of dit de bedoeling van de wetgever is geweest en of dit ook past in het streven naar depolarisatie.

Voorzitter, voor zover ik heb kunnen vaststellen, is dit aspect in de Tweede Kamer niet aan de orde geweest. Als het eerder onder mijn aandacht was gekomen, zou ik het bij de schriftelijke voorbereiding naar voren hebben gebracht. Misschien zou de staatssecretaris nu of desnoods later afzonderlijk aandacht aan dit artikel van de heer Rutgers willen besteden.

□

Staatssecretaris **Kosto**: Mijnheer de voorzitter. Graag complimenteer ik mevrouw Vrisekoop met haar doorwrochte maiden-speech op deze stralende zomerochtend. Zij veronderstelde dat ik dit wetsvoorstel met een zelfde enthousiasme met de Kamer zou bespreken als het vorige, dat hier sneefde. Wel, voorzitter, mijn enthousiasme wordt proportioneel verminderd met hetgeen verloren is gegaan, want ik heb er toen al geen