



Ministerie van Justitie

## Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand

Directie Wetgeving

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

geadresseerde

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100

2511 EX Den Haag

Telefoon (070) 3 70 79 11

Fax (070) 3 70 79 32

[www.justitie.nl](http://www.justitie.nl)

Onderdeel	directie wetgeving
Contactpersoon	mr drs J. Kok / mr C.J.W. Vos
Doorkiesnummer(s)	070 - 370 7423 / 6791
Datum	29 oktober 2003
Ons kenmerk	5252247/03/6
Onderwerp	Adviesaanvraag voorstellen scheiding- en omgangsproblematiek

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

De afgelopen jaren is de wetgeving rond scheiding- en omgang een aantal keer gewijzigd. In dit verband kunnen met name de volgende twee belangrijke wijzigingen worden genoemd: het kind en de niet met het gezag belaste ouder hebben recht op omgang met elkaar (artikel 1:377a BW, Wet van 6 april 1995, Stb. 1995, 240) en de ouders die gezamenlijk het gezag over hun kinderen uitoefenen blijven dit gezag ook na de ontbinding van hun huwelijk gezamenlijk uitoefenen, tenzij de rechter op verzoek van de ouders of een van hen in het belang van het kind anders bepaalt (artikel 1:251 lid 2 BW, Wet van 30 oktober 1997, Stb. 1997, 506).

Ondanks deze ingrijpende wijzigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, blijkt de wetgeving op een aantal punten aanvullingen te behoeven. Ik heb in mijn brief van 4 december 2002 aan de Tweede Kamer reeds een voorstel voor de indiening van een 'document' bij echtscheiding (Kamerstukken II 2002/2003, 28600 VI, 105, p.2-3) geïntroduceerd. In deze brief doe ik enkele voorstellen<sup>1</sup> die met name betrekking hebben op het stellen van eisen aan het

---

<sup>1</sup> Mijn voorstellen strekken mede tot uitvoering van de moties De Pater-Van der Meer cs. over het creëren van een wettelijke plicht voor ouders om voor de scheiding of ontbinding van het geregistreerd partnerschap afspraken te maken over de zorg voor hun kinderen (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VI, nr.112), Dittrich cs. over een standaard omgangsregeling (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VI, nr.115) en Dittrich cs. inzake verplichte bemiddeling in geval van omgangsconflicten over de kinderen (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VI, nr.63).

inleidend verzoekschrift bij echtscheiding en waarover ik u graag advies vraag.

## **1. Uitgangspunten voor een betere echtscheidingsprocedure**

Conflicten kunnen vaak buiten het recht worden opgelost. Het recht is voor de conflicten die buiten het recht beslecht kunnen worden een verlegenheids optie en het inschakelen van de rechter zal in die gevallen zo veel mogelijk voorkomen moeten worden. Wet- en regelgeving zullen moeten stimuleren dat conflicten buiten het recht worden beslecht. Dit kan zowel door het stellen van eisen aan procedures als door het formuleren van heldere normen. Met name door het stellen van heldere normen wordt aan partijen houvast en structuur geboden en wordt bevorderd dat zij zonder inschakeling van de rechter, een oplossing voor hun conflicten vinden. In dit verband wijs ik op de voorstellen tot vereenvoudiging van het stelsel van kinderalimentatie en de in paragraaf 4 voorgestelde norm voor een omgangsregeling.

Voor conflicten rond scheiding en omgang geldt in het bijzonder dat ouders hun meningsverschillen over bij voorbeeld de invulling van het ouderlijk gezag tijdens en na de echtscheiding veel beter zelf kunnen oplossen dan dat de rechter op verzoek een regeling vaststelt. De voorstellen die ik hieronder zal doen, beogen te bevorderen dat de partijen zich voor de aanvang van de echtscheidingsprocedure rekenschap geven van de noodzaak om afspraken te maken over alle aspecten van de echtscheiding en in het bijzonder over de kinderen. Doordat partijen goede afspraken maken over alle onderwerpen die in het kader van de echtscheiding van belang zijn, zal het percentage procedures op gemeenschappelijk verzoek of op eenzijdig verzoek op basis van overeenstemming naar verwachting toenemen. Deze verzoeken tot echtscheiding kunnen op eenvoudige wijze worden afgedaan waardoor procedures worden verkort. Tevens beoog ik te bereiken dat de gemaakte afspraken in het kader van de echtscheiding een duurzaam karakter hebben en door beide partijen worden nagekomen.

## **2. Het bevorderen van het maken van afspraken**

Om te stimuleren dat mensen die gaan scheiden vooraf goede afspraken maken, stel ik mij voor dat het inleidend verzoekschrift tot echtscheiding aan een aantal eisen moet voldoen. Uit het verzoekschrift zou moeten blijken over welke onderdelen van het verzoek overeenstemming is bereikt en waarover nog verschil van mening bestaat. Partijen kunnen dit in het verzoekschrift opnemen maar ook in een apart document dat als bijlage is gevoegd bij het verzoekschrift. Ook het echtscheidingsconvenant komt hiervoor in aanmerking. Het stellen van eisen aan het inleidend verzoekschrift sluit ook aan bij de zogenaamde substantiëringsplicht

in het nieuwe civiele procesrecht.

Alle onderdelen waarover in het kader van de echtscheiding afspraken plegen te worden gemaakt, komen in beginsel in aanmerking voor opname in het document. Dit uitgangspunt is gebaseerd op de gedachte dat over elk van die specifieke onderdelen in de toekomst wellicht een conflict zou kunnen ontstaan. Indien het onderwerp echter niet van toepassing is, behoeft het onderwerp ook niet in het document te worden opgenomen. Gedacht kan worden aan de volgende onderwerpen:

- het gebruik van de echtelijke woning;
- de verdeling van de gemeenschap;
- de uitkering tot levensonderhoud van de echtgenoot of geregistreerde partner die niet voldoende inkomsten tot levensonderhoud heeft, noch zich in redelijkheid kan verwerven;
- de verevening of verrekening van de pensioenrechten;
- de kosten van verzorging en opvoeding van de kinderen;
- de wijze van uitoefening van het ouderlijk gezag:
  - a. waar het kind zijn gewone verblijfplaats heeft;
  - b. het vaststellen van een omgangsregeling met de ouder bij wie het kind niet zijn gewone verblijfplaats heeft;
  - c. het verschaffen van informatie en het raadplegen van elkaar bij gewichtige aangelegenheden met betrekking tot de kinderen.

Het aangeven van de onderwerpen is allereerst bedoeld om partijen te stimuleren afspraken te maken over alle relevante onderwerpen. Daarnaast zou de rechter op basis van de aangeleverde gegevens zich snel een oordeel moeten kunnen vormen over het geschil zodat hij tot een gerichte aanpak kan komen. Zo zou hij bijvoorbeeld moeten kunnen beoordelen of verwijzing naar een mediator aangewezen is. Overigens zullen de gemaakte afspraken alleen in de echtscheidingsbeschikking worden vastgelegd indien partijen een hiertoe strekkend verzoek indienen.

### **3. Afspraken over de uitoefening van het ouderlijk gezag**

Recent is een literatuuronderzoek verschenen naar omgang na scheiding<sup>2</sup>. Het onderzoek is uitgevoerd door de Capaciteitsgroep Kinder- en Jeugdstudies van de Universiteit Utrecht. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat over het algemeen echtscheiding negatieve gevolgen heeft voor de kinderen, maar dat die gevolgen meestal niet rampzalig zijn. De gevolgen die de echtscheiding voor de

---

<sup>2</sup> Spruijt, E., Kormos, H., Burggraaf, C., & Steenweg, A. (2002). Het verdeelde kind, literatuuronderzoek Omgang na scheiding. Utrecht: Capaciteitsgroep Kinder- en Jeugdstudies Universiteit Utrecht.

ontwikkeling van een kind heeft, zijn afhankelijk van meerdere factoren. Als ouders in staat zijn hun conflicten te beheersen en tenminste over de kinderen met elkaar kunnen blijven communiceren, dan zijn de gevolgen meestal niet zo ernstig. Echtscheidingen die gepaard gaan met open en chronische ouderlijke conflicten zijn het meest nadelig voor kinderen. Voorts blijkt dat echtscheiding geen losstaande gebeurtenis is, maar een proces dat gemiddeld jaren duurt. Lang voordat één van de ouders niet meer bij de kinderen woont, hebben veel kinderen last van spanningen en conflicten tussen de ouders. Het onderzoek geeft voorts voordelen van bemiddeling weer ten opzichte van de juridische procedures. Door bemiddeling worden problemen gedejuridiseerd en dat is gewenst bij moeilijkheden rondom de echtscheiding. De gevolgen van de echtscheiding (en dan met name omgang) liggen immers meer op het emotionele dan het juridische vlak.

De resultaten van het onderzoek onderstrepen het belang van het uitgangspunt dat ouders zelf hun conflicten oplossen en niet door middel van het voeren van een juridische procedure. Het is aan de ouders om invulling aan het gezamenlijk gezag te geven en eventuele conflicten op te lossen. Om deze reden zullen ouders in het kader van de echtscheiding dus ook afspraken moeten maken ten aanzien van de invulling van het gezamenlijk gezag na echtscheiding. Uit de praktijk blijkt dat een groot aantal punten van belang zijn om te bespreken<sup>3</sup>:

- de dagelijkse zorg voor de kinderen (waar verblijven de kinderen, eten en drinken, huisregels e.d.)
- school
- sport
- medische zorg
- vakantie
- bijzondere dagen (verjaardagen e.d.)
- financiën (beheer spaarrekeningen, bijdrage van de niet-verzorgende ouder)
- communicatie tussen de ouders (informereren en raadplegen)
- halen en brengen van de kinderen

Het is niet de bedoeling dat al deze punten uitputtend in het document worden vastgelegd. Wel zouden de meest essentiële punten waarover mogelijk een conflict zou kunnen ontstaan een verplicht onderdeel van het document moeten vormen. Ik denk hierbij aan het maken van afspraken over de drie genoemde onderwerpen onder 'de wijze van uitoefening van het ouderlijk gezag' in paragraaf 2.

Ouders kunnen ten aanzien van deze punten afspraken maken, die zij in

---

<sup>3</sup>Zie hiervoor onder meer: C.A.R.M. van Leuven (1998). Het gezamenlijk gezag van ouders na echtscheiding, een praktijkmodel, *EchtscheidingsBulletin*, 10, p.1-5.

het belang van het kind vinden. Ook kunnen de punten op verschillende wijze worden ingevuld. Indien ouders bij voorbeeld kiezen voor het zogenaamd 'co-ouderschap' waarbij de dagelijkse zorg voor de kinderen in een overeengekomen verdeling wordt gedeeld, betekent dat het kind zijn gewone verblijfplaats bij beide ouders heeft en het vaststellen van een omgangsregeling niet aan de orde is.

Bij het opstellen van het document is het aan de ouders zelf om te bepalen of, en zo ja in welke mate, zij de kinderen betrekken bij het opstellen van het document. Wel is het van belang dat de echtscheiding ook met de kinderen wordt besproken en dat zij hun mening kenbaar kunnen maken. De mate waarin dit mogelijk is, is uiteraard afhankelijk van de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind. Hierbij zullen de ouders tevens in de gaten moeten houden dat de kinderen niet al te zeer belast worden met de echtscheidingsproblemen van hun ouders of zelfs 'partij' bij de echtscheiding worden.

#### **4. De plaats van mediation**

Indien het partijen niet zelfstandig lukt om afspraken te maken over de echtscheiding, kunnen zij ondersteund worden bij het maken van afspraken, bijvoorbeeld door mediation. Mediation kan in verschillende fasen worden ingezet:

- a) bij het opstellen van het document;
- b) op verwijzing door de rechter;
- c) bij het oplossen van geschillen tussen de ouders los van de juridische procedure.

Mediation kan partijen helpen om op die onderdelen van de scheiding waarover zij het niet zelfstandig eens kunnen worden, alsnog tot een gezamenlijke oplossing te komen. Mediation kan in alle fasen van de echtscheiding worden ingezet en zelfs jaren nadat de echtscheiding is ingeschreven en er een conflict ontstaat over de gemaakte afspraken. Bij voorkeur schakelen partijen zelfstandig een mediator in ten einde hun conflicten zonder tussenkomst van een rechter op te lossen.

Ook de rechter kan op basis van de hem aangeleverde gegevens partijen verwijzen naar een mediator. Met behulp van de aangeleverde gegevens zou de rechter zich immers snel een oordeel over het geschil moeten kunnen vormen opdat hij een effectieve aanpak kan kiezen. Mediation is in bepaalde gevallen een effectieve aanpak.

Partijen kunnen nooit gedwongen worden tot overeenstemming te komen. Om die reden ben ik dan ook geen voorstander van verplichte bemiddeling bij omgangsconflicten zoals de motie Dittrich (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr.63) beoogt. Het verplicht stellen van mediation betekent dat partijen altijd naar een mediator moeten worden verwezen terwijl er op voorhand contra-indicaties

zijn voor de toepassing hiervan. Mediation leidt dan slechts tot tijdverlies en onnodige kosten. Het instrument is gebaseerd op de vrijwillige deelname van partijen en de bereidheid om tot een gezamenlijke oplossing te komen.

Dit betekent niet dat partijen niet gestimuleerd kunnen worden tot deelname aan mediation. Door het stellen van eisen aan het inleidend verzoekschrift zullen partijen wellicht eerder een mediator inschakelen. Ook kan de rechter tijdens de procedure partijen verwijzen naar een mediator. De rechter kan dit doen op basis van het verzoekschrift nog voordat de zitting plaats vindt. Ook kan de rechter partijen verwijzen indien hij ter zitting constateert dat partijen met behulp van een mediator wellicht alsnog tot afspraken kunnen komen of indien hij de indruk krijgt dat de opstelling van partijen slechts tot onvruchtbaar procederen zal leiden.

## **5. Processuele vormgeving**

De invoering van het verplichte document beoogt met name te realiseren dat partijen zich bewust worden van de voordelen van een oplossing op basis van wederzijdse belangen boven een oplossing op basis van juridische posities. Niettemin wordt in deze paragraaf gezien welke consequentie de rechter kan verbinden aan het feit dat niet aan de vereisten is voldaan.

Bij het niet voldoen aan de vereisten zijn er verschillende mogelijkheden denkbaar. De rechter kan:

1. de zaak terugverwijzen met het verzoek binnen een bepaalde termijn het verzoekschrift aan te vullen;
2. de partijen doorverwijzen naar een mediator indien hij dat kansrijk en noodzakelijk acht;
3. één der partijen veroordelen in kosten van de procedure indien hij van oordeel is dat het één partij verweten kan worden dat geen afspraken tot stand zijn gebracht.

In paragraaf 3 heb ik aangegeven dat ik het maken van afspraken ten aanzien van de kinderen zo belangrijk vind, dat ik dit een verplicht onderdeel zou willen maken van het document. Indien ouders om welke reden dan ook geen omgangsregeling willen treffen en ook geen verzoek bij de rechter doen om een regeling vast te stellen, zou dit betekenen dat er geen afspraken zijn. Om dit te voorkomen overweeg ik om in het Burgerlijk Wetboek een norm voor een omgangsregeling vast te leggen. Gedacht kan worden aan een weekend per twee weken en de helft van alle vakanties<sup>4</sup>. Nu is in het Burgerlijk Wetboek vastgelegd dat een ouder recht heeft op omgang, dat alleen in de uitdrukkelijk omschreven

---

<sup>4</sup> Zie ook: motie Dittrich over de invoering van een standaard omgangsregeling (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr.115).

gevallen door de rechter kan worden ontzegd. Ook zonder een wettelijke standaard is dus al een recht op omgang van kracht, dat echter niet genormeerd is. Door middel van het vastleggen van een heldere norm zouden ouders die (nog) geen omgangsregeling hebben afgesproken of een regeling is vastgelegd door de rechter, op deze norm kunnen terugvallen.

## **6. Het stellen van eisen aan een verzoekschrift in andere situaties dan een echtscheiding**

Ook in een aantal andere procedures dan een echtscheiding is het van belang dat partijen zich voor de aanvang van de procedure rekenschap geven van de noodzaak om goede afspraken te maken. Hierbij kan gedacht worden aan:

- een ontbinding of beëindiging van een geregistreerd partnerschap;
- verzoeken tot wijziging van het gezag;
- verzoeken tot het vaststellen van een omgangsregeling;
- geschillen met betrekking tot de gezamenlijke gezagsuitoefening.

Een ontbinding of beëindiging van een geregistreerd partnerschap is vergelijkbaar met een echtscheiding. Op grond hiervan ligt het voor de hand om ook eisen te stellen aan het inleidend verzoekschrift of de beëindigingsovereenkomst van een geregistreerd partnerschap als die aan het verzoekschrift bij een echtscheiding worden gesteld. Hetzelfde geldt voor de drie andere genoemde verzoeken. Deze verzoeken kunnen even ingrijpend zijn als een verzoek tot echtscheiding en leiden tot diepgaande conflicten. Mogelijk kan het opstellen van een document stimuleren dat de ouders hun eigen verantwoordelijkheid nemen en wellicht zelfs juridische procedures voorkomen.

## **7. Adviesaanvraag**

Graag nodig ik u uit te reageren op de uitgangspunten van de voorgestelde echtscheidingsprocedure. Tevens vraag ik uw reactie over de nadere uitwerking van het voorstel om aan het inleidend verzoekschrift bij echtscheiding eisen te stellen, inclusief het verplicht maken van afspraken over de invulling van het ouderlijk gezag. Tot slot vraag ik u te reageren op de overige punten die in deze brief aan de orde zijn gesteld zoals de inzet van mediation en het stellen van eisen aan verzoekschriften in andere situaties dan echtscheiding. Ik stel mij voor op basis van de reacties een wetsvoorstel op te stellen, bij de opstelling waarvan u uiteraard ook betrokken zal worden.

Uw reactie verneem ik graag op uiterlijk 15 januari 2004.

De Minister van Justitie,

Verzendlijst

Nederlandse Orde van Advocaten  
Neuhuyskade 94  
2596 XM 's-Gravenhage

Notariële Beroepsorganisatie  
Spui 184  
2511 BW 's-Gravenhage

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak  
Lange Voorhout 7  
2514 EA 's-Gravenhage

Raad voor de rechtspraak  
Juliana van Stolberglaan 4  
2595 CL 's-Gravenhage

Raad Strfr toepassing & Jeugdbescherming v  
Postbus 30137  
2500 GC 's-Gravenhage

Raad Rechtsbijstand voor  
Laan van Meerdervoort 51  
2517 AE 's-Gravenhage

Vereniging Rechtsbijstands Instellingen  
Laan 20  
2512 GN 's-Gravenhage

Maatschappelijk Ondernemers Groep  
Admiraal Helfrichlaan 1  
3527 KV Utrecht

VVN  
Polanerbaan 13N  
3447 GN Woerden