

Jurgens

dat de regering, als het verdrag eenmaal is geratificeerd, onder diplomatieke druk zal worden gezet om mee te werken aan het openen van de grenzen van Griekenland met de Schengenlidstaten. Mijn fractie acht die openstelling voorshands onwenselijk omdat gerede twijfels kunnen bestaan over de kwaliteit van het toezicht op de zeer langgerekte buitengrenzen van de Helleense republiek.

Tijdens het debat heeft de regering mijn fractie echter weten te overtuigen dat de regering in het Uitvoerend Comité van de Schengen-overeenkomst pal zal staan voor het niet opheffen van deze binnengrenzen voordat de situatie aan de buitengrenzen is verbeterd. Mijn fractie zal daarom haar instemming aan het verdrag niet onthouden. Echter, als deze kwestie te zijner tijd aan de orde komt in het Uitvoerend Comité van Schengen, zal de PvdA-fractie hierop scherp toezien in het kader van het instemmingsrecht op grond van de goedkeuringswet van het Schengenverdrag dat deze Kamer terzake toekomt.

Voorzitter! Ik hecht eraan – te zijner nagedachtenis – in herinnering te brengen dat dit instemmingsrecht destijds aan de overzijde van het Binnenhof met name te danken is geweest aan de inzet van Maarten van Traa.

De **voorzitter**: Ik stel voor te stemmen bij zitten en opstaan.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van GroenLinks, de SGP, het GPV, de RPF en de SP tegen dit wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het is aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van de voorstellen van (rijks)wet:

- **Goedkeuring van de op 16 juli 1993 te Genève tot stand gekomen Internationale Cacao-Overeenkomst 1993, met bijlagen (Trb. 1994, 135 en 1995, 11) (24059);**

- **Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet op de gevaarlijke werktuigen in verband met uitbreiding van het**

toepassingsgebied tot de mijnbouwsector (25030);

- **Wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (financieringsmodel) (25193);**

- **Wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (aanpassing belastingheffing met betrekking tot tijdelijke genotsrechten) (25224);**

- **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van additionele artikelen betreffende Koninkrijksaangelegenheden die zijn uitgewerkt (25316, R1591);**

- **Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1997 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (25394);**

- **Intrekking van de wet betreffende de geldelijke aansprakelijkheid van het Rijk voor bepaalde schulden van de Nederlandse Kastelenstichting (25433);**

- **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van de Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin (II) voor het jaar 1998 (25600-II).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van, onder meer, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met invoering van gezamenlijk gezag voor een ouder en zijn partner en van gezamenlijke voogdij (23714).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Michiels van Kessenich-Hoogendam** (CDA): Voorzitter! Zoals men weet, staan kinderen gedurende hun minderjarigheid onder het gezag van een of twee volwassenen. Dit gezag is in de meeste gevallen ouderlijk gezag. In de tijd dat wij onze juridische opleiding genoten, heette dat ouderlijke macht. Bij ontstentenis van een ouder die het

gezag heeft, staat het kind onder de voogdij van een volwassene. Dit wetsvoorstel geeft nieuwe regels voor het ouderlijk gezag en de voogdij over kinderen.

Het is er een uit een aantal wetsvoorstellen, dat een ingrijpende aanpassing c.q. vernieuwing van het familierecht tot stand beoogt te brengen. Onze Kamer heeft reeds het wetsvoorstel over het naamrecht en over het geregistreerd partnerschap behandeld en aangenomen. Het wetsvoorstel over het geregistreerd partnerschap is overigens aangenomen met tegenstem van de CDA-fractie.

Vandaag bespreken wij het wetsvoorstel betreffende het gezag over de kinderen. Nog voor het begin van het nieuwe jaar zal het volgende wetsvoorstel in deze serie, dat over het afstammingsrecht en het adoptierecht, in deze Kamer moeten worden afgehandeld. Dat is althans de bedoeling van de staatssecretaris. En het rapport dat tot de volgende stap kan leiden, is vandaag aangeboden of dat gaat nog gebeuren. Of dat onderwerp ook bij ons komt, zien wij tegen die tijd wel.

Generaties juristen hebben geleerd, dat de ouderlijke macht van beide ouders eindigt bij het einde van het huwelijk van de ouders. De kinderen kwamen onder voogdij van een der ouders en er werd een toezienend voogd benoemd. Aan deze regel moet vooral een praktisch argument ten grondslag hebben gelegen. Wanneer echtgenoten zo slecht met elkaar kunnen opschieten dat zij scheiden, kunnen zij ook niet tot gezamenlijke beslissingen over hun kinderen komen. Het is dan ook praktisch om uitsluitend een van de ouders met het gezag over het kind te belasten. Dat heette toen dat het kind aan de vader of de moeder werd toegewezen. Het is een eerlijke formulering, maar wel navrant vanuit onze hedendaagse visie. Uit de formulering dat een kind wordt toegewezen aan een ouder blijkt duidelijk dat het kind geheel bij die ouder kwam te horen en op grote afstand kwam van de andere ouder.

Tegenwoordig hebben wij een andere visie op de positie van het kind na de scheiding van zijn ouders. Algemeen is men van oordeel dat het recht moet proberen te bewerkstelligen dat de scheiding tussen de ouders enerzijds wordt losgekoppeld van de verhouding tussen de ouders en de kinderen anderzijds. Daarom is

Michiels van Kessenich-Hoogendam

alweer enige jaren geleden het recht op omgang tussen gescheiden ouders en hun kinderen een wettelijk recht geworden. Om die reden bestaat er in de praktijk min of meer een informatie- en consultatieplicht van de ouder die met het gezag is belast en bij wie het kind woont. Hij of zij mag niet helemaal op eigen houtje belangrijke beslissingen nemen, maar moet de andere ouder informeren en zo nu en dan ook consulteren.

In deze ontwikkeling past de regel die het onderhavige wetsvoorstel brengt. Na de scheiding van de ouders loopt, in tegenstelling tot de huidige situatie, hun gezamenlijk ouderlijk gezag door, tenzij de rechter aan een van hen het uitsluitend ouderlijk gezag toekent. Dit kan op verzoek van een van de ouders of van beide. Het criterium daarbij is het belang van het kind.

Reeds in 1984 heeft de Hoge Raad beslist dat ondanks de duidelijke tekst van de toenmalige wet de gezamenlijke ouderlijke macht niet eindigde bij de scheiding als beide ouders gezamenlijk verzochten om continuering van de gezamenlijke ouderlijke macht. Volgens het arrest van de Hoge Raad van 1984 vloeiende deze rechtsregel voort uit artikel 8 EVRM dat de bescherming van het gezins- en familieleven beoogt. Deze verdragsrechtelijke bepaling kan een nationaalrechtelijke bepaling opzich zetten. Dat gebeurde dus in 1984.

De jurisprudentie van de Hoge Raad heeft pas jaren later tot een wijziging van de betrokken wettelijke bepaling geleid. Deze wijziging is per 2 november 1995 ingevoerd. Thans staat dus ook in de wet dat het gezamenlijke ouderlijke gezag kan worden gecontinueerd op verzoek van een of beide ouders.

De CDA-fractie is van oordeel dat het uitgangspunt dient te zijn dat de verwijdering tussen de ouders zo min mogelijk rechtsgevolgen heeft voor de verhouding tussen ouders en kinderen. Wij beseffen heel goed dat een wettelijke regel geen oplossing biedt voor de grote, pijnlijke en langdurige problemen die voor de kinderen ontstaan door de onderlinge verwijdering en uiteindelijke scheiding van hun ouders. Maar het recht mag die emotionele problemen tussen de ouders niet een juridische status ten opzichte van de kinderen geven. Dat maakt alles nog erger.

Wij onderkennen dat er zeker gevallen zullen zijn waarin de automatische voortzetting van het gezamenlijke ouderlijke gezag na echtscheiding de problemen tussen de ouders zal vergroten. Een aantal vertegenwoordigers van betrokken groeperingen met wie wij gesproken hebben, hebben deze vrees geuit. Het is een gerechtvaardigde vrees. Inderdaad kan de ene ouder van de situatie misbruik maken om de andere ouder onder druk te zetten. Dat is zeer te betreuren, maar het recht heeft daar geen oplossing voor. Wanneer de ene ouder erop uit is, de andere ouder te schaden en kwaad te doen, kan het recht dat niet voorkomen. Als mensen hartgrondig het land aan elkaar hebben, vermag het recht niet veel. Dat geldt voor ex-echtgenoten, maar het geldt ook bijvoorbeeld voor de talloze burenruzies die voor de rechter worden gebracht. Ook in die gevallen zijn de negatieve emoties tussen mensen zo groot dat het recht helaas geen oplossing kan bieden.

Onze verwachtingen over de voorgestelde regel zijn echter niet negatief. Wij verwachten dat nu de wet voortaan zal uitgaan van het gezamenlijke ouderlijke gezag na scheiding daarvan in veel gevallen een apaiserende werking zal uitgaan op de verhouding tussen de ouders bij de beslissingen over de kinderen. Wij verwachten dat veel ouders die uit zichzelf niet voor samenwerking met de andere ouder zouden hebben gekozen, daaraan toch wel willen meewerken als dat de normale situatie is volgens de wettelijke regeling. Deze verwachting wordt gedeeld door de vertegenwoordigers van andere betrokken groeperingen met wie wij gesprekken hebben gevoerd.

De CDA-fractie stemt er daarom mee in dat voortzetting van het gezamenlijke ouderlijke gezag na echtscheiding en in de andere aan de orde zijnde gevallen de regel wordt. Wie daartegen gegronde bezwaren heeft, heeft de mogelijkheid om te verzoeken dat hij of zij zelf of juist de andere ouder alleen met het ouderlijke gezag wordt belast. Wij hebben nog wel een vraag over de fiscaal-rechtelijke consequenties. Heeft de keuze voor dit co-ouderschap fiscale consequenties in die zin dat ieder van de ouders hierdoor een alleenstaande ouder met kinderen wordt?

Voorzitter! Het tweede belangrijke onderdeel van dit wetsvoorstel bevat de regeling dat wanneer een ouder alleen het ouderlijke gezag heeft, de levensgezel van die ouder ook met gezag kan worden belast. Wij kunnen daarbij denken aan het geval dat een ongetrouwde vrouw een kind heeft gekregen en later graag de levensgezel die zij dan heeft, mede gezagsouder wil laten zijn over het kind. Tot zover stuit dit wetsvoorstel niet op problemen.

Het wetsvoorstel houdt ook in dat, wanneer na de scheiding der ouders, een van hen gedurende ten minste drie jaren alleen het ouderlijke gezag heeft gehad, de nieuwe partner van deze gezagsouder ook met het gezag kan worden belast. Dit kan alleen wanneer tevens aan de volgende vereisten is voldaan. De nieuwe levensgezel van de gezagsouder moet in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staan en de gezagsouder en diens levensgezel moeten gezamenlijk de zorg voor het kind hebben gehad gedurende een periode van ten minste een jaar direct voorafgaande aan de indiening van het verzoek. Er zijn dus twee termijnen: een van de ouders moet drie jaar alleen het ouderlijke gezag hebben gehad en zij moeten een jaar samen het kind verzorgen en opvoeden.

Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft tot grote verontrusting bij direct betrokkenen geleid. Ik heb een zeer groot aantal brieven en vooral briefkaarten gehad van verontruste betrokkenen. Ik neem aan dat dit ook voor de andere woordvoerders geldt. Op de briefkaart is een tekst van prof. Hoefnagels, onze voormalige collega, afgedrukt. Ik laat de kaart even zien ten behoeve van degenen die hem niet gekregen hebben. De tekst luidt: "De ene ouder die de andere ouder frustreert in de omgang met het kind, dat is de ongeschreven misdaad van deze eeuw." Het is een citaat uit de Volkskrant van 10 september 1994. Daaronder staat gedrukt: "stop deze misdaad, stop loyaliteitsmisbruik".

Voorzitter! Wij zijn het volledig eens met de strekking van dit citaat van prof. Hoefnagels dat de frustratie in de omgang met de andere ouder zeer ernstig is. Wij zijn het dus ook eens met de schrijvers van de briefkaarten. Beide ouders hebben recht op omgang met hun kinderen en de kinderen hebben recht op omgang met beide ouders. Iedere

Michiels van Kessenich-Hoogendam

poging om deze rechten te benadelen, is uit den boze.

In dit wetsvoorstel gaat het echter niet over omgang en in dit wetsvoorstel wordt het recht op omgang tussen ouders en kinderen niet beperkt. Dit wetsvoorstel gaat over het ouderlijke gezag. Het ontnemt ook niet aan een van beide ouders het ouderlijke gezag. Integendeel, er wordt juist uitgegaan van de voortzetting van het ouderlijke gezag van beide ouders, ook na de scheiding. Wil de nieuwe levensgezel van de gezagsouder met gezag bekleed kunnen worden, dan is het juist een vereiste dat de gezagsouder alleen het ouderlijke gezag had gedurende ten minste drie jaren.

Naar het oordeel van de CDA-fractie zou dit wetsvoorstel juist een positief effect kunnen hebben op de praktijk van het omgangsrecht, en wel doordat de ouder die alleen het gezag heeft en die graag samen met zijn nieuwe levensgezel het ouderlijke gezag zou uitoefenen, bereid is tot een meer coöperatieve houding ten opzichte van de andere ouder. De CDA-fractie kan derhalve dit onderdeel van het wetsvoorstel in beginsel onderschrijven. Belangrijk daarbij is wel dat de staatssecretaris ernst maakt met haar voornemen, zoals zij dat in de Tweede Kamer onder woorden heeft gebracht, om een vorm van bemiddeling te stimuleren wanneer ouders aan het scheiden zijn, gaan scheiden, van plan zijn te scheiden of net gescheiden zijn. In die hele fase waarin alles zo moeilijk en pijnlijk ligt, kan een bemiddeling die erop gericht is dat in ieder geval de verhouding van de ouders tot de kinderen zo goed mogelijk blijft, heel nuttig zijn. Wij vragen de staatssecretaris dan ook wat haar plannen zijn in dit opzicht en hoe het staat met de verwezenlijking van deze plannen.

Voorzitter! Wij hebben moeite met een effect van dit wetsvoorstel waarop niet eerder de aandacht is gevestigd. Het gaat om het volgende. Onder de huidige wet is de normale situatie dat bij de scheiding een ouder, meestal de moeder, belast wordt met het ouderlijk gezag. In veel gevallen stemt de andere ouder, meestal de vader, daar om hem moverende redenen mee in. Het wetsvoorstel verbindt aan die situatie een nieuw en ten tijde van de scheiding niet voorzien gevolg. Immers, als de moeder het gezag gedurende drie jaar alleen heeft

uitgeoefend, kan haar nieuwe levensgezel met medegezag belast worden. Gescheiden vaders kunnen zich overvallen voelen door deze nieuwe en door hen niet voorziene mogelijkheid. Weliswaar verliezen zij niet het ouderlijk gezag, want zij hadden het al niet, maar wij hebben er begrip voor dat zij er bezwaar tegen maken dat nu de nieuwe levensgezel van hun ex-vrouw wel medegezag krijgt. Het wetsvoorstel geeft een marginale mogelijkheid om rekening te houden met de belangen van de ouder die niet met het ouderlijk gezag is belast. Is de staatssecretaris met ons van oordeel dat deze mogelijkheid ruimhartig moet worden toegepast in oude gevallen? Als zij dit hedenmiddag in onze Kamer uitspreekt, is dit een duidelijke interpretatie ten dienste van de rechter. Is de staatssecretaris tevens bereid, aan de raden voor de kindbescherming voor te schrijven dat zij in hun adviezen ruimhartig met de belangen van de niet-gezagsouder rekening moeten houden wanneer het oude gevallen betreft?

Ten slotte, voorzitter, wijs ik op een contradictoir effect van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om de nieuwe levensgezel van de gezagsouder mede met het ouderlijk gezag te belasten. Doordat het tevens de regel introduceert dat het gezamenlijke ouderlijk gezag doorloopt na scheiding, zal het aantal gevallen waarin de nieuwe levensgezel met ouderlijk gezag kan worden bekleed echter al spoedig na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel drastisch dalen, omdat dan immers niet langer voldaan wordt aan het vereiste dat slechts één ouder het ouderlijk gezag heeft. Dat zal in de nieuwe gevallen slechts bij uitzondering het geval zijn. Is de staatssecretaris het met deze visie eens?

Voorzitter! Ik heb mij beperkt tot een bespreking van de hoofdonderwerpen van dit wetsvoorstel. De overige inhoud is uitvoerig aan de orde geweest in de Tweede Kamer. Wij hebben daar niet veel aan toe te voegen. Wij wachten met belangstelling de reactie van de staatssecretaris af.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het wetsvoorstel regelt in hoofdzaak drie onderwerpen:

- het gezamenlijk gezag van de ouders na echtscheiding;
- het gezamenlijk gezag van een ouder en een ander niet-ouder;
- de gezamenlijke voogdij uitgeoefend door twee niet-ouders.

Ook in de Tweede Kamer is al opgemerkt dat dit wetsontwerp voor veel mensen van belang is. Het aantal echtscheidingen is aanzienlijk en vaak zijn er minderjarige kinderen bij betrokken. Er is ook een niet gering aantal kinderen dat opgroeit in een gezinsverband met volwassene, die niet beiden hun ouders zijn. Regelmatig is er in dit soort situaties sprake van belangentegenstellingen die begrijpelijkerwijs degenen die het aangaat diep emotioneren. Dit blijkt ook weer uit de vele brieven/kaarten – mevrouw Michiels van Kessenich heeft er een laten zien – die wij na indiening van dit wetsontwerp hier hebben gekregen. Ouders die het gezag over hun kinderen hebben (veelal, maar niet altijd, gaat het om vrouwen) en organisaties die in de eerste plaats hun belangen voorstaan, vinden dat het wetsontwerp te ver gaat door het gezamenlijk gezag na echtscheiding als uitgangspunt in de wet op te nemen. Zij zijn bang dat de niet verzorgende ouder, die wel mede het gezag heeft, zijn positie zal misbruiken om de verzorgende ouder en de kinderen het leven moeilijk te maken. Ouders die niet het gezag hebben en geen bevredigende omgangsregeling, vaak, maar niet altijd mannen, vinden dat het wetsontwerp te ver gaat, doordat het de mogelijkheid creëert dat ouders die drie jaar alleen het gezag hebben gehad dit gezag gaan delen met de niet-ouder. Zij vrezen dat op deze manier het buitenspel zetten van de andere ouder gestimuleerd wordt.

Waar het uiteindelijk om gaat – daarover is, denk ik, iedereen het hier vandaag met elkaar eens – is of het wetsvoorstel een evenwichtige regeling vormt, of een juiste afweging wordt gemaakt tussen de diverse belangen en vooral of het belang van kinderen bij veiligheid, stabiliteit, geborgenheid en hechttingsmogelijkheden – ik verwijs nu naar hetgeen de staatssecretaris heeft gezegd in de Tweede Kamer – zoveel mogelijk gewaarborgd wordt. Vanuit dit perspectief wil ik vandaag een aantal opmerkingen maken over de twee punten van het wetsontwerp die controversieel lijken te zijn.

Het eerste is het gezamenlijk gezag na echtscheiding. Met

Le Poole

betrekking tot dit onderwerp valt allereerst op – wij hebben daar ook in de schriftelijke voorbereiding al aandacht aan besteed – dat nog maar heel kort geleden de bepaling van kracht werd, dat als ouders dat gezamenlijk verzoeken zij met het gezamenlijke ouderlijk gezag kunnen worden belast. Wij vragen ons ook na kennisname van de uitleg van de staatssecretaris in antwoord op onder meer onze vragen nog steeds af, of wetswijziging op dit punt nu zo duidelijk geïndiceerd was, dat die na zo korte tijd moet volgen. Duidelijk is dat een aantal mensen gebruik maakt van de regeling – 17% van de scheidingen met kinderen, zo heeft de staatssecretaris ons laten weten – maar niet bekend is hoe het loopt en of het beter loopt dan het geval zou zijn als één ouder het gezag heeft.

Op onze vraag in hoeveel gevallen wijziging wordt gevraagd, heeft de staatssecretaris geen antwoord kunnen geven. Er zouden geen signalen zijn dat er problemen zijn met het gezamenlijk gezag. Maar ons hebben die signalen wel bereikt, bijvoorbeeld van Divortium en van het Clara Wichman-instituut. Gevreesd wordt, dat ouders die geen wezenlijke rol willen spelen in de verzorging onrust veroorzaken in het gezin van de verzorgende ouder, door gebruik of misbruik te maken van hun medegezag. Gevreesd wordt ook, dat zich situaties zullen voordoen, bijvoorbeeld na mishandeling, waarin moeders niet durven aan te geven waarom zij alleen het gezag willen hebben. Graag zouden wij van de staatssecretaris vernemen hoe naar haar mening dit soort onwenselijke situaties kunnen worden voorkomen. Mijn fractie zou het in elk geval op prijs stellen als in de toekomst gevolgd wordt, voorzover mogelijk, of de nu voorgestelde regeling voldoet.

Overigens is het ons bekend, dat een aantal gezaghebbende organisaties, zoals de Nederlandse Gezinsraad, voorstander zijn van invoering op dit moment van de nu voorgestelde regeling. Alles tegen elkaar afgewende, zijn wij het ook eigenlijk met de staatssecretaris eens, dat in elk geval in theorie handhaving van het ouderlijk gezag na echtscheiding de meest wenselijke situatie is en een nastrevenswaardig model. Voor de kinderen is het natuurlijk het plezierigst als hun ouders, als zij dan al moeten scheiden, in elk geval op redelijke wijze overleg kunnen

voeren over aangelegenheden die hun kinderen betreffen en hun kinderen de ruimte laten om met beide ouders een goede relatie te hebben. Mogelijk draagt een wettelijke regeling die gezamenlijk gezag als basisregeling hanteert ertoe bij, dat op den duur een cultuurverandering intreedt. Gemakkelijk zal dit niet zijn, want mensen gaan niet voor niets uit elkaar en meestal niet als zij een goede verstandhouding hebben. Uiteindelijk kan de wetgever op dit gebied niets afdwingen en zullen mensen het zelf moeten doen.

Experimenten met echtscheidingsbemiddeling, die zijn aangekondigd, lijken ons een goede zaak. Graag zouden wij vernemen wat op dit moment de stand van zaken is met betrekking tot deze experimenten.

Het tweede controversiële onderwerp dat ik wil bespreken is het gezamenlijk gezag van ouder en niet-ouder. Ook tegen dit onderdeel van het wetsontwerp zijn door belangenorganisaties, met name het Platform samenwerkende cliëntenorganisaties, ernstige bezwaren aangevoerd. Het gaat dan met name om de situatie waarin een ouder drie jaar alleen het gezag heeft uitgeoefend en dat gezag wil gaan delen met de nieuwe partner, terwijl het kind een andere ouder heeft. De tegenstanders noemen het wetsvoorstel innerlijk tegenstrijdig. Enerzijds wordt het gezamenlijk gezag tot norm gemaakt. Anderzijds zouden kwaadwillende lieden in de verleiding kunnen worden gebracht, obstakels voor het gezamenlijk gezag te creëren en aan te sturen op het alleengezag, omdat het na drie jaar alleengezag mogelijk is, de nieuwe partner die ten minste een jaar in de zorg heeft gedeeld met het medegezag te doen belasten.

Ik kan me bij deze bezwaren iets voorstellen. Er zijn ongetwijfeld situaties, waarin de verzorgende ouder te weinig open staat voor de wens van de andere ouder om een rol te blijven spelen in het leven van het kind. Er zijn te veel kinderen die in het geheel geen contact houden met de niet verzorgende ouder na echtscheiding. In dit verband merk ik op dat wij het betreuren, dat de regering geen antwoord heeft kunnen geven op onze vraag welke instellingen nu hulp verlenen bij omgangsbemiddeling en of zij de hulpvraag kunnen beantwoorden.

In het in opdracht van het ministerie van Justitie gedane onderzoek naar de praktijk van het omgangsrecht lees ik dat zowel medewerkers van de raad voor de kindbescherming, als advocaten en rechters melden dat er te weinig mogelijkheden zijn voor bemiddeling bij omgangsproblemen of voor begeleiding bij omgang. De raad zelf heeft ook te weinig mogelijkheden en vaak geen goede mogelijkheden voor doorverwijzing, zo vind ik vermeld op pagina 101 van dat rapport. Graag zouden wij van de staatssecretaris vernemen of zij het eens is met deze bevindingen en, zo ja, of het kabinet ook voornemens heeft hier wat aan te doen. Ook hier geldt wel dat uiteindelijk, wat voor prachtige wetgeving en hulpverlening er ook is, de ouders zelf het zullen moeten opbrengen om elkaar tegemoet te komen op zo'n manier, dat hun kinderen contact kunnen houden met beide ouders na echtscheiding. En verder zijn er situaties – de wetgeving met betrekking tot omgang houdt hier ook rekening mee – waarin omgang niet in het belang van het kind is.

De bezwaren die tegen het wetsvoorstel zijn ingebracht, doen niet af aan het feit dat het regelmatig voorkomt, dat een nieuwe partner geleidelijk aan een wezenlijke rol speelt als sociale ouder voor het kind. De suggestie dat dit altijd uitsluitend of in hoofdzaak te wijten is aan de verzorgende ouder, is ons inziens ook beslist ten onrechte. Hoe dan ook, de schuldvraag in deze omstandigheden is vaak nauwelijks te beantwoorden en eigenlijk niet erg relevant. Als de situatie zo is gegroeid, kan er zeer wel aanleiding zijn om de sociale ouder het medegezag te geven. Al met al vindt de PvdA-fractie dat het wetsvoorstel zoals het er nu ligt, een redelijk evenwicht bewaart tussen de belangen van diverse volwassenen en het de rechter mogelijk maakt van geval tot geval optimaal acht te slaan op het belang van het kind. Het geven van medegezag aan de sociale ouder verdient volgens ons verre de voorkeur boven de veel verder gaande stiefouderadoptie.

Op de genoemde controversiële punten van het ontwerp hebben wij dus wel enige aarzeling. Dat neemt niet weg dat wij al met al van oordeel zijn, dat het om een evenwichtige regeling gaat. Daar komt bij dat wij het toejuichen, dat

Le Poole

het wetsontwerp de juridische positie regelt van sociale ouders in een gezinsverband, waarin geen andere juridische ouder bestaat. Ik doel dan met name op gezinssituaties waarin twee volwassenen van gelijk geslacht een kind samen opvoeden. Het is hoog tijd dat deze kwestie geregeld wordt. Het onderhavige wetsontwerp voorziet hierin, mogelijk in afwachting van nog verder gaande regelingen. In aansluiting daarop is onze fractie benieuwd, wanneer wij het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie-Kortmann, dat er inmiddels echt schijnt te zijn, mogen verwachten.

Onze fractie zal het wetsvoorstel steunen.



De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ik mag bij deze gedachteswisseling, behalve namens de SGP-fractie, ook namens de fracties van RPF en GPV het woord voeren.

Voorzitter! Jaarlijks worden in Nederland bij arrondissementenrechtbanken ongeveer 38.000 verzoeken tot echtscheiding ingediend. Het aantal zaken waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken, bedraagt ongeveer 50%. Bij deze echtscheidingen zijn dus elk jaar weer tienduizenden kinderen betrokken. Deze zakelijke gegevens vormen de trieste achtergrond van het wetsvoorstel dat vandaag ter behandeling staat. Met deze feiten is in veruit de meeste gevallen een veeljarige, soms levenslang durende stroom van ellende verbonden. Er is vrijwel niemand meer in onze samenleving die niet op één of andere wijze met deze verschijnselen in aanraking komt.

Voorzitter! Het is duidelijk dat in die gevallen van echtscheiding waar kinderen aanwezig zijn, de posities van de echtgenoten-ouders en van de kinderen nauw met elkaar verweven zijn. Het is tevens duidelijk wie hierbij meestal de zwakste partij is. Dit wetsvoorstel raakt zowel de posities van ouders als van kinderen. Toch ligt, als ik het goed zie, het accent bij de kinderen en hun belangen. Op termijn zijn wellicht wetsvoorstellen te verwachten, voortvloeiend uit het rapport over scheidingsbemiddeling "Anders scheiden" van de Commissie herziening scheidingsprocedure, de commissie-De Ruiters. Daarbij ligt het

accent, als ik het opnieuw goed zie, bij de scheidende echtgenoten. Het is overigens helder dat het bij echtscheidingen waar kinderen bij betrokken zijn, altijd zal gaan om een complexe problematiek, waarbij deeloplossingen moeilijk voorstelbaar zijn.

Als ik er terecht van uit zou mogen gaan dat in het voorliggende wetsvoorstel de positie en de belangen van het kind het uitgangspunt zijn, dan wordt de vraag opgeroepen op welke wijze de wetgever – misschien moet ik meer in abstracto spreken over een wetgever – een bijdrage kan leveren aan de beste oplossing van de problemen die er, gegeven de echtscheiding, nu eenmaal liggen.

Nu wil ik er onvoorwaardelijk van uitgaan dat de ontwerpers van het oorspronkelijke voorstel alsook de Tweede Kamer, die via amendementen en anderszins invloed op dat voorstel heeft uitgeoefend, met de beste intenties behept zijn geweest. Maar, zoals zo dikwijls, blijken de inzichten over de vraag wat het beste of het best mogelijke is, zeer te kunnen verschillen. Iedereen die bij het wetgevingsproces is betrokken, zal zijn of haar bijdrage daaraan, in welke vorm dan ook, richten op wat men noemt "het belang van het kind". Maar als in een concreet geval de meningen over de vraag wat het belang van het kind dient, of juist niet, al kunnen verschillen, hoeveel te meer kan dat dan niet het geval zijn bij de abstracte benadering die de wetgever veelal eigen is?

Dit wetsvoorstel heeft mij, overigens opnieuw, bepaald bij de vraag wat een wetgever in deze problematiek vol doorns en distels eigenlijk vermag. Is het veel meer dan het beperken van de schade die is ontstaan en het zoveel mogelijk voorkomen van toekomstige schade? Dat is overigens al een niet geringe pretentie.

Een van de centrale vragen, zo niet de kernvraag, die bij dit wetsvoorstel is gerezen, is of de weg die de wetgever voorstelt in te slaan een bijdrage levert aan de oplossing van de gerezen conflicten of dat die misschien de bestaande conflicten versterkt of zelfs nieuwe opwekt. Daarbij gaat het uiteraard om verwachtingen, inschattingen omtrent de effecten van een, goed bedoeld, voorstel in de praktijk. Richtinggevend zouden daarbij kunnen zijn de ervaringen, opgedaan

onder de bestaande regeling. Ik hoop daar in het vervolg nog op terug te komen.

Voorzitter! Een van de hoofdproblemen waar dit wetsvoorstel een oplossing voor wil bieden, is de voorziening in het gezag nadat ouders de echt hebben verbroken. Uitgangspunt daarbij is dat het gezag en de verantwoordelijkheid die de ouders tijdens het huwelijk gezamenlijk ten aanzien van de kinderen hadden, na het huwelijk zoveel mogelijk zou moeten blijven bestaan. Met dat uitgangspunt kunnen onze fracties zich verenigen. Het is in zekere zin een idealistisch uitgangspunt, want ook voor de regering zal de voorwaarde gelden dat in concreto het belang van de minderjarige met deze voortzetting van het gezamenlijk gezag gediend zal moeten zijn.

Nu is er, zoals bekend, een wettelijke regeling van vrij recente datum en wel de wet van 6 april 1995, houdende nadere regeling van het ouderlijk gezag over en de omgang met minderjarige kinderen. Deze wet is op 2 november 1995 in werking getreden. Zoals in de stukken ook wordt opgemerkt, deed deze wet op het punt van de voortdoring van het gezamenlijk gezag na scheiding niet veel meer dan het codificeren van beslissingen van de Hoge Raad, sinds 1984 gegeven. Dat voortduren van het gezamenlijk gezag is op basis van genoemde wet afhankelijk van een gezamenlijk verzoek. Wat zijn nu de ervaringen met deze regeling?

In de stukken lees ik dat de staatssecretaris, zo schrijft zij in de aanvulling op de memorie van antwoord aan deze Kamer, geen signalen bekend zijn dat er problemen zijn met het gezamenlijk gezag na scheiding. Dat gegeven moge tot voldoening stemmen – ook ons – maar hiernaast staat het gegeven dat uit de statistieken blijkt, dat in slechts 17% van de scheidingen met kinderen het gezamenlijk gezag na scheiding voortduurt. Vindt de staatssecretaris dat niet een minimaal percentage?

Voor onze fracties is het in elk geval zeer de vraag of het genoemde percentage thans reden kan en moet zijn om het wettelijk systeem bij gezamenlijk gezag na scheiding 180 graden om te keren en uit te gaan van voortzetting van rechtswege, tenzij één van de partijen – echtgenoten of kinderen – zich daartegen

Holdijk

verzet. Voor zulk een omkering zou naar onze gedachten misschien reden zijn indien de praktijk een voortzettingpercentages van 75 – om maar een indicatie te noemen – te zien zou geven. Met andere woorden: wij zouden het huidige systeem voorlopig nog willen handhaven.

Voorzitter! Een tweede hoofdprobleem vormt het omgangsrecht. Dit recht van kinderen én ouders, bij de wet toegekend, levert in de praktijk een schier eindeloze, hardnekkige stroom problemen op als het gaat om de effectuering ervan. Het belang van het kind verwordt in de strijd tussen de ouders nogal eens tot speelbal. We zijn het wel eens met de staatssecretaris als zij in de memorie van antwoord aan deze Kamer schrijft, dat omgangsproblemen in wezen geen juridische problemen zijn, maar problemen die voortvloeien uit een verstoorde relatie en communicatie van de ouders. Die problemen zijn niet te verhelpen door de wet, ook niet door omgangsbemiddeling en begeleiding bij de uitvoering van omgangsregelingen aan te bieden of voor te schrijven. Op dit vlak blijkt niet alleen het vermogen van de wetgever, maar zelfs ook dat van de rechter zeer beperkt.

De eerder genoemde wet van 6 april 1995 is wat betreft de regeling van omgang na scheiding geëvalueerd in het rapport "De praktijk van het omgangsrecht". Het onderzoek heeft in de tweede helft van 1995 plaatsgevonden en kan derhalve, in strikte zin genomen, niet of nauwelijks als een evaluatie van genoemde wet gelden. Toegegeven, de praktijk van het omgangsrecht was van ouder datum. Desniettegenstaande zijn er toch wel vraagtekens te plaatsen bij het kwantitatieve aspect van dat onderzoek. Is het niet zó, dat er geen kwantitatief onderzoek heeft plaatsgevonden onder een representatief te achten groep van gescheiden ouders en hun kinderen? Moet niet veeleer gesteld worden dat het onderzoek van indicatieve waarde is en geen beschrijvend beeld bevat van omvang en aard van de omgangsproblematiek? Het zou bijvoorbeeld belangrijk zijn om te weten, in hoeverre omgangsregelingen en -afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen en voor welke duur.

Voorzitter! De samenhang tussen het punt van het gezamenlijk gezag

en de omgangsproblematiek is duidelijk. Waar van voortgezet gezamenlijk gezag sprake is, komt in juridische zin het omgangsrecht als zodanig niet aan de orde, aangezien er dan geen ouder zonder gezag bestaat.

Bij ons vorige punt is al gebleken, dat wij er niet aan toe zijn om het omgangsprobleem op te lossen door het gezamenlijk gezag van rechtswege te laten voortduren. Theoretisch zou dat kunnen, maar de vraag is of de praktijk aan die theorie zal beantwoorden. Niettemin brengt deze kwestie ons terug bij de eerder gestelde vraag, welk effect er van een wet c.q. wetswijziging uitgaat op de verhoudingen tussen de ex-echtgenoten onderling en hun kinderen.

In dit verband willen wij melding maken van enkele passages in een ons aangeboden conceptrapport van het landelijk bureau van de raad voor de kindbescherming van februari jongstleden, getiteld: "Werkwijze en organisatie primair proces scheiding en omgang".

Eerste citaat: "De toe-eigening van een monopolie op de opvoedingsverantwoordelijkheid en op het onderhouden van een relatie met het kind door de ene ouder met uitsluiting van de andere, gaat per definitie ten koste van het (toekomstig) belang van het kind." En elders lezen we, dat het echtscheidingsrecht hier te lande het ontstaan van conflicten tussen ouders over het (toekomstig) belang van het kind eerder in de hand werkt dan ontmoedigt. Dat duidt dus op een negatief effect van de wet. Herkent de staatssecretaris haar eigen standpunten in deze stellingen, die te denken geven zonder echter een eenduidige oplossing aan te reiken?

Ten slotte zou ik nog een korte opmerking willen maken over de tweede "poot" van het wetsvoorstel: het gezamenlijk gezag, te verwerven door een ouder en zijn of haar partner, niet-ouder. Hier stelt het wetsvoorstel – naar onze mening terecht – de eis dat de ouder-met-gezag drie jaar alléén het gezag over het (de) kind(eren) heeft gehad. Hierbij geldt echter niet de eis van een termijn van één jaar gezamenlijke verzorging en opvoeding, aldus de memorie van antwoord. Dit wijkt af van hetgeen mevrouw Michiels van Kessenich hier eerder heeft gezegd. Het is zaak dat op dat punt helderheid verschaft wordt. Zoals ik

het lees, geldt hier niet de eis van één jaar gezamenlijk verzorging en opvoeding. Naar onze opvatting zou een dergelijke eis wél gesteld moeten worden, min of meer als test dat beiden op harmonieuze wijze in staat zijn gebleken het belang van het kind te dienen, zulks met het oog op de bestendigheid van de relatie bij de uitoefening van het gezag. Het belang dat wij hechten aan het feit dat een kind zo mogelijk binnen een huwelijksrelatie opgroeit, speelt daarbij uiteraard op de achtergrond.

Stiefouderadoptie is ingrijpend en procedureel omslachtiger dan het verwerven van gezamenlijk gezag zoals thans in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, maar de vraag is waarmee het belang van het kind op den duur het meest gediend is.

Voorzitter! Onze bijdrage aan deze gedachtewisseling overziende, moet concluderend gesteld worden dat onze fracties op niet de minst belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel forse reserves hebben. Niettemin zullen wij met grote belangstelling luisteren naar de reactie van de staatssecretaris.

□

Mevrouw **Vrisekoop** (D66):

Voorzitter! Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen is van groot belang voor kinderen, voor moeders en vaders en voor nieuwe partners in het leven van die ouders en die kinderen. Het ordent een aantal problemen die zich in een veranderende wereld van relaties voordoen. Justitie tracht de intermenselijke verhoudingen zo goed mogelijk te regelen op een manier die voor iedereen helder en voor zoveel mogelijk mensen aanvaardbaar is.

In de eerste plaats wil ik er melding van maken dat men wel heel scherpzinnig moet zijn om te begrijpen hoe dit wetsvoorstel nu precies in elkaar steekt. Naast de wettekst is er een aantal amendementen geweest en halverwege de rit is een fundamentele wijziging aangebracht, te weten het voortzetten van ouderlijk gezag na echtscheiding. Op zichzelf is dat logisch. Het maken van een nieuw evenwicht was onvermijdelijk, omdat dit wetsvoorstel de positie van een niet verzorgende ouder wel helemaal leek weg te poetsen. Het werd er echter niet helderder op. Wat doet de staatssecretaris aan voorlichting op dit punt, nu men voornemens is om deze wet

Vriesekoop

al op 1 januari aanstaande van kracht te laten zijn?

Het familierecht is in beweging. Het geregistreerd partnerschap, de adoptiewetgeving, het naamrecht; het zijn allemaal wetten die juist in deze Kamer zijn behandeld of binnenkort behandeld zullen worden. Het geeft aan dat er een trend te signaleren is. Het gezin alleen als hoeksteen van de samenleving klopt niet meer. Meer en meer mensen leven op een andere wijze samen, bijvoorbeeld in eenoudergezinnen en ongehuwd samen in hetero- of homorelaties. Helaas moet ook worden vastgesteld dat een groot aantal huwelijken strandt in echtscheiding. Mede als gevolg daarvan werd in de nota Leefvormen uit 1992 al geconstateerd dat de samenlevingsverbanden aan het veranderen zijn en dat er bijvoorbeeld ook behoefte bestaat aan een wet zoals deze, waarbij onder meer de wettelijke basis wordt geregeld voor een zorgdragende partner die niet de biologische ouder van het kind is. Uit een recent in Amsterdam gehouden onderzoek bleek dat nog maar 6% van de huishoudens in de traditionele samenlevingsvorm van een huwelijk met kinderen samenwoont.

Op dit moment heeft de niet biologische ouder geen rechten en ook geen plichten, terwijl die persoon feitelijk medeverantwoordelijkheid draagt en het huishouden mee financiert. Simpele zaken zoals het aanvragen van een paspoort, het openen van een bankrekening of het nemen van maatregelen uit medisch oogpunt ten behoeve van de kinderen kunnen niet door hem of haar geschieden. Mijn fractie heeft de overtuiging dat deze wet bijdraagt aan het scheppen van een juridisch kader van de uiteenlopende samenlevingsvormen waarbij kinderen zijn betrokken.

Toch heeft de fractie van D66 ook veel oog voor het belang van het kind, dat er niet per definitie bij gebaat is dat er een mogelijkheid wordt geschapen waarbij de natuurlijke niet verzorgende ouder, niet de partner – in veel gevallen gaat het om de vader – beknot wordt in zijn mogelijkheden ten gunste van de verzorgende niet-ouder. Die mogelijkheid wordt gecreëerd door de invoering van medevoogdij van de partner van de verzorgende ouder, hetgeen feitelijk neerkomt op een gelijktijdige beëindiging van de

ouderpositie van de biologische niet verzorgende ouder.

Ik zou graag met de staatssecretaris van gedachten willen wisselen over de praktijk van deze wet. Ook al is er sprake van de regel van voortgezet ouderschap na echtscheiding, feitelijk zullen kinderen veelal bij een van beide ouders wonen. De niet verzorgende ouder verliest in feite zijn gelijkwaardige positie ten opzichte van de verzorgende ouder en krijgt als het ware een ondergeschikte positie, zelfs als beide ouders evenveel juridische zeggenschap over het kind of de kinderen blijven houden. De ouders zijn genoodzaakt het met elkaar eens te worden over wat het beste is voor de kinderen, waarbij zij in een gelijkwaardige positie ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de kinderen staan.

In veel gevallen gaat het goed; daarvoor zijn de meeste wetten dan ook helemaal niet nodig. In ruwweg 20% van de gevallen gaat het niet goed. In die gevallen speelt vaak een nieuwe partner een rol. De zaak kan dan nog verergeren door de aanvraag van de verzorgende ouder om onder deze wet met die nieuwe partner gezamenlijk voogdij te mogen uitoefenen. Wat kan de niet verzorgende ouder daartegen beginnen? In oudere zaken, waarbij de niet verzorgende ouder destijds de toeziende voogdij had, speelt hij in een dergelijk verzoek om medevoogdij al helemaal geen rol, omdat er immers geen sprake is van voortgezet ouderschap. Welke garantie is er dan dat de bezoekerregeling met de biologische ouder toch wordt voortgezet of hervat?

Schrijnend zijn de verhalen van de afzonderlijke families, waarbij het contact tussen vader en kinderen is verbroken. Als je ervan uitgaat dat een kind per definitie contact wil houden met beide ouders en dat de niet verzorgende ouder, vaak de vader, ook de wens heeft om zijn kinderen te blijven zien, dan moet er te allen tijde voor worden gezorgd dat deze contacten in de een of andere vorm van bezoekerregeling mogelijk zijn en blijven. Is dat onder deze wet ook de verantwoordelijkheid van de medevoogd?

Kinderen van gescheiden ouders hebben recht op omgang met beide biologische ouders. Bij onoverkomelijke problemen tussen de gescheiden ouders dienen er zodanige faciliteiten te worden geboden dat die omgang in het belang van het

kind op neutraal terrein en zo nodig onder toezicht kan plaatsvinden. Ik pleit dan ook voor het optimaal faciliteren van de bezoeker-mogelijkheden, zowel qua ruimte als wat betreft de medewerkers van de raad voor de kindbescherming. Zij kunnen de bezoeken, mocht dat nodig zijn, begeleiden. Ook omgangsbemiddeling kan een oplossing bieden.

De rechter beslist in specifieke gevallen of één van de ouders, in de meeste gevallen de vader, betrokken kan blijven bij de opvoeding van de kinderen. De raad voor de kindbescherming heeft hierbij een adviserende functie. De rechter volgt meestal het advies van de raad. De rol van de raad voor de kindbescherming is daarmee een bepalende. Door de lengte van de procedures is er meestal een hoeveelheid tijd voorbijgegaan, waarbij de vader een deel van de groei van het kind heeft moeten missen. Kan de staatssecretaris erop toezien dat de planning van de raad in deze gevallen wordt geoptimaliseerd? Het blijkt ook dat er sprake is van grote verschillen in de efficiency van de raden onderling. Kan de staatssecretaris erop toezien dat de doorlooptijden van deze raden worden gelijkgetrokken?

Vaders verkeren dus vaak in een ondergeschikte en afhankelijke positie. Men krijgt een medewerker van de raad toegewezen. Deze behandelt de zaak en stelt een advies op. Dat advies wordt vaak gevolgd door de rechter. Op die manier is het de medewerker van de raad die in principe bepaalt of de vader zijn kinderen nog ziet en hoe dat gebeurt. In gevallen waarbij de vader zijn rechten verliest, is er nauwelijks recht op beroep. Zo kan het gebeuren dat een vader door obstructie van zijn ex-echtgenote zijn kinderen niet meer kan bezoeken tot hun twaalfde levensjaar. Dat is het moment dat het kind zelf wordt gehoord. Wil de staatssecretaris erop toezien dat de situaties, waarbij de zorgende ouder obstructie pleegt met betrekking tot de afgesproken bezoekerregeling, beter worden aangepakt?

Als er al sprake is van een bezoekerregeling, dan geldt die meestal voor de niet verzorgende ouder. Voor veel kinderen is het echter ook van belang om de rest van de familie van de niet verzorgende ouder te blijven zien. Met

Vrisekoop

name de grootouders zijn voor veel kinderen een belangrijke factor in hun groeiproces. Zij worden vaak buiten bezoeken gehouden.

Bij de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer zei de staatssecretaris dat het niet naleven van een omgangsregeling op zichzelf geen grond is om het gezamenlijk gezag van de verzorgende ouder met diens partner te weigeren. Het staat verder vast dat de niet verzorgende ouder een dergelijk verzoek niet door een veto kan blokkeren. Welke mogelijkheden staan die ouder dan ten dienste? Het feit "dat het niet gaat", zoals de verzorgende ouder kan zeggen van een moeilijk lopende bezoekenregeling, kan door de niet verzorgende ouder heel anders worden ervaren. Van kinderen kan niet worden verwacht dat zij oprecht zijn in gevallen van conflicten tussen de ouders. Zij willen de kool en de geit sparen. Zij hebben solidariteitsproblemen en zij weten niet hoe ze iedereen te vriend moeten houden. Wat is dan het belang van het kind? Is het niet mogelijk om op basis van artikel 269 aansluiting te zoeken bij de gronden voor ontzetting uit het ouderlijk gezag? Is het niet mogelijk om alleen in die gevallen toe te staan dat een ouder op grond van artikel 251, lid 2, van het BW wordt "ontouderd"?

De behandeling van dit soort zaken vergt tijd bij rechtbanken. Een en ander wordt vaak aangehouden voor het vragen van advies. Veelal is een aantal zittingen nodig. In de beantwoording van de schriftelijke vragen schrijft de staatssecretaris dat zij niet goed een inschatting kan maken van de verzwaring van de werklust van de rechterlijke macht die deze wet tot gevolg zal hebben. Toch wil ik hier nogmaals mijn zorg hierover uitspreken en vragen om, zo nodig, middelen hiervoor vrij te maken.

Evenals de heer Holdijk citeer ik de raad voor de kindbescherming: "De toe-eigening van een monopolie op de opvoedingsverantwoordelijkheden en op het onderhouden van een relatie met het kind door de ene ouder, met uitsluiting van de andere, gaat per definitie ten koste van het belang van het kind. Het bestaan van een belangenverstrengeling die nadelig is voor het kind, vormt in aanleg een ernstige bedreiging voor het fundamentele recht van het kind op een gezonde en evenwichtige

ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid."

Bij ongeveer de helft van de kinderen die na een scheiding van één van de ouders gescheiden worden – in de meeste gevallen van hun vader – wordt het contact met die ouder permanent verbroken. Het kind heeft volgens het Verdrag van de rechten van het kind recht op contact met beide ouders. Deze wet mag dat beginsel op geen enkele manier frustreren.

Met belangstelling zie ik de antwoorden van de staatssecretaris tegemoet.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Mijn fractie heeft dit wetsvoorstel met gemengde gevoelens ontvangen. Dat hebben wij ook in het voorlopig verslag tot uitdrukking gebracht. De schriftelijke voorbereiding heeft dit niet wezenlijk veranderd.

De voorgestelde wijzigingen hebben grotendeels – behoudens niet verder uit te spitten detailkritiek – onze instemming. Dat de na een scheiding niet verzorgende ouder het ouderlijk gezag behoudt in plaats van – zoals voorheen – een toeziende voogdij die in de praktijk niets voorstelt, achten wij een zeer grote verbetering. Er zit hier echter een zeer grote adder onder het gras en die adder is de oorzaak van onze gemengde gevoelens. Ik kom daar nog op terug.

Dat pleegouders beiden de voogdij krijgen in plaats van één van hen – parallel aan het door twee ouders uitgeoefende ouderlijk gezag – is eveneens winst. Ook de invoering van de mogelijkheid om het ouderlijk gezag mede toe te kennen aan de partner van de ouder die het gezag heeft mits er geen andere met het gezag beklede ouder is, heeft onze instemming. Niettemin raakt deze wijziging eveneens de al genoemde adder onder het gras.

Mijn fractie stemt in met de ontwikkeling die het denken over het belang van het kind de laatste decennia doormaakt. Ik wijs er in het bijzonder op dat meer en meer erkend wordt dat de handhaving van een goed contact met beide ouders, ook na een scheiding, voor kinderen van wezenlijk belang is en dat dit belang niet te snel voor andere belangen mag wijken. Daarom is mijn fractie, zoals ik al zei, verheugd

met het eerste deel van het tweede lid van het thans voorgestelde artikel 251. Daarom ook is de vraag of die wijziging werkelijk inhoud krijgt dan wel een loze kreet blijft, voor onze beoordeling van dit voorstel van wezenlijk belang.

Onze ongerustheid wordt gewekt door de uitzonderingsbepaling in het tweede deel van het tweede lid van artikel 251: de mogelijkheid om de niet verzorgende ouder van zijn of haar ouderlijk gezag te beroven in het belang van het kind. Het gevaar doet zich voor dat deze mogelijkheid de reeds genoemde verbeteringen degradeert tot fopspeen. Wat in het kader van deze bepaling onder "het belang van het kind" moet worden verstaan, is immers niet gedefinieerd. De Tweede Kamer heeft niet over de inhoud van dit begrip gesproken, althans voorzover ik kon nagaan. Alleen het al dan niet refereren aan het begrip is in discussie geweest. Moet dat belang omschreven worden zoals ik zo-even aanduidde of moet dit belang gedefinieerd worden op de wijze zoals dat tot dusverre nogal eens werd gedaan bij de vaststelling c.q. handhaving van omgangsregelingen? Kortweg en dus ruw gezegd, kwam dit neer op: geen problemen in het verzorgende gezin. Dus de verzorgende ouder moet, right of wrong, zijn of haar – meestal haar – zin hebben.

De uitspraak dat het gezag over het kind aan slechts één van de ouders alleen toekomt – gedaan op verzoek van deze ouder alleen en tegen de zin van de ander – betekent in wezen voor die ander wat wij thans "ontzetting van het ouderlijk gezag" noemen. Mijn fractie is van oordeel – ik ben het op dat punt volstrekt met mevrouw Vrisekoop eens – dat de gronden voor een dergelijke beslissing dan ook gezocht dienen te worden in dezelfde sfeer, dus zoals thans gedefinieerd in artikel 1:269 BW. Ook daarin wordt, terecht, gerefereerd aan het belang van het kind. Daarbij staat het belang van het voortgezette contact tussen ouders en kinderen, impliciet, op de voorgrond. Wij zouden er groot bezwaar tegen hebben wanneer "het belang van het kind" in het kader van de thans besproken bepaling zou worden uitgelegd op de oppervlakkige wijze die ik al noemde: primair streven naar rust in de tent. Van een dergelijke uitleg valt te verwachten dat hij zal leiden tot ruime toepas-

Heijne Makkreel

sing van die mogelijkheid om de nieuwe partner van de verzorgende ouder – zij het op een termijn van drie jaar – het medegezag te kunnen geven ten koste van “ontoudering” van de werkelijke ouder. De verbetering die in de hoofdregel van artikel 251, tweede lid, is gelegen, dreigt daardoor, zoals ik al zei, een fopspeen te worden.

Mijn fractie is glad vóór de mogelijkheid om een nieuwe partner van de verzorgende ouder medegezag te geven, maar, behoudens de in artikel 269 aangeduide gevallen, alleen in de situatie waarin de tweede ouder met gezag niet meer in leven is of er nooit geweest is, dan wel zelf in het behoud van zijn of haar gezag niet geïnteresseerd is. Wij wensen het gezag voor de nieuwe partner niet ten koste van een afnemen van dat gezag van de eigen ouder van het kind tegen diens wil. Wij zouden er dan ook de voorkeur aan hebben gegeven als in de uitzondering in het tweede deel van het tweede lid van artikel 251 uitdrukkelijk aan de in artikel 269 genoemde gronden was gerefereerd. Waar dit nu eenmaal in de wetstekst niet is gebeurd, hechten wij eraan dat ter gelegenheid van deze openbare behandeling deze uitleg, althans een uitleg waarbij primair wordt uitgegaan van het belang van het handhaven van het gezamenlijk gezag, uitdrukkelijk wordt bevestigd.

Voorzitter! Mijn fractie acht een duidelijk standpunt van de staatssecretaris over dit vraagpunt van groot belang voor haar opstelling ten opzichte van dit voorstel. Zij wacht het antwoord met belangstelling af.

De vergadering wordt van 14.40 uur tot 14.55 uur geschorst.

□

Staatssecretaris **Schmitz**: Voorzitter! Ik dank de leden van de Kamer. Ik zal proberen op de onderscheiden onderdelen zo goed mogelijk in te gaan.

Zoals mevrouw Michiels van Kessenich al terecht constateerde, is dit wetsvoorstel een volgende stap in een hele reeks van wetsvoorstellen in het personen- en familierecht die dit jaar in de Eerste Kamer aan de orde is geweest. Daar komt het afstammings- en het adoptierecht nog bij. Straks zal ik nog het een en ander zeggen over het advies van de

commissie-Kortmann, omdat dit zeer recent en actueel is.

Het personen- en familierecht is zeker geen spectaculair beleidsterrein, hooguit als een advies van een commissie-Kortmann verschijnt onder de wel al te snelle titel Homohuwelijk. Over het algemeen trekt het niet zoveel aandacht. Dit staat eigenlijk haaks op het feit dat deze wetgeving zeer ingrijpend is voor het leven van heel veel mensen. De heer Holdijk en anderen signaleren terecht dat wij hierover een zakelijke discussie voeren. Er is een hoeveelheid zakelijke gegevens, maar de achtergrond waarmee wij hier te maken hebben, is vaak triest. Er zijn vaak grote problemen, mensen hebben zorgen en de kinderen – door de heer Holdijk de zwakste partij genoemd – zijn vaak slachtoffers.

Vandaag gaat het juist over de relatie tot kinderen. Juist in het belang van kinderen – op dit begrip, waar de heer Heijne Makkreel zo duidelijk over sprak, kom ik dadelijk terug – proberen wij zo goed mogelijk regelingen te treffen. Het blijkt heel duidelijk een buitengewoon gevoelige materie te zijn. Daarvan getuigen de belangen- en cliëntenorganisaties die in dit kader terecht de aandacht hebben gevraagd. Ook daarbij staan de belangen van de ene groep echter vaak in gespannen verhouding tot de belangen van de andere groep. Het is dus zaak voor een wetgever om een redelijke balans – mevrouw Le Poole sprak over een redelijk evenwicht – te vinden. Dat is bepaald niet altijd eenvoudig. Steeds weer moeten wij ons realiseren dat de overheid wel kan proberen zorgvuldige wetgeving tot stand te brengen, maar dat een overheid absoluut niet in staat is om verstoorde menselijke verhoudingen van bovenaf te regelen. De verantwoordelijkheid van de mensen zelf blijft daarbij uitdrukkelijk in beeld. Wij kunnen alleen proberen zo goed mogelijke waarborgen te bieden, zeker voor de zwakste partij, de kinderen.

Voorzitter! De heer Heijne Makkreel en anderen hebben het belang van het kind heel nadrukkelijk onderstreept. Ik geef onmiddellijk toe – dat zie je ook in andere wetsvoorstellen rondom het personen- en familierecht – dat wij nogal eens snel met dat begrip aan de slag gaan. Een zekere oppervlakkigheid is daar zeker niet vreemd aan. Bovendien heb ik

eerder gesignaleerd dat eenieder dat criterium, het belang van het kind, weet te hanteren in zijn eigen voordeel. Daarmee kun je bij zeer tegenovergestelde belangen werken.

Hier proberen wij te spreken over de verantwoordelijkheid voor kinderen. Dat is natuurlijk het ingewikkeldst. Straks ga ik nog uitvoeriger in op de positie van de andere ouder, waarvoor mevrouw Vriskoop en anderen heel nadrukkelijk de aandacht hebben gevraagd. Hier proberen wij te spreken over het belang van het kind. Nu hebben wij het zo geregeld dat het gezamenlijk gezag na echtscheiding wordt voortgezet, tenzij... Die puntjes moeten dan worden ingevuld. Ik kom nog terug op de vraag waarom wij dat zo hebben geregeld. De heer Heijne Makkreel zei het heel duidelijk: het moet geen loze kreet, geen fopspeen worden. Op grond van de titel “het belang van het kind” mag niet al te snel of al te gemakkelijk worden afgezien van dat gezamenlijk gezag.

Ik hoop oprecht dat dit niet het geval zal zijn. Juist het gezamenlijk gezag vind ik van groot belang. Je hebt een verantwoordelijkheid voor kinderen. Als er helaas een eind komt aan een relatie, dan houdt die verantwoordelijkheid voor kinderen niet meteen op. De lijn zetten wij zo uitdrukkelijk voort. Het is een principiële en misschien wat idealistische stelling, maar ik vind het toch de meest juiste benadering. Daar moet je niet te gemakkelijk van afzien en dan maar roepen: dat is in het belang van het kind.

De heer Heijne Makkreel zegt dat je alleen enkelvoudig gezag zou mogen verlenen in geval van ontheffing, dat wil zeggen dat de andere ouder ongeschikt/onmachtig is. Dergelijke gronden vind ik erg zwaar. Als je deze gronden hanteert, vraag ik mij af of dat voor de kinderen een oplossing biedt. Het gaat in het algemeen over nog verder verstoorde verhoudingen dan aanvankelijk al het geval was. Het gaat hierbij om situaties waarin die andere ouder niet het gezamenlijk gezag krijgt en dus verder op afstand komt. Op de waarborgen voor de andere ouder kom ik nog terug, al zijn deze waarborgen niet 100%. Als je terwijl de andere ouder al op afstand staat, de ontheffingsgronden toepast, is het de vraag of dit een oplossing is voor de kinderen omdat je te maken hebt met mensen die

Schmitz

absoluut niet meer naar elkaar willen luisteren en niet met elkaar kunnen communiceren over het belang van het kind. Mij lijkt de voorwaarde van artikel 269 die de heer Heijne Makkreel noemde een al te zware. Gezamenlijk gezag moet de eerste keuze en de hoofdlijn zijn. In situaties dat dit echt niet kan en het belang van het kind echt in het gedrang komt, moet van gezamenlijk gezag kunnen worden afgezien. Je moet dat wat breder zien en niet zo beperkt zoals de heer Heijne Makkreel dat doet met artikel 269.

Ik wil wat dieper ingaan op het voortduren van het gezamenlijk gezag. Mevrouw Le Poole noemde deze wijziging wat snel na de vorige. Voor mij staat het principe voorop dat je verantwoordelijkheid draagt voor kinderen. Als er dan een einde komt aan de relatie, komt er niet ook automatisch een einde aan de verantwoordelijkheid voor kinderen. Integendeel, de normale situatie zou moeten zijn dat je die verantwoordelijkheid voortzet, tenzij het echt niet anders kan. Over dat laatste hebben wij net al even gesproken.

De heer Holdijk vraagt zich af waarom nu al voor die "omgekeerde" situatie wordt gekozen van het gezamenlijke gezag. Mevrouw Le Poole vond het, zoals ik reeds zei, wat snel. Er is daaraan toch wel een wat langere discussie voorafgegaan. Men kan dat terugvinden in de stukken. De Nederlandse gezinsraad zei al in de jaren tachtig dat de situatie omgedraaid zou moeten worden. Het WIJN, de koepel voor jeugdwelzijnsorganisaties, heeft erop aangedrongen, evenals de raad voor de kindbescherming. De rechterlijke macht zelf heeft steeds duidelijker laten horen dat de situatie zou moeten veranderen en dat het gezamenlijk gezag na echtscheiding moet worden voortgezet. Kortom, mensen die vaak in de praktijk deze problemen zijn tegengekomen, hebben deze geluiden laten horen. Vandaar dat het kabinet uitdrukkelijk heeft gekozen, het gezamenlijk gezag na echtscheiding voort te zetten. Dat dient de hoofdregel te zijn.

De heer Holdijk wees erop dat bij echtscheiding slechts 17% van de ouders kiest voor gezamenlijk gezag. Er is echter nog een gegeven dat mij in zekere mate, want alles is relatief, hoopvol stemt over de wijze waarop mensen omgaan met echtscheiding en de problemen en conflicten die daaruit voortkomen. Dat gegeven is

het zeer snel stijgende percentage mensen die gemeenschappelijk tot een verzoek tot echtscheiding komen. Dat is niet automatisch een verzoek tot gezamenlijk gezag. Achter een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding zit een convenant waarover men het met elkaar eens moet zijn geworden. Dat percentage van gemeenschappelijke verzoeken bedroeg in 1994 19,5. Een jaar later stijgt het tot 27,7 en in 1996 bedraagt het 31,3. Dat percentage stijgt dus zeer snel. Ik hoop oprecht dat dit een soort signaal is dat mensen weliswaar niet met plezier gaan scheiden, want een scheiding brengt altijd zorg en verdriet mee, maar in het kader van hun verantwoordelijkheid wel beseffen dat je zo goed mogelijk gemeenschappelijk een eind aan je relatie moet maken, inclusief de zorg voor de kinderen en dat je daarover tot overeenstemming moet komen. Mevrouw Michiels van Kessenich heeft er naar aanleiding van het uitgangspunt "echtscheiding en dan de kinderen" voor gepleit om de situatie van de kinderen, zeker juridisch, zo min mogelijk te veranderen. Dat is ook precies de filosofie die erachter zit: laat de situatie in stand; probeer de situatie zo lang mogelijk te handhaven en verander die alleen als het niet anders kan. Dat wil dus niet zeggen dat die kinderen niet in de problemen zijn. Maar geprobeerd moet worden om datgene wat niet echt veranderd hoeft te worden, dan ook niet te veranderen.

De heer Holdijk heeft gesproken een omkering van 180%. Ik heb zojuist de historie en het principe dat hierachter zit, geschetst. Mevrouw Le Poole gebruikte het begrip "cultuurverandering". Ik ben het met haar eens dat er bij een inwerkingtreding van de wet per 1 januari een jaar later nog geen sprake is van een wezenlijke verandering. Dat vraagt immers om een heel proces. Ik vind echter wel dat wij het teken zouden moeten geven om die cultuurverandering ook inderdaad tot stand te brengen.

Ik wil wat verder ingaan op de positie van die andere, niet verzorgende ouder. Daarmee bedoel ik de ouder die geen gezamenlijk gezag met de verzorgende ouder op zich neemt. Mevrouw Vrisekoop heeft opgemerkt dat scheidingsbemiddeling in de praktijk lang niet altijd haalbaar zal zijn. De positie van die andere ouder zal, al is zij

betrekkelijk, toch zo zorgvuldig mogelijk in onze regelgeving moeten worden gewaarborgd. Hoe kan dat? Het gaat om vragen zoals: wie zal de verzorging op zich nemen, wie wordt met het gezag belast? Vaak wordt zo'n beslissing genomen op praktische gronden. De ene ouder heeft meer tijd voor de verzorging en ook de huisvestingssituatie speelt een rol. Kortom, er zijn vaak heel praktische gronden die eraan ten grondslag liggen.

De positie van die andere ouder moet echter uitdrukkelijk beschermd worden. In de eerste plaats zal de andere ouder altijd betrokken moeten worden in de procedure. Er is inderdaad geen sprake van een vetorecht, maar hij moet er toch bij betrokken blijven. In de tweede plaats noem ik de positie van de rechter bij een verzoek voor gezamenlijk gezag van de verzorgende ouder en de nieuwe partner. Die komt ook in beeld als wij het over het belang van het kind hebben.

Mevrouw Vrisekoop vroeg of de medevoogd ook enige verantwoordelijkheid ten aanzien van het omgangsrecht heeft. Dat is niet in regelgeving vastgelegd, maar ik vind eigenlijk wel dat die verantwoordelijkheid er is. Wat gebeurt er als de omgang met de andere ouder absoluut niet goed verloopt? Ik denk dat dat voor de rechter een aanwijzing kan zijn om een zaak waarin een verzoek voor gezamenlijk gezag wordt gedaan, aan te houden. Hij kan eerst aan de nieuwe partners vragen om de omgang uitdrukkelijk goed te regelen. Het lijkt mij dat dit in de praktijk wellicht ook zo zal gaan, omdat juist ook de rechter het belang van het kind in beeld heeft. Als de omgang met de andere ouder niet goed verloopt, dan is dat geen teken van een goede verantwoordelijkheidsinvulling van de "nieuwe ouders". De rechter zou derhalve heel wel kunnen zeggen dat hij de zaak aanhoudt, omdat eerst de omgang maar eens goed geregeld moet worden.

Het blijft bij de positie van de verzorgende en de andere ouder overigens altijd een beetje kiezen uit meerdere kwaden. Met een nieuwe partner bestaat ook de theoretische mogelijkheid van stiefouderadoptie. Zoals echter ook uit de stukken blijkt, is er op dat gebied uitdrukkelijk sprake van problemen en bezwaren. Wij verkiezen derhalve de mogelijk-

Schmitz

heid van het gezamenlijke gezag boven de stiefouderadoptie.

Ik noem nogmaals het belang van het kind dat daarbij aan de orde is. Daarom moet men ook ten minste drie jaar alleen het ouderlijke gezag hebben gehad. Er moet voor het kind een bestendige en stabiele situatie zijn. Die situatie moet dan ook de juridische bescherming krijgen in dat gezamenlijke gezag.

Voorzitter! Verschillende leden hebben over het omgangsrecht gesproken. De omgang blijft een van de gevoeligste punten in dit soort zaken. Wij moeten daarmee zo goed mogelijk blijven omgaan, ook als overheid. Wij moeten nagaan hoe wij zoveel mogelijk waarborgen kunnen bieden. In de stukken aan de Tweede Kamer heb ik gewezen op twee experimenten, enerzijds inzake scheidingsbemiddeling en anderzijds inzake omgangsbemiddeling. Heel concreet kan ik melden dat wij voor beide experimenten een commissie hebben samengesteld en dat wij met een paar arrondissementen in gesprek zijn gegaan om die experimenten daar uit te voeren. Het is de bedoeling om, nadat de commissie aan het werk is gegaan – dat moet in elk geval nog voor het eind van het jaar gebeuren – een jaar de tijd te nemen om die experimenten uit te voeren en een rapportage uit te brengen.

De heer Holdijk heeft gezegd: de evaluatie van de wetgeving inzake omgangsrecht levert alleen maar kwalitatieve gegevens op. Daar heeft hij volstrekt gelijk in. Er spreekt hooguit een zekere indicatie uit, maar er wordt geen beschrijving gegeven van de situatie van gescheiden mensen met kinderen. Misschien is het goed om nader onderzoek op dit punt te entameren. Wellicht kan dit gekoppeld worden aan het experiment terzake. Ik zal dit in ieder geval laten bezien.

De heer Holdijk en anderen hebben gevraagd: wat kunnen hulpverleningsorganisaties, de raad voor de kindbescherming en dergelijke nog doen? Er ligt een conceptrapportage inzake de werkwijze van de raad voor de kindbescherming. De kern ervan komt erop neer dat deze raad een wat meer bemiddelende rol moet hebben. Dat lijkt mij een goede weg. Ik zal daar dus zeker in positieve zin naar kijken.

Dan kom ik tot wat losse vragen. Mevrouw Vrisekoop heeft gezegd dat

een en ander nogal ingewikkeld in elkaar zit en heeft gevraagd: wat wordt concreet gedaan aan voorlichting? Wij hebben een hele set informatiestukken gereedgemaakt voor een aantal beroepsgroepen met de bedoeling dat die informatie een ruime verspreiding krijgt. Beroepsgroepen die te maken krijgen met dit voorstel krijgen die informatie. Verder zijn er publicatiebrochures die handelen over een flink aantal onderwerpen in het familierecht waarover wij dit jaar hebben gesproken. De bedoeling is dat wij, als dit voorstel door deze Kamer wordt aanvaard, wat ik natuurlijk hoop, in november starten met een voorlichtingscampagne over de nieuwe familierechtelijke wetgeving die per 1 januari aanstaande in werking treedt. Daarbij horen aparte instructie- en voorlichtingsbijeenkomsten voor ambtenaren van de burgerlijke stand over het nieuwe naamrecht, het geregistreerd partnerschap en het afstammingsrecht, ofschoon wij met het laatste nog niet zover zijn. Die informatie moet geboden worden, zodat iedereen goed met de wet kan omgaan.

Mevrouw Michiels van Kessenich vroeg: zal het effect optreden dat het aantal gevallen van gezamenlijk gezag met een nieuwe partner daalt? Ik denk dat dit effect kan optreden. De vraag is wel of het gezamenlijk gezag na echtscheiding snel zal toenemen. Wij moeten dit afwachten, maar dat een en ander effect zal krijgen, is duidelijk.

Een heel praktische vraag van mevrouw Van Kessenich betreft de fiscale consequenties. Ik heb mij daarover laten informeren, want ik ben absoluut geen fiscaal deskundige. De situatie is niet anders dan nu bij co-ouderschap. Fiscaal zal de feitelijke situatie doorslaggevend zijn. Gezamenlijk gezag betekent niet automatisch co-ouderschap. Het gaat erover wie de zorg voor de kinderen heeft. Als de kinderen bij een van de ouders wonen, is er, ook als er gezamenlijk gezag is, fiscaal geen alleenstaande ouder met kinderen. Het gaat dus in wezen door in dezelfde lijn als het co-ouderschap nu.

Mevrouw Le Poole sprak haar zorg erover uit, dat moeders in bepaalde situaties nauwelijks durven te vragen om het alleengezag, nu het gezamenlijk gezag automatisch doorloopt. Ik verwacht dat niet en ik

hoop het vooral ook niet. Ik denk dat er dan uitdrukkelijk een rol voor de advocatuur is. Ik neem aan dat wij langs die weg de waarborgen hebben, dat de positie van die moeders uitdrukkelijk in beeld is.

Ik had het net al even over andere hulpinstanties in de begeleiding, de bemiddeling, het RIAGG, het maatschappelijk werk, de raad voor de kindbescherming enz. In het kader van de experimenten waarover ik zojuist sprak, moet extra gekeken worden welke stimulerende rol die hulpverleningsorganisaties ten behoeve van de onderscheiden partijen kunnen hebben.

Mevrouw Vrisekoop vraagt of er bij de omgangsregeling obstructie gepleegd kan worden en of daar sancties op zijn. Ik zei al dat ik aanneem, dat de rechter als hij dat soort situaties signaleert een verzoek zal aanhouden, omdat de omgang uitdrukkelijk goed gestalte moet krijgen. Dat is niet een concrete harde sanctie. De rechter kan ook anders oordelen. Het is bepaald moeilijk om obstructie te voorkomen, maar dat geldt natuurlijk in het algemeen in een slechte, verstoorde situatie.

In het kader van mijn verantwoordelijkheid voor de kindbescherming is het zeker een zorg, dat plannen en doorlooptijden bij de raad voor de kindbescherming goed behartigd worden. Men werkt aan een verbeterproces, waarbij planning en doorlooptijden zo goed mogelijk worden opgezet. Ik heb daar zeker vertrouwen in. Ik zal er nog eens apart over spreken. Ik meen werkelijk, dat er een goede ontwikkeling is.

Mevrouw Vrisekoop heeft ook een zekere zorg over de werklust van de rechterlijke macht. In de stukken hebben wij gesteld dat wij niet veel problemen voorzien, maar het lijkt mij goed dat wij dit uitdrukkelijk in beeld houden.

Voorzitter! Het is een volstrekte coïncidentie dat de Kamer het wetsvoorstel vandaag behandelt, terwijl ik straks, als de tijd het toelaat, het rapport van de commissie-Kortmann in ontvangst zal nemen. Dat zou je niet zeggen als je de publiciteit in de pers hebt gezien, maar die is kennelijk gebaseerd op oude concepten. Het rapport wordt straks pas aangeboden. Vanochtend heb ik het rapport onmiddellijk laten doorsturen naar Eerste en Tweede Kamer. U zult het

Schmitz

zeker nog niet ontvangen hebben. Het is mijn bedoeling, op vrij korte termijn met het kabinet te overleggen over de uitkomsten van het rapport. In een aantal gevallen is de commissie unaniem. Op het hoofdonderdeel, de openstelling van het huwelijk voor homoseksuele paren, is een verdeeld advies, met vijf, respectievelijk drie leden, uitgebracht, met goede argumenten pro en contra. Ik zeg dat maar vast, omdat het anders een beetje schimmetje spelen is, als ik om vijf uur het rapport aanpak en het concept gelezen heb. De bedoeling en mijn streven is, dat het kabinet vóór het eind van het jaar een reactie geeft op die voorstellen van de commissie-Kortmann. Ik denk in ieder geval dat dit rapport buitengewoon bruikbaar is om een goede kabinetsreactie te kunnen opstellen.

□

Mevrouw **Michiels van Kessenich-Hoogendam** (CDA): Voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor haar beantwoording. Voordat ik op die antwoorden inga, zou ik eerst iets willen opmerken over een paar opmerkingen die collega's hier gemaakt hebben.

De heer Holdijk meent dat er verschil is tussen wat er in de memorie van antwoord staat en wat ik gezegd heb over de eis van een gezamenlijke verzorging en opvoeding gedurende één jaar. Dat verschil is er niet, want in de memorie van antwoord gaat het over de situatie – de heer Holdijk knikt; hij heeft het al gezien – dat er een ouder is, maar niet een andere, juridische ouder, terwijl ik het uitdrukkelijk had over de situatie dat er een scheiding is uitgesproken en dat beide ouders juridische ouders zijn, waarbij je dan het geval krijgt dat de moeder of de vader een nieuwe partner krijgt en die op een zeker moment wil belasten met medegezag. Dan geldt wel degelijk de termijn van het gedurende één jaar gezamenlijk hebben opgevoed en verzorgd.

Dan kom ik op een punt dat door mevrouw Vrisekoop en met een krachtiger toonzetting door onze collega Heijne Makkreel is aangevoerd. Zij vragen – mevrouw Vrisekoop suggereert het in wat minder stringente bewoordingen, maar de heer Heijne Makkreel vraagt het, meen ik, ook echt – om het begrip “het belang van het kind” in

artikel 251, lid 2, van het wetsvoorstel zo uit te leggen dat het aansluit bij de gronden voor ontzetting in artikel 269. De heer Heijne Makkreel zegt, als ik hem goed begrepen heb: wij vinden het een uitstekend idee dat het gezamenlijk ouderlijk gezag doorgaat na de scheiding; wij vinden ook dat de mogelijkheid om dan toch aan één ouder het ouderlijk gezag toe te kennen, niet zo vreselijk groot moet zijn. Hij heeft voorts gezegd: “rust in de tent” is niet een voldoende argument om aan één ouder de ouderlijke macht toe te kennen, en hij vraagt aansluiting bij de gronden voor ontzetting.

Wij zijn daar zeker tegen. Wij zouden dat een onaanvaardbare beperking vinden van de grond “het belang van het kind”. Waarom? Omdat het in het geval van ontzetting gaat om een onmogelijkheid van de ouder om de ouderlijke macht uit te oefenen, een onmogelijkheid die zich zozeer uit dat er sprake is van misbruik van de ouderlijke macht, van grove verwaarlozing van de verzorging of opvoeding van de kinderen, van slecht levensgedrag en van nog een aantal zeer zware, sterke criteria. Wij vinden juist dat er in deze gevallen een tussenpositie denkbaar is, namelijk de tussenpositie dat de ouders beiden best goede ouders kunnen zijn, maar dat de onderlinge verstandhouding dusdanig is verstoord dat er inderdaad geen sprake is van rust in de tent. En rust in de tent is verschrikkelijk belangrijk voor een stabiel opgroeien van het kind. Wij vinden dat er ruimte moet zijn om aan de verstoorde verhouding tussen de ouders, wanneer die heel zwaar weegt, een doorslaggevend gewicht toe te kennen en te zeggen: die ouders zijn in principe geen slechte ouders, maar zij gaan zo slecht met elkaar om en spelen dat uit over het hoofd van de kinderen heen, dat in dit geval continuering van het ouderlijk gezag van beide ouders niet in het belang van het kind is. Wij nemen dus uitdrukkelijk afstand van de beperking die hier is bepleit.

Wij vinden rust in de tent juist wel erg van belang voor het kind, maar nu moet het niet zo zijn dat ieder ruzietje ertoe leidt, dat er ouderlijk gezag aan één ouder kan worden toegekend. Echter, wanneer er sprake is van een grondige verstoring van de verhouding, moet je die mogelijkheid wel hebben. Wij nemen aan dat

de rechter met wijs beleid daar zijn oordeel over zal uitspreken. Wij zijn dus ook blij dat de staatssecretaris in haar antwoord heeft gezegd dat zij dit een erg zwaar criterium zou vinden – ik citeer haar nu – en een al te zware voorwaarde voor de toekenning van het uitsluitend ouderlijk gezag aan een ouder.

Voorzitter! Wij zijn blij dat de staatssecretaris het eens is met onze verwachting dat juist de mogelijkheid dat de nieuwe partner met het gezag mede kan worden belast, gunstig kan werken op de nakoming van de omgangsregeling. Wij gaven in eerste termijn al aan, dat de mogelijkheid bestaat dat de ouder die graag wil dat de nieuwe partner met het medegezag wordt belast, daardoor juist coöperatiever wordt ten opzichte van de niet-gezagsouder. De staatssecretaris beaamt dit en zij geeft daarmee een aanvulling op haar uitlating in de Tweede Kamer die wel erg streng was. Zij zei toen dat het weigeren van de omgangsregeling op zich natuurlijk geen grond kan zijn voor het weigeren van het gezamenlijk ouderlijk gezag met de nieuwe partner. Dat is op zichzelf juist, maar ik ben blij dat de staatssecretaris daar nu aan toevoegt: maar als men dat blijft frustreren, kan dit wel een reden zijn om het verzoek eens aan te houden en te bekijken of de betrokken ouder zijn leven wil beteren.

Ik wil nog een punt aan de orde stellen, want de staatssecretaris heeft een van onze vragen, die voor ons toch wel van belang is, niet beantwoord. Ik heb gewezen op de “overval” op gescheiden vaders. Het betreft de vader die ten tijde van de scheiding meewerkte aan de toekenning van het uitsluitend ouderlijk gezag aan de vrouw – natuurlijk geldt het ook voor de situatie waarin het andersom is maar dit komt in de praktijk het meest voor – en die nu, wanneer dit wetsvoorstel wet wordt, geconfronteerd wordt met de mogelijkheid dat de vrouw haar nieuwe vriend tot medegezagsdrager kan laten benoemen. Met die mogelijkheid had deze vader geen rekening kunnen houden omdat die ten tijde van de scheiding niet bestond. Wij kunnen ons voorstellen dat deze vaders, ook al hebben zij zelf niet het ouderlijk gezag, daardoor emotioneel zeer gekwetst kunnen worden. Wil de staatssecretaris hier op ingaan?

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor haar antwoorden op de vragen. Ook veel dank voor het feit dat zij er zelf al aan gedacht heeft om het rapport van de commissie-Kortmann toe te sturen. Zij kent blijkbaar onze diepste wensen al voordat wij ze geuit hebben.

Ik wil nog even doorpraten over een paar dingen die gezegd zijn in het debat. Wij hebben gevraagd hoe voorkomen kan worden dat er oneigenlijke druk op partners wordt uitgeoefend om mee te werken aan het gezamenlijk gezag. Volgens de staatssecretaris moet de advocatuur daarop letten. Natuurlijk kan de advocatuur daar een rol in vervullen, maar ik weet niet of dat wel helemaal genoeg is, want de advocatuur moet er dan ook wel in alle echtscheidingszaken bijblijven. Ik weet niet zeker of dat nog de bedoeling is en als dat niet de bedoeling is, dan is dit antwoord natuurlijk niet afdoende. Wil de staatssecretaris daar nog iets meer over zeggen?

Wij zijn verheugd over het feit dat er vordering wordt gemaakt met de experimenten inzake echtscheidingsbemiddeling. Als ik het goed begrijp, gaat dit volgend jaar plaatsvinden. Aan het eind van dat jaar zou dan gerapporteerd worden. Ik heb gezien dat daarvoor in de begroting van Justitie enig geld is uitgetrokken. Wij vragen ons wel af of dat voldoende is. Ik heb de bedragen niet meer precies in het hoofd, maar het kwam mij voor dat je er niet heel veel van kon doen, vooral als je weet hoe ingewikkeld het is om te proberen dingen beter te laten lopen. Misschien kan de staatssecretaris er nog iets meer over opmerken.

Vervolgens heeft de staatssecretaris gezegd, dat zij het van belang vindt om na te gaan welke organisaties behulpzaam zijn bij omgangsregelingen. Ook wil zij bezien welke rol is weggelegd voor de raad voor de kinderscherming en of deze organisatie meer en betere dingen zou kunnen doen. Dat lijkt mij allemaal heel goed, maar ook dat kan natuurlijk niet voor een habbekrats. Het hoeft overigens niet alleen Justitiegeld te zijn dat daarvoor in aanmerking komt, want het lijkt mij heel veel te maken te hebben met het welzijn van kinderen en van de gehele Nederlandse

bevolking en dat is toch niet alleen een Justitie-aangelegenheid, hoewel Justitie natuurlijk wel het hare daarvoor doet. Verbeteringen bij de raad voor de kinderscherming zitten hem natuurlijk niet alleen in de verbetering van werkprocessen. In de praktijk moet de raad steeds meer voor allerlei werkzaamheden niet thuis geven, omdat er niet genoeg mensen of middelen zijn. Daardoor zijn rapportages niet op tijd klaar. Als alleen maar aan de verbetering van de werkprocessen wordt gewerkt, lijkt mij dat onvoldoende. Ik zou daar graag wat meer over horen.

Voorzitter! Ik wil mij aansluiten bij de opmerkingen van mevrouw Michiels van Kessenich naar aanleiding van de suggesties van de heer Heijne Makkreel en in mindere mate mevrouw Vriskoop. Ik ben het volledig eens met de opmerkingen van mevrouw Michiels van Kessenich. Het gaat veel te ver om zittingsgronden in te lezen in artikel 251 BW, hoewel er natuurlijk voor gewaakt moet worden dat niet voor elk wisselwasje gezegd wordt dat het niet kan. De waarheid ligt dus in het midden.

Ik ben het met de staatssecretaris eens, dat in het kader van de behandeling van het verzoek om een niet-ouder te belasten met het gezamenlijk gezag met de ouder omdat de omgangsregeling niet goed loopt, nog eens gekeken wordt of niet aan die omgang nog wat gedaan kan worden.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! In de eerste plaats betuig ik mijn oprechte dank aan het adres van de staatssecretaris voor haar reactie op onze bijdrage in eerste termijn. Ik moet daar onmiddellijk mijn dank aan mijn collega's mevrouw Michiels van Kessenich-Hoogendam en de heer Heijne Makkreel aan toevoegen en wel voor hun opheldering in verband met de eis van één jaar gezamenlijke verzorging en opvoeding. Het punt is duidelijk maar niettemin zou ik in beide situaties, dus zowel de situatie waarin er een ouder is die niet met het gezag is belast als die waarin dat wel het geval is, die eis graag gesteld zien.

De staatssecretaris heeft gesproken over de omkering van het wettelijk systeem ten aanzien van de voortzetting van het gezamenlijk

gezag. In haar betoog heeft zij daarvoor redenen aangegeven maar toch blijf ik mij afvragen of de praktijk nu wel zoveel reden geeft voor die omkering. Ik herinner opnieuw aan het percentage van 17 van het aantal echtscheidingen, waarin voortzetting wordt gevraagd. De staatssecretaris wijst dan op het snel stijgend percentage gezamenlijke verzoeken. Dat is duidelijk maar dan moet er wel bij vermeld worden in welk percentage van die gezamenlijke verzoeken ook kinderen bij de echtscheiding zijn betrokken. Dat is natuurlijk het relevante gegeven. Ik ben dan ook geneigd toch de stelling te handhaven – die overigens niet door mij is uitgevonden – dat je niet moet veranderen als er geen goede reden voor verandering is.

Ik ben de staatssecretaris erkentelijk voor de toezegging te bezien of het meer kwantitatieve aspect van het functioneren van het omgangsrecht in het verdere traject verdisconteerd kan worden en of er duidelijk gegevens boven tafel kunnen komen.

Voorzitter! Van verschillende kanten is vanmiddag opgemerkt dat in dit soort kwesties de schuldvraag eigenlijk niet relevant is. Tegelijkertijd is gezegd, dat de verantwoordelijkheid van de mensen centraal gesteld moet worden en dat wetgever en rechter in dezen maar weinig kunnen doen. Misschien kunnen hulpverleningsorganisaties iets doen, doch de verantwoordelijkheid van de mensen zelf staat centraal. Wij kunnen weliswaar niet altijd uitmaken waar er sprake is van wel of geen schuld. Wil er echter een weg ten goede zijn, dan begint die vaak met de inkeer tot zichzelf en met het onderkennen en uitspreken van eventuele eigen schuld. Dat is de weg voor een eventuele verzoening of herstel.

Voorzitter! Het ligt bepaald niet aan de reactie die de staatssecretaris nu gegeven heeft als wij stellen, dat wij niet bevrijd zijn van de reserves die wij in eerste termijn hebben geuit. Ik hoop de staatssecretaris niet al te zeer teleur te stellen met die uitspraak, al zal zij zich daardoor niet overvallen weten.

□

Mevrouw **Vriskoop** (D66): Mijnheer de voorzitter! Ik wil de staatssecretaris graag hartelijk danken voor haar antwoorden. Ik meen dat zij de

Vrisekoop

punten die ik aan de orde heb gesteld, uitputtend heeft behandeld. Niettemin wil ik nog een paar opmerkingen maken.

De staatssecretaris merkte op dat de procedure van echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek de laatste tijd zo'n vlucht heeft genomen. Dat komt vooral omdat reeds gedurende een langere termijn de mogelijkheid is gecreëerd om met één advocaat een procedure aanhangig te maken. Dat maakt de zaak een stuk eenvoudiger. Ook de echtscheidingsbemiddeling heeft reeds geruime tijd vorm gekregen binnen de advocatuur. Natuurlijk moeten de desbetreffende experimenten voortgezet worden, maar er is in de advocatuur al een gespecialiseerde afdeling die zich bezighoudt met de bemiddeling. Dat werpt vruchten af. Er worden veel meer verzoeken ingediend tot echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek, waarbij de problemen voorafgaand aan een procedure zoveel mogelijk in kaart gebracht en opgelost zijn.

Ik verheug mij over het feit dat er een voorlichtingscampagne komt over de verschillende punten van het familierecht. Het is voor de betrokken burgers en voor degenen die ermee moeten werken op het moment werkelijk heel moeilijk te zien, hoe de stand van zaken is.

Het verheugt mij ook zeer dat de staatssecretaris met mij van mening is dat er wél een verantwoordelijkheid komt bij de medevoogd, ook al wordt dat niet met zoveel woorden genoemd in de tekst van het wetsvoorstel. De nieuw geïntroduceerde ouder krijgt in de visie van de staatssecretaris immers medeverantwoordelijkheid. Ik deel die mening van harte. De nieuwe medevoogd heeft ook een verantwoordelijkheid met betrekking tot het continueren van de omgangsregeling met de niet verzorgende ouder.

Het is goed dat de experimenten op het gebied van de omgangsbemiddeling vorm krijgen, zij het dat zij nog in een beginstadium verkeren. Wij zijn ook zeer benieuwd naar de resultaten daarvan. Wij hopen dat de raad voor de kindbescherming daarbij een goede rol kan spelen. Intussen moet de rapportage van de raad verbeterd worden. Die speelt immers nog steeds een bepalende rol in de beslissingen die genomen worden op het gebied van de omgangsregelingen.

Ik ben het met de staatssecretaris eens dat, als er sprake lijkt te zijn van obstructie, de rechtbanken de zaak moeten aanhouden voor onderzoek en advies en in de toekomst mogelijk ook voor omgangsbemiddeling. De rechtbanken kunnen niet zonder meer oordelen op basis van de mededeling van één van de partijen, dat het niet gaat.

Ik kom natuurlijk ook te spreken over mijn wens om in een aantal gevallen aansluiting te zoeken bij artikel 269; meer heb ik niet bedoeld. De staatssecretaris en met haar enkele sprekers in de Kamer vinden dat én te zwaar voor de betrokken ouder die daarom vraagt én te beperkt. Met dat laatste ben ik het van harte eens. Ik wil het ook helemaal niet beperken tot die gronden, maar ik wil er toch enigszins aansluiting bij zoeken. Ik wil daarbij verschil maken tussen het niet continueren van een goed lopende gezagsrelatie en het beëindigen van een gezamenlijk gezag in combinatie met de introductie van een nieuwe partner als medevoogd. Ik vind het niet juist dat iemand na een jaar zorg samen met de verzorgende ouder zonder enige eis of voorwaarde een positie verwerft die al meteen beter is dan die van de ouder die dat al jaren heeft gedaan, maar die door de echtscheiding en door een slechte verhouding met de verzorgende partij niet meer in staat is dat te continueren.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! Ik ben de staatssecretaris erkentelijk voor haar antwoorden. Ik meen daarin wel enige toenadering tot mijn standpunt te bespeuren, maar er zijn toch nog een paar punten die ik op de i wil zetten.

Ik stel voorop dat gevallen waarin onder de huidige regeling al door beide partners om het gezamenlijke gezag wordt gevraagd niet het probleem zijn, want dat zijn de gevallen die zichzelf wel regelen. De regel moet altijd effectief worden in de gevallen waarin er een conflict is. Dat zijn dus de gevallen waarin in de huidige situatie niet om het gezamenlijke gezag wordt gevraagd en waarin in de nieuwe situatie juist expliciet om eenzijdig gezag wordt gevraagd.

Als bijvoorbeeld een omgangsregeling niet goed verloopt, is het de

vraag waardoor dat komt. In het voorlopig verslag bij dit voorstel hebben wij gerefereerd aan de premie die de huidige jurisprudentie stelt op slecht gedrag van de verzorgende ouder. Het is, zo dunkt mij, van algemene bekendheid dat de omstandigheid dat de verzorgende ouder spastisch reageert op de omgang van de kinderen met de ander en daardoor zelf oorzaak van de problemen is de raad voor de kindbescherming er over het algemeen niet van weerhoudt om te adviseren dat voortzetting van de omgang niet in het belang van het kind is, wat door de rechter vaak wordt gevolgd. Als in het kader van het voorgestelde artikel 251, tweede lid, het belang op die manier wordt geïnterpreteerd, is daarmee de hoofdregel een volstrekt dode letter. Nogmaals, wij spreken hier over het effect van de regel in gevallen waarin de werking nodig is en niet over de gevallen waarin het toch wel goed gaat.

Ook in gevallen waarin niet alles koek en ei is zal het gezamenlijk ouderschap uitgangspunt moeten zijn. Afwijking daarvan zal een uitzondering moeten zijn die deugdelijke motivering behoeft en die niet vrijwel automatisch kan worden geforceerd door wangedrag van degene die erom vraagt. Dat is van des te meer belang nu de positie van de nieuwe partner daarmee is gemoeid, wat onder het nieuwe regime tot een toename van de druk op het vragen van een eenzijdig gezag zou kunnen leiden. Ik sluit mij aan bij datgene wat mevrouw Vrisekoop zo-even daarover heeft opgemerkt. Dat is de achtergrond van mijn refereren aan artikel 269. Ik ben het ermee eens dat het niet letterlijk kan worden overgenomen. Het gaat mij erom dat feitelijke ontzetting uit het ouderlijk gezag van de niet verzorgende ouder niet te gemakkelijk moet zijn.

Ik denk dat mevrouw Michiels van Kessenich zo-even de achtergrond van artikel 269 iets te sterk aanzette, doordat zij eigenlijk alleen aanknoopte aan de eerste van de gronden die daarin worden genoemd en de laatste over het hoofd zag. Artikel 269 maakt ontzetting uit het ouderlijk gezag ook mogelijk in gevallen, waarbij de ouders een kind terughalen uit het pleeggezin, waarin het door de rechter is geplaatt. In die zin is er sprake van een parallel met de situatie onder het thans

Heijne Makkreel

voorgestelde nieuwe regime dat de niet verzorgende ouder het ouderlijk gezag misbruikt om de situatie in het verzorgende gezin te frustreren. Als die situatie zich voordoet, dan is dit ook naar de mening van mijn fractie een grond voor het ontheffen uit het ouderlijk gezag. Ik vraag de staatssecretaris in dat kader om de duidelijke uitspraak dat de toewijzing van een verzoek om eenzijdig ouderschap nooit zal mogen worden gegrond op problemen waaraan de te ontouderen ouder geen of slechts geringe schuld heeft. Daar gaat het ons om.

□

Staatssecretaris **Schmitz**: Voorzitter! Ik begin direct met het meest zware punt. Het punt van de heer Heijne Makkreel en mevrouw Vriskoop met betrekking tot het belang van het kind werd mij in tweede termijn nog veel duidelijker. Het belang van het kind kan ook betrekking hebben op een stabiele bestendige situatie. Dat ben ik met mevrouw Michiels van Kessenich eens, maar de laatste uitspraak van de heer Heijne Makkreel was heel helder. Hij is van mening dat een uitspraak over eenzijdig gezag niet mag zijn gebaseerd op enkel het feitelijk wangedrag van de ouder die om dat eenzijdig gezag vraagt. Ik vind dat heel duidelijk. De heer Heijne Makkreel refereerde ook aan de raad voor de kindbescherming, want die kan van mening zijn dat een en ander toch in het belang van het kind is, vanwege de rust. Ik ben het echter eens met de redenering van de heer Heijne Makkreel dat er geen sprake mag zijn van een soort premiëring op het wangedrag van één van de partijen. Daaruit zou veel onrust kunnen ontstaan. Daarom zal ik dit aspect in mijn contacten met de raad voor de kindbescherming apart oppakken. Ik ben de heer Heijne Makkreel er erkentelijk voor dat hij dit nog eens op die manier heeft geformuleerd. Ik zeg toe dat ik die zaak op de aangegeven manier zal invullen. Dat sluit aan bij mijn eigen zorg terzake. Bij alle verschillen in belangen die bij een dergelijk wetsvoorstel spelen moet je de positie van de zwakste partij namelijk ook goed in de gaten houden. Dit betreft uiteraard de kinderen, maar de andere ouder, die niet het gezag heeft, heeft ook vaak een zwakke positie. Ook met die positie moet je

zorgvuldig omgaan. Ik hoop dat daarmee duidelijk is wat mijn intentie achter deze wet is. Ik hoop dat wij elkaar daar nader op kunnen vinden.

Ik heb mij in de Tweede Kamer inderdaad negatief uitgedrukt als het om die andere ouder gaat, maar ik heb het nu bewust positief gezegd. Ik vind namelijk dat er sprake is van een medeverantwoordelijkheid van die ouder op dat punt. Er kan in die zin een coöperatieve houding worden aangenomen. Op die manier kan er een bijdrage worden geleverd aan het inzicht dat de andere ouder wel degelijk een rol bij een en ander hoort te spelen. Als men het zo opvat, dan geeft men niet alleen blijk van die verantwoordelijkheid, maar dan wordt ook het beste klimaat gecreëerd voor een goede leefsfeer.

Mevrouw Michiels van Kessenich gaf aan dat gescheiden vaders de komst van een nieuwe vriend of vriendin als een overval kunnen zien. Ik begrijp dat wel, maar in deze materie is over en weer sprake van emoties bij partijen. Dat is meer dan eens geconstateerd. Ik wijs echter op de periode van drie jaar dat men alleen het gezag moet hebben uitgeoefend. Als er sprake is van een nieuwe partner, dan moet men het gezag één jaar gezamenlijk hebben uitgeoefend. In die zin wil ik de term "overval" relativeren. De emoties die daarbij een rol kunnen spelen, relatieveer ik echter niet.

Ik acht het rapport van de commissie-Kortmann van zeer groot belang. Daarom heb ik het onmiddellijk – nog zonder commentaar – laten doorzenden. Ik moet het zelfs formeel nog in ontvangst nemen.

Mevrouw Le Poole heeft haar zorgen uitgesproken over de echtscheidingsbemiddeling. Voorzitter! Inderdaad moet voorkomen worden dat betrokkenen onder oneigenlijke druk komen te staan. Het gaat mij overigens te ver om te stellen dat dit alleen vrouwen overkomt. Ik maak mij sterk dat het hier en daar ook wel eens andersom zal zijn.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Ik heb mij wellicht onhelder uitgedrukt. Dit zal waarschijnlijk meer vrouwen dan mannen overkomen. Ik ben het echter geheel met de staatssecretaris eens dat niet alleen vrouwen onder oneigenlijk druk komen te staan of dat alleen mannen die druk uitoefenen.

Staatssecretaris **Schmitz**: Voorzitter! Mevrouw Le Poole heeft haar zorg uitgesproken over de financiering van de experimenten inzake echtscheidingsbemiddeling. Op de begroting zijn nu nog alleen voor de huidige experimenten middelen opgenomen. Voor de komende periode zal naar structurele financiering gezocht moeten worden. Wij hebben overigens zojuist in overleg met de Tweede Kamer extra middelen uitgetrokken voor de voorgedij-instellingen. Voor de Voorjaarsnota 1998 staat op mijn wensenlijstje dat de raad voor de kindbescherming zeker op de langere termijn extra middelen nodig heeft. Dit geld is niet alleen nodig voor het verbeteren van het werkproces maar ook voor de inhoudelijke taken. De kindbescherming moet op den duur financieel gezien versterkt worden.

De heer Holdijk heeft zijn aarzelingen uitgesproken over de noodzaak van omkering van de voortzetting van het gezamenlijk gezag. Ik geef toe dat het door hem genoemde percentage van 17 niet indrukwekkend is. Ik wijs er echter op dat juist mensen die beroepshalve hiermee te maken hebben – mensen van de kindbescherming en de rechterlijke macht – om deze omkering gevraagd hebben. Het genoemde percentage acht ik niet doorslaggevend.

Ik ben het zeer met de heer Holdijk eens dat de overheid niet te snel in de schuldvraag mag treden, zeker niet in het kader van het personen- en familierecht. In dit geval gaat het echter om de wijze waarop mensen hun verantwoordelijkheden invullen en om de noodzaak de betrokkenen op dit vlak te stimuleren.

De heer Holdijk blijft zijn reserves houden. Dat is niet onverwacht, maar ik vind het wel jammer.

Mevrouw Vriskoop heeft volstrekt gelijk dat er oorzaken zijn aan te wijzen voor de snelle stijging van het aantal gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding. Het werken met één advocaat kan inderdaad praktisch zijn. Ik meen dan ook dat dit wetsvoorstel een verbetering kan betekenen. Dat men al bezig is met de echtscheidingsbemiddeling is een onderstreping van het belang daarvan. Het is goed, dit nog eens te hardop te constateren.

Een voorlichtingscampagne is zeker nodig. Burgers en ook beroepsgroepen die ermee te maken

Schmitz

hebben, dienen goed geïnformeerd te worden. Deze campagne staat al in de startblokken. Het wachten is op aanvaarding van de desbetreffende wetsvoorstellen.

Ik zal met de raad voor de kinderbescherming spreken over de gewenste verbetering van de rapportage. Dit past goed in hetgeen ik reeds eerder heb toegezegd.

Voorzitter! Ik ben al ingegaan op hetgeen mevrouw Vrisekoop en de heer Heijne Makkreel hebben opgemerkt over artikel 269.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV, en de heer Ginjaar wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Sluiting 15.55 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de openbare behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
4 november 1997

Aanvulling van de Wet milieubeheer met een regeling ter waarborging dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu hebben, alsmede wijziging van de Wet bodembescherming (24321);

Wijziging van de Wet milieubeheer (bepalingen inzake afvalstoffen) (24875);

Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten en regels inzake de invoering van deze wijziging in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds (25185);

Regels betreffende het toezicht aan boord van schepen onder buitenlandse vlag in Nederlandse havens op de naleving van internationale voorschriften op het gebied van de veiligheid, voorkoming van verontreiniging en leef- en werk-

omstandigheden (Wet havenstaatcontrole) (25254);

Wijziging van de Schepenwet in verband met de totstandkoming van de Wet havenstaatcontrole (25255, R1586);

Aanpassing van bijzondere wetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet derde tranche Awb I) (25280);

Aanpassing van enkele rijks wetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet rijks wetten derde tranche Awb) (25319, R1592);

Vaststelling van de begroting van de uitgaven van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 1998 (25600 I);

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 inzake ouderbijdragen, sponsor-gelden en stichtings- en opheffings-normen (25177);

Regeling voor de totstandkoming van een gemeentelijk werkfonds voor voorzieningen ter bevordering van de toetreding tot het arbeidsproces van langdurig werklozen en jongeren (Wet inschakeling werkzoekenden) (25122);

25 november 1997

Wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met een herziening van de organisatiestructuur van de landelijke publieke omroep (25216);
9/10 december 1997

Wijziging van de Instellingswet W.R.R. in verband met de inwerking-treding van de Kaderwet advies-colleges (25248);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op
4 november 1997

door de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:

Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met de implementatie van de richtlijn nr. 90/313/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (24613);
Financiën:

Wijziging van de Wet op de accijns (25349);

11 november 1997

door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:

Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedure bepalingen) (25234);

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de minister van Binnenlandse Zaken (Wet overige BiZa-subsidies) (25299).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Een afzonderlijke inkomensvoorziening voor kunstenaars (Wet inkomensvoorziening kunstenaars) (25053);

Wijziging van artikel 3, tweede en derde lid, en van artikel 6 van de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën (25461);

Wijziging van de begroting van de uitgaven van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 1996 (slotwet) (25480);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van de Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin (II) voor het jaar 1996 (slotwet) (25481);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 1996 (slotwet) (25482);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (IV) voor het jaar 1996 (slotwet) (25483);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1996 (slotwet) (25484);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1996 (slotwet) (25485);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1996 (slotwet) (25486);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1996 (slotwet) (25487);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van de