

## Voorzitter

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de **stemming** over het wetsvoorstel **Technische aanpassing en actualisering van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (31505)**.

(Zie vergadering van 11 november 2008.)

De **voorzitter**: Aangezien dit wetsvoorstel grondwettelijke uitkeringen aan de Koning en aan een aantal leden van het Koninklijk Huis regelt, dient het wetsvoorstel overeenkomstig artikel 40, lid 3, van de Grondwet met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen te worden aanvaard.

Ik constateer dat geen der leden tegen het wetsvoorstel heeft gestemd en dat het dus met algemene stemmen is aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het bevoorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding) (30145)**.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ruim twee jaar geleden, op 13 juni 2006, behandelden wij in deze Kamer het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld. Dit wetsvoorstel was erop gericht de flitsscheiding af te schaffen en tegelijk de beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst mogelijk te maken. Daarnaast was het wetsvoorstel erop gericht te voorzien in de vormgeving van het voortgezet ouderschap. Het wetsvoorstel introduceerde daartoe het ouderschapsplan. Zoals bekend, heeft deze Kamer het wetsvoorstel verworpen.

Vandaag behandelen wij het wetsvoorstel Bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding. Dit wetsvoorstel is afkomstig van de regering en werd nog tijdens de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld, op 9 juni 2005, bij de Tweede Kamer ingediend. Ook in dit wetsvoorstel wordt de flitsscheiding afgeschaft – tout court – en wordt de invoering van een verplicht ouderschapsplan voorgesteld. Inmiddels is recent een volgend wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend, waarin de zogenoemde echtscheidingsnotaris wordt geïntroduceerd. Dit wetsvoorstel opent de mogelijkheid dat ook de notaris bevoegd wordt om namens partijen bij de rechtbank een verzoekschrift tot echtscheiding in te dienen, namelijk in het geval het een gemeenschappelijk verzoek betreft en er geen kinderen zijn.

Het wetsvoorstel dat vandaag voorligt, bevat, zoals gezegd, twee onderdelen, namelijk het afschaffen van de flitsscheiding en de introductie van het verplichte

ouderschapsplan. Namens de VVD-fractie zal ik eerst aandacht schenken aan het afschaffen van de flitsscheiding en vervolgens zal ik ingaan op het verplichte ouderschapsplan.

De VVD-fractie ondersteunt het voorstel om de flitsscheiding af te schaffen. Sinds januari 1998 is het mogelijk om een geregistreerd partnerschap aan te gaan. Bij de openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht in april 2001 is het mogelijk gemaakt om via de burgerlijke stand een huwelijk om te zetten in een geregistreerd partnerschap en omgekeerd. Dit geregistreerd partnerschap kan vervolgens zonder tussenkomst van de rechter worden beëindigd, hetgeen betekent dat op eenvoudige wijze een echtscheiding, niet alleen zonder kinderen maar ook met kinderen, kan worden gerealiseerd. Nogal wat echtscheidingen – het gaat al gauw om minstens tienduizend echtscheidingen, zo niet meer – zijn op deze wijze gerealiseerd. Ik merk wel op dat degenen die voor deze route gekozen hebben, het in ieder geval met elkaar eens waren over de scheiding: zonder elkaars medewerking kon het huwelijk niet worden omgezet in een geregistreerd partnerschap en kon vervolgens het geregistreerd partnerschap niet worden beëindigd.

De flitsscheiding brengt echter forse problemen met zich mee; ik noem er twee: de flitsscheiding wordt in het buitenland niet erkend en er is geen executoriale titel met betrekking tot de gemaakte afspraken. Afgezien daarvan laat de vraag zich stellen of het systeem van ons echtscheidingsrecht een dergelijke alternatieve, onbedoelde vorm van echtscheiding toelaat. De vraag stellen is hem beantwoorden.

Mijn fractie meent dan ook dat het verstandig is dat de route van de flitsscheiding wordt afgeschaft. Ik merk daarbij tegelijkertijd op – ik heb dat ook gedaan tijdens de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld – dat ingeval van een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek, waarbij beide partijen het eens zijn over de afspraken met betrekking tot de kinderen, over de financiën, eventueel vermogen en andere zaken, de weg via de rechter geen belemmering oplevert. De echtscheiding kan snel en efficiënt gerealiseerd worden. Met wél als voordeel dat die echtscheiding in het buitenland wordt erkend en er bovendien een executoriale titel is.

Voorzitter, zonder daarover nu al te dramatisch te willen doen, is het voor kinderen over het algemeen zeer ingrijpend wanneer hun ouders besluiten uit elkaar te gaan. Dat brengt gevoelens van onzekerheid en loyaliteitsproblemen met zich, kortom heftige emoties, terwijl het voor kinderen zo belangrijk is om in een gelukkig gezin, in een veilige, harmonieuze omgeving te kunnen opgroeien. Maar ouders gaan uit elkaar en dat is dikwijls beter dan een situatie te laten voortbestaan met mogelijk dagelijkse ruzies en soms ook huiselijk geweld. In zo'n situatie kan het uit elkaar gaan van de ouders een opluchting zijn, omdat het rust brengt. Wel is het van belang dat het kind, ook na de scheiding van zijn ouders, contact heeft met beide ouders en dat beide ouders zich gezamenlijk verantwoordelijk blijven voelen voor de verzorging, de opvoeding en de ontwikkeling van hun kind. Vanuit die gedachte, zo blijkt uit de memorie van toelichting, is het verplichte ouderschapsplan ontwikkeld.

Mijn fractie heeft in het voorlopig verslag naar voren gebracht dat zij met enige reserve kennis had genomen van het wetsvoorstel. Die reserve betrof met name het

## Broekers-Knol

verplichte ouderschapsplan. Mijn fractie zette vraagtekens bij de effectiviteit ervan in situaties waarin de ouders niet bereid zijn bij de echtscheiding, het beëindigen van het partnerschap of het beëindigen van de samenwoning afspraken te maken over de kinderen. Die vraagtekens heeft mijn fractie nog steeds. Wat is de toegevoegde waarde van een verplicht ouderschapsplan? De overgrote meerderheid van de ouders die uit elkaar gaan, is van goede wil en maakt duidelijke afspraken over de kinderen. Wordt met het ouderschapsplan bereikt dat slechtwillende ouders zich nu wel opeens bewust worden van de verantwoordelijkheid voor hun kinderen en zich daarnaar gaan gedragen? Mijn fractie vreesde en vreest dat het verplichte ouderschapsplan geen oplossing biedt. De memorie van antwoord geeft in ieder geval weinig helderheid. Op pagina 7 valt slechts te lezen dat het verplichte ouderschapsplan de ouders zal stimuleren erover na te denken hoe zij het ouderschap na de scheiding willen invullen. Denken de ministers nu werkelijk dat slechtwillende ouders dat serieus zullen doen? Het ligt meer voor de hand te veronderstellen dat zij zich op een gemakkelijke wijze van het ouderschapsplan zullen afmaken door bijvoorbeeld een standaardmodel van internet te downloaden, waarna zij er zich vervolgens nimmer aan zullen houden.

Nu zou men kunnen zeggen: "Ach, we moeten niet van de slechtste situatie uitgaan. Elk scheiding waarbij vanwege het verplichte ouderschapsplan wel afspraken over de kinderen worden gemaakt in de gevallen waarin dat voorheen zonder verplicht ouderschapsplan niet zou zijn gebeurd, is winst." Maar dat is een naïeve opstelling, want het verplichte ouderschapsplan bergt vergaande consequenties in zich, zeker wanneer wij het verplichte ouderschapsplan in combinatie met de recent verschenen nota Gezinsbeleid van minister Rouvoet lezen.

Consequentie nummer één. Zowel bij een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding als ook bij een eenzijdig verzoek moet een ouderschapsplan worden overgelegd. Als het bij een eenzijdig verzoek niet lukt om binnen een redelijke termijn een ouderschapsplan op te stellen dat door beide ouders is ondertekend, moet de ouder die het verzoek tot echtscheiding doet, gemotiveerd aangeven waarom het niet lukt om gezamenlijk een ouderschapsplan op te stellen. De rechter kan vervolgens de ouders naar een mediator verwijzen met de bedoeling dat alsnog het verplichte ouderschapsplan tot stand komt. Want daar draait het om: er moet een door beide ouders ondertekend ouderschapsplan worden overgelegd bij het verzoekschrift tot echtscheiding. Zelfs in het geval van een gedwongen verblijf van één van de ouders in een blijf-van-mijn-lijfhuis moet er nog aan gewerkt worden om een ouderschapsplan tot stand te brengen, zoals de minister schrijft op bladzijde 8 van de memorie van antwoord.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak noemt het verplichte ouderschapsplan "de toegangsdeur tot echtscheiding". Anders gezegd, met het verplichte ouderschapsplan wordt een verlostelsel voor toegang tot de rechter ingevoerd. Mijn vraag aan de minister van Justitie is: kan dat zomaar? Kan zomaar, via de achterdeur van het verplichte ouderschapsplan, een verlostelsel voor toegang tot de rechter worden ingevoerd? Is dat niet in strijd met de waarborg van toegang tot de rechter van artikel 6 EVRM? Een ouderschapsplan is toch niet te vergelijken met de substantiëringsplicht in civiele procedures, zoals de minister stelt op bladzijde 2 van de

memorie van toelichting? De substantiëringsplicht houdt in dat het exploit van de dagvaarding de door de gedaagde tegen de eis aangevoerde verweren en de gronden daarvoor bevat, zoals staat in artikel 111, lid 3 Rv. Dat is echt wat anders dan de *conditio sine qua non* van het ouderschapsplan voor toegang tot de rechter in het geval van een verzoek tot echtscheiding. Die *conditio sine qua non* betekent: geen ouderschapsplan, dus geen toegang tot de rechter, dus geen scheiding. Mijn fractie vindt die consequentie niet acceptabel.

Consequentie nummer twee. Het ouderschapsplan is een momentopname: bij gelegenheid van de echtscheiding worden afspraken gemaakt met betrekking tot de kinderen. Wat gebeurt er als de omstandigheden wijzigen? In de memorie van antwoord schrijft de minister op bladzijde 8 dat aanpassing van het plan niet uitgesloten is als de omstandigheden zich wijzigen. Stel nu de volgende situatie. De ouders gaan scheiden, zij stellen een prachtig co-ouderschapsplan op. Beiden wonen in dezelfde plaats, vlak bij elkaar. De helft van de week zijn de kinderen bij de ene ouder, de andere helft van de week bij de andere ouder. De kinderen kunnen naar dezelfde school blijven gaan, zij kunnen lid blijven van hun sportclubjes enzovoorts. Na verloop van een half jaar krijgt de moeder een nieuwe relatie en verhuist naar de andere kant van het land. Kunnen de afspraken geactualiseerd worden, in die zin dat de kinderen of met de moeder meegaan of bij de vader blijven en er nieuwe afspraken gemaakt worden over weekenden, vakanties en dergelijke? In het gunstigste geval lukt dat. Of komt er opnieuw heibel in de tent? Wat is het karakter van het ouderschapsplan? Gaat het bij het ouderschapsplan om een overeenkomst met dezelfde bindende kracht als bijvoorbeeld overeenkomsten in het vermogensrecht, of zijn de in het ouderschapsplan opgenomen afspraken slechts voornemens waarop op eenvoudige wijze kan worden teruggekomen? Of doen ouders er sowieso verstandig aan bij de rechter een verzoek op grond van artikel 819 Rv in te dienen, namelijk opnemen van de afspraken van het ouderschapsplan in de beschikking? Dan kan er immers eventueel een dwangsom of zelfs lijfswang worden opgelegd bij het niet nakomen van de verplichtingen. De consequentie dat het ouderschapsplan mogelijk afdwingbaar zou zijn buiten de situatie van artikel 819 Rv acht mijn fractie niet acceptabel.

Consequentie nummer drie. Mijn fractie heeft kennis genomen van de nota Gezinsbeleid van minister Rouvoet, met name van de bladzijden 64 tot en met 67 waar het gaat over "kind en scheiding". De minister schrijft dat hij op het spoor van het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, verdere stappen wil zetten. Hij noemt de Centra voor Jeugd en Gezin als instellingen om hulp en ondersteuning te bieden aan ouders om echtscheiding te voorkomen. Hij noemt de centra eveneens voor het bedenken van oplossingen voor bijvoorbeeld omgangsregelingen met de kinderen. Bij het lezen van deze passages uit de nota bekramp mijn fractie de vrees dat de minister wellicht in de toekomst een stevige rol voor de Centra voor Jeugd en Gezin ziet bij het opstellen van ouderschapsplannen. Het zou kunnen zijn dat de minister meent dat sowieso ouders met minderjarige kinderen die willen gaan scheiden, eerst bij de Centra voor Jeugd en Gezin langs moeten. Ten eerste om de scheiding te voorkomen en ten tweede, als dat niet lukt, om in ieder geval voor een goed ouderschapsplan te zorgen. Is het de bedoeling van de minister dat

## Broekers-Knol

ouders met minderjarige kinderen die willen gaan scheiden bij de Centra voor Jeugd en Gezin het ouderschapsplan moeten bespreken? Is het de bedoeling dat de Centra voor Jeugd en Gezin een ouderschapsplan ter goedkeuring afstempelen, zodat pas daarna het verzoekschrift tot echtscheiding bij de rechtbank kan worden ingediend, mét ouderschapsplan, mét stempel van de Centra voor Jeugd en Gezin? De minister wijst in de nota op het experiment met een regierechter voor scheidingszaken dat bij de rechtspraak start.

Het zal duidelijk zijn dat, mocht dit experiment positieve resultaten opleveren, een dergelijke vaste, extra rol voor de rechtspraak in scheidingszaken een zware belasting zal betekenen voor de rechterlijke macht. Dit is naar alle waarschijnlijkheid voor de rechterlijke macht op reguliere basis nauwelijks uitvoerbaar. De minister zou kunnen menen dat in dat geval deze taak door de Centra voor Jeugd en Gezin zou kunnen worden uitgevoerd. Mijn fractie wijst de mogelijke consequentie van betrokkenheid van de Centra voor Jeugd en Gezin bij echtscheiding en ouderschapsplan, zoals door mij geschetst, ten stelligste van de hand. Kan de minister in klare taal de vrees bij mijn fractie wegnemen? Kan de minister mijn fractie verzekeren dat deze consequentie nimmer mogelijk zal zijn?

Consequentie nummer vier. Wat gebeurt er met de afspraken over de kinderen die in ouderschapsplannen worden gemaakt casu quo die in de echtscheidingsbeschikkingen worden vastgelegd? Worden die afspraken opgenomen in het geplande Elektronisch Kinddossier? Gaan de Centra voor Jeugd en Gezin actief in de weer om te controleren of de ouders de gemaakte afspraken wel nakomen? De consequentie van het Elektronisch Kinddossier is voor mijn fractie niet acceptabel. Kan de minister zonder enig voorbehoud bevestigen dat dit nimmer zal gebeuren en daarvoor ook garanties geven voor het geval dat het uiterst verwerpelijke Elektronisch Kinddossier er inderdaad komt?

Tot slot, voorzitter. Met elkaar trouwen, met elkaar een partnerschap aangaan, met elkaar gaan samenwonen, zijn beslissingen waarin mensen vrij zijn. Dat geldt ook voor het krijgen van kinderen. Of men kinderen wil, hoeveel en wanneer, zijn beslissingen die alleen de potentiële ouders aangaan. Datzelfde geldt ook voor scheiding. Of men uit elkaar gaat, is een beslissing die slechts partijen aangaat, zij het dat wanneer er kinderen zijn, met hun belangen terdege moet worden rekening gehouden. De overgrote meerderheid van de ouders doet dat ook. Het zijn de ouders zelf die de verantwoordelijkheid voor hun kinderen dragen, het zijn de ouders zelf die voor het belang van hun kinderen opkomen. Ouders die niet gemakkelijk op eigen kracht tot een oplossing van hun problemen kunnen komen, kunnen baat hebben bij mediation. Laat echter helder zijn dat de VVD-fractie inmenging van de Staat in de persoonlijke levenssfeer van de burgers afwijst. Naar het oordeel van mijn fractie kan een toevallige politieke meerderheid niet bepalen hoe ouders hun kinderen opvoeden.

Het zal duidelijk zijn dat de reserves van mijn fractie over het verplichte ouderschapsplan eerder zijn toegenomen dan afgenomen. Voor de goedwillenden is het overbodig, voor de slechtwillenden werkt het niet, maar voor de Staat biedt het een alibi om zich actief te bemoeien met het privéleven van de burger. Kortom, de VVD-fractie heeft de grootst mogelijke twijfels over het invoeren van een verplicht ouderschapsplan. Wij

wachten de beantwoording van onze vragen door de ministers af.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Het mag als een gelukkige ontwikkeling worden aangemerkt dat in de afgelopen jaren het belang van het kind in echtscheidingsprocessen nadrukkelijk voorop is komen te staan. Studies als "Het verdeelde kind", met indringende en soms schrijnende verhalen over de pijn, het verdriet en de blijvende trauma's bij kinderen van gescheiden ouders, hebben terecht veel indruk gemaakt. In dat licht is het goed dat er in de praktijk meer aandacht is gekomen voor de verantwoordelijkheid van gescheiden ouders om over de kinderen goede, en vooral ook conflictregulerende afspraken te maken. Een goed aanknopingspunt daarbij is de wederzijdse erkenning van de gelijkwaardigheid in de contacten met en de opvoeding en de verzorging van de kinderen. Nog belangrijker is het om dergelijke afspraken op grond van de concrete omstandigheden van het geval zodanig in te richten dat uiteindelijk niet het belang van een van de ouders, maar het welzijn en het welbevinden van het kind prevaleren.

Ouders blijven, ook na een scheiding, ouders. Het maatschappelijke belang van een zorgvuldig echtscheidingsproces en een goed ingericht voortgezet ouderschap is dus groot. Om die reden is het belangrijk dat de wetgever goed kijkt of het geldende familierecht adequaat aansluit bij de maatschappelijke processen en de rechtsontwikkeling. Aangezien dit type vraagstukken echter deels in een ideologische context staat, blijkt het tot stand brengen van nieuwe regelgeving niet eenvoudig.

Ook dit wetsvoorstel kent een bovengemiddeld lange proceduregang en heeft de nodige discussie opgeroepen. In de kern gaat het om de tegenstelling tussen de sturingsambitie naar gemeenschappelijke normativiteit en de behoefte aan ruimte voor individuele verantwoordelijkheid. De eerste benadering is ook herkenbaar in de Gezinsnota van de tweede ondertekenaar van dit wetsvoorstel. Dat is al niet erg geruststellend, maar ook de andere vicepremier heeft inmiddels in de krant laten weten dat hij de deur naar staatsoptreden tot achter de voordeur verder wil openzetten. De zorg daarover ziet hij als ultraliberale kletsboek. Na deze oorvijs heb ik enige aarzeling om vraagtekens bij dit wetsvoorstel te zetten.

De D66-fractie betreurt in de eerste plaats dat de rechtsfiguur van de administratieve scheiding door de regering aan de kant is geschoven. De argumentatie van de ministers dat de als extra waarborgen gekenschetste kenmerken van een rechterlijke toets onontbeerlijk zijn, overtuigen ons niet. De bescherming van zwakkere partijen tegen gedwongen overeenstemming of misbruik van omstandigheden, de van rechtswege van een executoriale titel voorziene afspraken in een rechterlijke beschikking en de rechterlijke toets op strijd met het recht, zijn geen van alle argumenten die de wettelijke keuzemogelijkheid van vrije en verantwoordelijke burgers voor een administratieve scheiding zouden moeten belemmeren. De bescherming van de zwakkere partij is geen exclusieve taak van de rechter, als hij dat al volledig kan of doet. De toetsing van afspraken op rechtmatigheid is evenmin een prerogatief van de rechter. Een notariële akte levert ook een executoriale

## Engels

titel op, los daarvan kan altijd nog de gang naar de rechter worden gemaakt.

Mijn fractie acht het wettelijk bieden van de mogelijkheid te scheiden zonder rechterlijke tussenkomst een belangrijke en goede ontwikkeling. Er is geen reden voor de handhaving van uitsluitend echtscheidingsprocedures met een gedwongen rechterlijke tussenkomst. In beginsel behoren huwelijkspartners in onze ogen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de vorm van de beëindiging van hun relatie. De angst voor lichtvaardige scheidingen door de openstelling van een administratieve scheidingsprocedure lijkt ons ongegrond, zo de hoop dat rechters kunnen en willen optreden tegen onvoldragen motieven voor echtscheiding al niet illusoir is.

Een dejuridisering van de echtscheiding, zeker als er geen kinderen zijn, is procedureel eenvoudiger, bespaart kosten en vermindert de druk op de rechterlijke macht. De opvatting als zou het huwelijk verbintenissen scheppen met een bijzondere betekenis in de publieke sfeer, kan in de huidige tijdgeest niet meer als maatgevend worden beschouwd. Voor de gedachte dat een dergelijke bijzondere overeenkomst niet zoals gewone contracten door onderlinge overeenstemming maar door een rechterlijke beslissing ontbonden zou kunnen worden, zie ik in de rechtsontwikkeling en het maatschappelijke rechtsbewustzijn weinig aanknopingspunten. Graag hoor ik of de bewindslieden dat met mij eens zijn.

De verplichte rechterlijke procedure kent nadelen die zeker aandacht behoeven, zoals het niet nemen van eigen verantwoordelijkheid door partijen, het verhoogde polarisatierisico, de hoge kosten en de lange procedure. Hoe wegen de ministers deze nadelen? Laten wij ook op dit punt nadrukkelijk naar het belang van kinderen kijken. Is de rechterlijke procedure wel het juiste middel om de mening van het kind te horen? Blijkens de literatuur is de drempel in de praktijk veel te hoog en werkt de rechtszaal conflictverhogend. Graag hoor ik het standpunt van de bewindslieden.

Dat met dit voorstel de administratieve echtscheiding wordt verworpen, is voor mijn fractie een buitengewoon zwaar punt. Mijn fractie wijst er met nadruk op dat artikel 8 van het EVRM zeker geen aansporing bevat voor de staat om zich te bemoeien met de ouder-kindrelatie en de opvoeding. Dat er rechterlijke bevoegdheden zijn om op dat terrein bepaalde familierechtelijke beslissingen te nemen, is een andere kwestie.

Het ouderschapsplan roept bij mijn fractie dezelfde vraag op als bij de VVD-fractie. Wat is nu precies de meerwaarde van het wettelijk verplichte ouderschapsplan? Ook hier is weer de insteek dat er een algemene wettelijke norm moet komen voor een probleem dat zich niet in het algemeen voordoet. Als voormalige partners er met het maken van afspraken niet uitkomen, kan een van de partners zich immers met een eenzijdig verzoek tot de rechter wenden. Welke reden is er voor de overheid om de verantwoordelijkheid voor het maken van afspraken over de kinderen als een wettelijke plicht bij de ouders neer te leggen? Is er in de praktijk op dit punt van een probleem sprake, dat zonder deze nieuwe verplichting niet op te lossen is? Wat moeten wij ons overigens voorstellen bij een rechterlijke toets van het ouderschapsplan? Die zal niet zeer intensief zijn. Graag hoor ik nog eens van de bewindslieden of er nu echt betere afspraken komen als wij dat gaan verplichten.

Wij moeten ons realiseren dat het onderlinge klimaat tussen ex-partners niet in alle gevallen bevorderend werkt op het maken van afspraken of het opstellen van een ouderschapsplan over contacten, verzorging en opvoeding. In dergelijke vechtsituaties helpt een wettelijke plicht niet om tot goede, dat wil zeggen op het belang van het kind gerichte afspraken te komen. Wij moeten ons bovendien goed realiseren dat een dergelijke set van afspraken of een plan slechts een momentopname is. Ouders zullen regelmatig moeten kijken of veranderende omstandigheden zoals de entree van nieuwe partners en stiefkinderen, maar ook de ontwikkeling en de gevoelens van het kind, geen herijking vragen van de bestaande regeling.

Waarom niet aan de ouders overlaten om met elkaar af te spreken dat het essentieel is, ook in een vechtscheiding, de instandhouding en verdere ontwikkeling van de band van het kind met beide ouders voorop te zetten? De nu in artikel 247, lid 3 voorgestelde plicht om de band en de omgang met de andere ouder te stimuleren, vormt op zichzelf zeker de uitdrukking van een belangrijk uitgangspunt. Deze plicht kan wellicht zelfs als ongeschreven recht aangemerkt worden, maar codificering is volstrekt overbodig en in mijn ogen zelfs contraproductief. Er zijn situaties denkbaar en in de praktijk ook aanwijsbaar waarin het – niet zelden ook naar de mening van het betrokken kind zelf – volstrekt niet in het belang is van het kind, dat de verdere ontwikkeling van de band of de omgang met de andere ouder wordt gestimuleerd. Is de wetgever op dit punt niet al te naïef, zo vraag ik de ministers.

Wij moeten oppassen dat een al te dogmatische en wettelijk afdwingbare invulling van gelijkwaardig ouderschap en verplicht ouderschapsplan niet boven het belang en het welbevinden van het betrokken kind wordt geplaatst. Mijn fractie betreurt kortom, en onderschrijft ook niet, dat met dit voorstel de huidige processuele partijautonomie, op grond waarvan ex-partners zowel de scheiding zelf als de gevolgen van de scheiding naar behoefte aan de rechter kunnen voorleggen, substantieel wordt ingeperkt.

De afgewezen administratieve scheiding en het verplichte ouderschapsplan illustreren onze opvatting dat de voorgestelde hervorming van het echtscheidingsrecht op het eerste gezicht een vernieuwing lijkt, maar bij nader inzien niet is gericht op een modernisering van het echtscheidingsrecht. Veeleer ziet mijn fractie – geheel in lijn met het christelijke en socialistische profiel van dit kabinet – een verdere wettelijke inkadering van het echtscheidingsrecht, die de overheidsbemoeienis met echtscheidingen vergroot en de vrije keuze van burgers verder inperkt.

Mijn fractie is van mening dat, zeker in het private domein van burgers en hun gezinnen, niet via wetgeving goedbedoelde, maar toch subjectieve normen en beginselen dwingend moeten worden opgelegd. Nadrukkelijk nodig ik de ministers uit minder dogmatisch te kijken naar de mogelijkheid een minder paternalistisch en een meer praktisch scheidingstraject wettelijk mogelijk te maken, dat ruimte biedt aan een grotere partijautonomie en bijdraagt aan een reductie van overheidsbemoeienis en capaciteitsproblemen bij de rechterlijke macht.

Graag hoor ik van de ministers welke argumenten in het licht van de gemaakte opmerkingen kunnen

## Engels

bijdragen aan een heroverweging van deze fundamentele bezwaren.



De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. De leden van de CDA-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat nu voorligt. Zij zijn verheugd dat de flitsscheiding zal worden afgeschaft, vanwege de buitengewoon schrijnende gevolgen die deze vorm van scheiding voor betrokkenen teweeg kan brengen. Bovendien bevat het wetsvoorstel belangrijke bijdragen tot een verbetering van de positie van het kind tijdens en na de echtscheiding. Hierin wordt tot uitdrukking gebracht dat ook na het beëindigen van een relatie tussen de ouders, de verbondenheid van hen beiden met het kind voortduurt. Beide ouders krijgen zo de kans, hun ouderlijke verantwoordelijkheid waar te maken.

Bij de schriftelijke inbreng hebben wij evenwel een groot aantal vragen gesteld – het waren er een stuk of elf – om duidelijkheid te verkrijgen over de gehanteerde begrippen en om ervoor te zorgen dat de praktijk met zo min mogelijk vragen over de mogelijke consequenties van dit wetsvoorstel wordt belast. Voor de uitvoerige beantwoording van deze vragen zeggen wij de minister dank, omdat daarmee aan de rechter in een aantal gevallen een handreiking wordt gegeven hoe de gestelde normen moeten worden gehanteerd.

Er rest echter nog één onderwerp waarbij die duidelijkheid voornamelijk niet in voldoende mate bestaat, namelijk het verplichte ouderschapsplan. Ook over dit onderwerp zouden wij graag meer helderheid krijgen. Wij willen dit niet alleen omdat de uitwerking en de concretisering nog niet duidelijk zijn, maar ook omdat er twijfels bestaan over de werkelijke betekenis van het bedoelde ouderschapsplan. Zal een verplicht ouderschapsplan de realisering van een gelijkwaardig ouderschap daadwerkelijk bevorderen en daarmee bewerkstelligen dat echtscheidingen minder conflictueus zullen verlopen dan thans het geval is?

Laat ik eerst deze vraag naar de effectiviteit toelichten. Het zal de minister bekend zijn dat in het recent verschenen proefschrift van mevrouw Jeppesen-de Boer kritische opmerkingen zijn gemaakt over de relatie tussen de gelijkwaardigheid van de ouders als zodanig en het belang van het kind. Het effect van het ouderschapsplan voor het kind is onduidelijk. Er bestaan naar mijn mening geen criteria om prognoses te maken hoe het opmaken van een ouderschapsplan voor een individueel kind zal uitwerken. De verplichte afspraken in het ouderschapsplan zullen in ieder geval wel aan het belang van het kind moeten worden getoetst. Bij die afspraken denk ik aan de discussie van een paar weken geleden over het klemcriterium, waarin wij hebben vastgesteld dat dit niet meer en niet minder is dan een specificatie van het algemene criterium "het belang van het kind".

In de praktijk blijkt nu dat in verreweg de meeste gevallen gedeeld ouderlijk gezag voorkomt. Als ik het juist heb, geldt dit voor meer dan 90% van de gevallen. In die gevallen zal tot een gedeeld ouderschap met een overwicht van rechten en plichten aan één zijde zijn beslist op grond van het belang van het kind, het klemcriterium daaronder begrepen. Wordt dit in de toekomst anders, omdat de gelijkwaardigheid van de ouders moet dienen voor een van rechtswege voortzet-

ting van het gezamenlijk ouderschap? De vraag is welke norm prevaleert. Wij spreken toch over het ouderschapsplan als voorwaarde voor echtscheiding, inclusief een voortzetting van het gezag, en niet over een voorwaarde voor de voortzetting van het gezamenlijk gezag na scheiding? Graag krijg ik daarover verduidelijking van de minister.

Zou het niet beter zijn, vrijwillige afspraken tussen ouders te stimuleren door hen voordelen te bieden bij de procesgang? Ik denk aan een snellere en goedkopere vorm van scheiding. In diverse landen in Europa bestaat hiertoe de mogelijkheid, bijvoorbeeld in Noorwegen. Kan de minister meedelen of deze aanpak in andere landen goed werkt? Ik verwijs naar het artikel van Antokolskaia en Coenraad, die daarover een rechtsvergelijkend onderzoek hebben gedaan. De aanpak in deze landen ligt meer voor de hand dan een ouderschapsplan als voorwaarde voor het indienen van een verzoek tot echtscheiding.

Voorts wil ik de sancties op het niet nakomen van de afspraken in het plan aan de orde stellen. Hiervoor verwijs ik naar een onderzoek dat binnenkort wordt gepubliceerd van twee Leidse onderzoekers naar de ervaringen met "parenting plans" in Illinois in de Verenigde Staten. Het zou daarbij gaan om overeenkomsten met ongeveer eenzelfde bindende kracht als overeenkomsten in het vermogensrecht: door het plaatsen van een handtekening bind je je aan het contract of het plan. Wordt dit ook bedoeld met het Nederlandse ouderschapsplan? Of zijn dit voornemens waar men op eenvoudige wijze vanaf kan komen?

Ik weet niet precies hoe de sancties op niet-nakoming in de Verenigde Staten zijn geregeld. In Nederland is naar mijn mening maar in heel beperkte mate van een effectieve sanctie sprake. In de memorie van antwoord wordt op een daartoe strekkende vraag van mijn fractie wel de hele lijst van civielrechtelijke sancties opgesomd die volgens de wet mogelijk zijn. Het toepassen van een afschrikwekkende dwangsom of van lijfswang, of het verlenen van een bevel tot afgifte, zijn echter zeer zware middelen. Een rechter zal daartoe niet snel zijn toevlucht nemen. Ook een ondertoezichtstelling of de benoeming van een bijzondere curator zijn grof geschut.

In artikel 253a, lid 5, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is sprake van "een door de wet toegelaten dwangmiddel". Op grond van het nieuwe artikel 812, lid 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan de rechter bepalen dat een beslissing met betrekking tot een geschil over een ouderschapsplan of een omgangsregeling, met de sterke arm ten uitvoer wordt gelegd. Maar is het niet realistisch, te veronderstellen dat een voorlopige toewijzing van het eenhoofdig gezag eigenlijk de enige echt adequate sanctie is op de niet-nakoming van afspraken in een ouderschapsplan? Als dit juist is, zal de gelijkwaardigheid maar op beperkte schaal effect hebben. Ik ben benieuwd naar de mening daarover van de minister.

Een volgend punt dat ik wil behandelen betreft de gevolgen van het niet indienen van het verplichte ouderschapsplan. Als het verzoekschrift tot echtscheiding niet wordt aangevuld met een ouderschapsplan en hierin ook niet op andere wijze wordt voorzien, zijn er volgens mij vier mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat de rechter de verzoeker niet ontvankelijk verklaart, omdat niet aan de wettelijke vereisten is voldaan. Dan hebben wij een probleem, want het niet overleggen van een

## Franken

ouderschapsplan zou dan de toegang tot de rechter kunnen blokkeren. Dat kan of mag niet de bedoeling zijn. In het voorlopig verslag hebben wij daarover vragen gesteld. De reactie daarop staat bovenaan op bladzijde 7 van de memorie van antwoord. Hieruit heb ik de indruk gekregen dat de rechter niet gedwongen is tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring, wanneer een ouderschapsplan ontbreekt en er daarvoor in de plaats ook niet voldoende stukken zijn. Wij willen dit graag zeker weten, want de tekst van artikel 815, lid 2 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan er aanleiding toe geven de regel zo op te vatten dat de al genoemde toegangsdeur een barrière wordt. De uitleg moet duidelijk zijn: het niet indienen van een ouderschapsplan zal de procedure niet blokkeren.

Een tweede mogelijkheid voor de rechter is het aanhouden van het verzoekschrift, totdat aan de verplichting tot het overleggen van het ouderschapsplan of van andere stukken die de rechter daartoe accepteert, is voldaan. Het gevaar bestaat dat dit kan uitlopen op een – in de ogen van een van de partijen – onredelijke vertraging. Daarmee kom ik ook uit op artikel 6 EVRM, zoals bij de eerste mogelijkheid al impliciet is aangegeven. De rechter zal het verzoek dan uiteindelijk als een eenzijdig verzoek tot echtscheiding beschouwen en de behandeling op die titel aanvangen. Hij zal dan moeten afgaan op de verklaring van de verzoekende partij, waarom het niet is gelukt om in gezamenlijk overleg een ouderschapsplan op te stellen.

Een derde mogelijkheid is het verzoekschrift toch in behandeling nemen, ondanks het ontbreken van een ouderschapsplan. Dat vraagt echter om een grondige motivering, omdat daarmee in strijd met een op het oog uitdrukkelijke wetsbepaling wordt gehandeld, tenzij wij daarover straks een andere uitleg krijgen.

De vierde mogelijkheid is het verwijzen van de betrokkene naar een bemiddelaar. In artikel 818, lid 2 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt van een mediator gesproken, maar niet iedere mediator is een scheidingsbemiddelaar. Het omgekeerde is doorgaans wel het geval. De gesuggereerde oplossing houdt in dat ouders op verwijzing door de rechter min of meer gedwongen bij een mediator terechtkomen. De vraag is hoe deze dwang zich verhoudt tot de vrijwilligheid die een noodzakelijke voorwaarde voor mediation vormt. Indien de ouders niet de bereidheid tot overleg hebben, zal mediation per definitie niet kunnen slagen. Onwillige ouders die worden aangezet tot het maken van afspraken, zullen het ouderschapsplan als een vorm van contractsdwang ervaren. Daarbij mogen wij ook het kostenaspect van mediation niet vergeten. De tegemoetkoming in het kader van de rechtsbijstand is vastgesteld op € 200. De praktijk wijst echter uit dat de duur van een mediation bij 36% van de 1721 mediations die zijn bekeken, ligt tussen de vijf en tien uur. De kosten kunnen voor de ouders een obstakel worden. Bovendien valt te vrezen dat bij onderhandelingen over het ouderschapsplan de hoogte van de kinderalimentatie een ruilmiddel zal zijn ten opzichte van "voorrechten" van de verzorgende ouder. Ik teken ook nog aan dat als een mediation op gang zal komen, deze niet tot het ouderschapsplan beperkt zal blijven. Zitten de partijen eenmaal aan tafel, dan zullen ook de gemeenschappelijke woning, de scheiding van de gemeenschap van goederen, de afwikkeling van de huwelijkse voorwaarden en de partneralimentatie aan de orde komen. Wij zijn dan bezig

met een zogenaamde forensische mediation – wij hebben er al een mooie terminologie voor ontwikkeld – waarin sprake is van een deskundigenadvies met gebruikmaking van mediation. Mijn punt is dat dit alles voor € 200 niet zal lukken.

Om af te sluiten nog een paar korte vragen. Stel dat de regeling van het ouderschap in een ouderschapsplan wordt aanvaard. Bestaan er bij de regering dan plannen om de regeling op korte termijn te gaan evalueren? Zo ja, wanneer?

In het voorlopig verslag heb ik de vraag gesteld of de rechter de Raad voor de Kinderbescherming kan verplichten om mee te werken aan het opstarten of begeleiden van het noodzakelijke contact bij de effectuering van een door de ouders afgesproken of door de rechter opgelegde omgangsregeling. Daarop is nog geen antwoord gekomen. Ik vraag daar bij dezen alsnog om.

Wij hebben gevraagd of er niet ook een ouderschapsplan zou moeten komen als gehuwde ouders of ouders die door een geregistreerd partnerschap zijn verbonden, feitelijk gaan scheiden door gescheiden te gaan wonen. Daarop kwam het antwoord dat het in deze situaties wel van belang is dat er afspraken worden gemaakt zoals in het ouderschapsplan bedoeld, maar dat hiervoor geen plan voorgeschreven is. Consequent geredeneerd en met name met het oog op het belang van het kind zou daar toch aanleiding toe kunnen zijn?

Prof. Nuytinck heeft er in het WPNR op gewezen dat de voogden vergeten zijn. In een vergelijkbare situatie zouden zij een voogdijplan moeten maken. Voorwaar twee onderwerpen voor vervolgwetgeving.

Met belangstelling zie ik uit naar de verduidelijkende antwoorden van de ministers.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Anderen, met name mevrouw Broekers-Knol, hebben er al aan herinnerd dat op 20 juni 2006 hier in deze Kamer het initiatiefvoorstel-Luchtenveld met bijna algemene stemmen is verworpen. Daarmee lag de weg open voor het toen op 1 juni 2005 ingediende regeringsvoorstel, dat wij thans in deze Kamer bespreken. Dat regeringsvoorstel leek toen in deze Kamer meer succes beschoren dan het initiatiefvoorstel, maar uiteraard zal thans moeten blijken of dit, na behandeling door de Tweede Kamer en de daarbij ingebrachte amendementen, nog steeds het geval is.

Er is voor wat onze fracties betreft in elk geval een aantal overwegingen die ons positief doen staan tegenover dit voorstel. In de eerste plaats betreft dat iets wat niet in dit voorstel is geregeld, namelijk de administratieve scheiding. Bij de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer is op 12 juni van het vorig jaar het derde gewijzigde amendement-Teeven, dat de administratieve scheiding wilde introduceren, verworpen. Wij mogen er, meen ik, van uitgaan dat het huidige kabinet, evenals trouwens het voorgaande kabinet, de administratieve echtscheiding verwerpt en niet voornemens is de echtscheidingsprocedure verder te vereenvoudigen. De regering heeft inmiddels op 24 september jongstleden al wel wetsvoorstel 31714 ingediend, dat al was aangekondigd in de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 28 maart 2007, op stuk nr. 9 (30145). Dat voorstel voorziet erin dat ook de notaris de mogelijkheid zal krijgen om namens beide echtgenoten een gezamenlijk

## Holdijk

verzoek tot echtscheiding in te dienen, indien daarbij geen minderjarige kinderen zijn betrokken. Thans is het niet de gelegenheid om ons over de merites van dat voorstel uit te laten.

In de tweede plaats stemt het ons positief dat er bij aanneming van het onderhavige voorstel iets verdwijnt uit de geldende wetgeving, namelijk afdeling 5.5A van boek 1 BW, bestaande uit slechts één artikel, artikel 77a, betreffende omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap, alsmede artikel 149, onder e, in de volksmond flitsscheiding genoemd. Het geregistreerd partnerschap daarentegen wordt niet afgeschaft, al zouden daar, bezien tegen de achtergrond van het ontstaan ervan, goede argumenten voor zijn. Welke bezwaren destijds bij de introductie ervan daartegen ook zijn ingebracht, niet voorbijgezien kan worden aan het rechtsfeit dat het op 1 januari 1998 ingevoerde geregistreerd partnerschap een burgerlijke staat scheidt, die niet zonder meer van overheidswege ongedaan kan worden gemaakt. Ik verwijs in dit verband ook nog naar artikel 79 Overgangswet van het Nieuw Burgerlijk Wetboek. In relatieve zin, uit rechtszekerheidsoogpunt, geniet het geregistreerd partnerschap de voorkeur boven een onderhands of notarieel samenlevingscontract. Wij kunnen ermeê instemmen dat niet als zelfstandig argument de vereenvoudiging van boek 1 BW wordt gehanteerd om dat geregistreerd partnerschap eventueel af te schaffen. Overigens zou een vereenvoudiging van dat Boek 1 welkom zijn, want niet te ontkennen valt dat het relatiericht sinds 1970 in snel tempo gecompliceerder is geworden, al staan daar enkele afslankingen van de wetgeving tegenover. Mèt het vluchtiger worden van de relaties is de juridificering ervan toegenomen. Zo zijn het afstammingsrecht en het gezagsrecht voor menig een doolhof geworden.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat de uitvoering van een aantal suggesties en aanbevelingen uit het WODC-rapport *Huwelijk of geregistreerd partnerschap?*, dat op 12 december 2006 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De trieste feiten met betrekking tot echtscheiding zijn algemeen bekend. Per jaar krijgen ruim 60.000 kinderen te maken met scheiding van hun ouders. De helft raakt daarbij het contact met één van de ouders kwijt. Het ontwricht 100.000 levens. Scheiding is voor kinderen vaak een levensles van de meest ingrijpende soort. De problematiek lijkt maatschappelijk even onaanvaardbaar als onoplosbaar. Een stroom van overheidsinitiatieven heeft dat in de afgelopen decennia niet kunnen veranderen. De grote vraag is of dit voorstel daartoe wel in staat zal blijken of althans een bijdrage zal leveren aan beperking van de schade en het leed dat uit deze scheidingen voortvloeit.

Vaders en moeders zijn de onvervangbare natuurlijke belangenbehartigers van hun kinderen. Ouders die opkomen tegen onevenredige inbreuken op hun ouderschap verdienen respect. Hun zaak is legitiem. Ouderlijke zorg voor het kind is een genetisch gewortelde drijfveer en een erkend mensenrecht. Vanuit het perspectief van het kind geldt omgekeerd hetzelfde. Het belang van het kind heet centraal te staan in het recht, zo ook in dit wetsvoorstel. Alleen het kind telt en de scheidende ouders komen op het tweede plan. Rechters en mediators houden hun voor dat zij het conflict als partners niet moeten uitbreiden tot een conflict als ouders. Maar de vraag is of, doordat de wet het belang van het kind centraal stelt, via de band van het ouderlijk

gezag, de ouders dusdoende niet in de verkeerde richting worden gestuurd. Centraal stellen van het belang van het kind kan het kind, paradoxaal genoeg, van een oogappel tot een twistappel maken. Echter, de vrede tussen scheidende of gescheiden ouders, die voorwaarde is om het belang van het kind tot zijn recht te laten komen, kan de wet niet bewerkstelligen. Vrede tussen ouders en gelijkwaardig ouderschap zijn schone en nastrevenswaardige doeleinden, maar ze vormen allerminst een garantie dat gezamenlijk ouderschap niet tot conflictieuze omgangsregelingen leidt. Daarom zal er ruimte moeten blijven voor eenhoofdig gezag, hoezeer dat ook in zekere zin tot onze spijt is teruggedrongen als gevolg van de aanvaarding van wetsvoorstel 29553.

“Liever één ouder met gezag dan twee met ruzie”, zou het motto ook voor dit wetsvoorstel kunnen zijn. De plicht, omschreven in het voorgestelde lid 3 van artikel 47, namelijk de plicht van de ouder om de ontwikkeling van de banden van zijn kind met de andere ouder te bevorderen, is in onze ogen dan ook een voorwaardelijke plicht. Een plicht kan niet anders dan naar vermogen worden vervuld. De regering lijkt de mogelijkheid van onmacht in dezen min of meer te miskennen. Ik verwijs naar een passage in de memorie van antwoord op pagina 9. Het ouderschapsplan wordt, zonder dat het die naam draagt, al door menig ouderpaar gepraktiseerd. Het voorstel creëert een wettelijke verplichting. Maar kan die verplichting méér zijn dan een procedurele eis, die meer dan thans zou moeten stimuleren om na te denken over hoe zij het ouderschap na de scheiding vorm willen geven?

Tot slot ga ik nog in op enkele praktische punten waarop prof. Nuytinck ons heeft geattendeerd. Aangenomen mag worden dat deze inmiddels ook door het departement zijn signaleerd. Ik verwijs naar het WPNR van 24 mei 2008, nr. 6756. Ook de heer Franken verwees daarnaar. Prof. Nuytinck meent dat er sprake is van twee omissies in het wetsvoorstel omdat de wetgever ten onrechte geen rekening heeft gehouden met 1. twee gehuwde, geregistreerde en samenwonende voogden die (feitelijk) gaan scheiden en 2. met een ouder en niet-ouder die met elkaar samenwonen en niet gezamenlijk gezag uitoefenen en feitelijk gaan scheiden. Hij is verder van mening dat in de genoemde situaties een voogdijplan analoog aan het ouderschapsplan, respectievelijk een ouderschapsplan voor de tweede categorie, zou moeten worden voorgeschreven.

Prof. Nuytinck meent ook nog een fout in het wetsvoorstel te hebben opgespoord. Volgens hem is de verwijzing in artikel 247a naar artikel 815 lid 2 Rechtsvordering onjuist en moet dit lid 3 van artikel 815 zijn. Ik meen dat hij het bij het rechte eind heeft.

Behalve een reactie op onze beschouwingen en vragen zien wij graag een reactie op de zo-even genoemde praktische punten tegemoet.

□

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Onze inbreng bij de behandeling van dit wetsvoorstel in september vorig jaar opende al met niet al te grote juichkreten. Wij gaven aan dat wij op grote lijnen onze instemming betuigden, maar nog wel de nodige vragen hadden, onder meer in relatie tot overbodige wetgeving en effectiviteit bij de uitvoering. Deze reserve is in de loop van het afgelopen jaar alleen

## Haubrich-Gooskens

maar toegenomen. Zij heeft niet zozeer betrekking op het afschaffen van de flits scheiding als wel op de toegenomen twijfel over het antwoord op de vraag of een ouderschapsplan bij een echtscheiding werkelijk kan bijdragen aan het belang van het kind. Hiermee heb ik al de twee onderwerpen aangegeven waarover ik het vandaag wil hebben: het ouderschapsplan en de flits scheiding, die onontkoombaar vervangen zal moeten worden door een vorm van administratieve echtscheiding.

Ik begin met het voortgezet ouderschap. Het afgelopen jaar is wel gebleken dat de omgang met de kinderen nadat hun ouders zijn gescheiden, de gemoederen ernstig kan verhitten. De kampen zijn divers:

- de vaders die door toedoen van de moeders hun kinderen niet genoeg of helemaal niet meer mogen zien en zich daardoor rechteloos en gefrustreerd voelen;
- de moeders die gedwongen worden om hun kinderen mee te geven met vaders die de kinderen dan gedurende een heel weekeinde opstoken, juist verwaarlozen of redeloos verwennen;
- de moeders die hun kinderen niet meer getuige of slachtoffer van huiselijk geweld willen laten zijn;
- de moeders die mateloos gefrustreerd zijn omdat de vaders de kinderalimentatie niet betalen of om de haverklap de afspraken voor het weekeinde of de vakantie niet nakomen.

Gelukkig is dat lang niet altijd het geval. In veel echtscheidingen zijn de partners in staat om boven hun verstoorde partnerschap uit te stijgen en als gezamenlijke ouders de verdere contacten met hun kinderen te regelen. Zowel de machteloze vaders als de teleurgestelde moeders en de partners met een behoorlijk nahuwelijk zullen het voortgezette ouderschap vastgelegd in een ouderschapsplan een zegen of een drama vinden.

Al die machteloze vaders en teleurgestelde moeders hebben zich in het afgelopen jaar geroerd en betoogd dat het voortgezet ouderschap geen oplossing of onvoldoende oplossing voor hun probleem is. Voeg daarbij de noties zoals die onder meer voortvloeien uit het promotieonderzoek van mevrouw Jeppesen en het is vanzelfsprekend dat het enthousiasme voor de gedachte van het ouderschapsplan danig afneemt.

De zojuist genoemde categorieën ouders zijn niet verzonnen. Zij kwamen overeen met de gevallen die ik in mijn advocatenpraktijk tegenkwam. Bij elke echtscheiding probeerde ik de ouders te bewegen om gezamenlijk een ouderschapsplan avant la lettre te laten maken: een doodgewoon convenant. Soms lukte dat, maar soms lukte dat ook niet. Vooral bij de echtscheidingen waarin dat niet lukte werden de partijen vaste klanten van het kantoor. Als partijen niet vrijwillig tot afspraken komen en de rechter de verplichtingen inzake de kinderen in de beschikking vastlegt, moet elk halfjaar óf de omgangsregeling óf de alimentatie worden aangepast door verhuizingen of nieuwe partners. Dat was natuurlijk opperbest voor onze omzet, maar het maakte ook één ding heel zeker: een afgedwongen ouderschapsplan werkt niet. Zo'n gedwongen plan mist namelijk één essentieel punt: het wordt niet gemaakt vanuit de gedachte dat gedaan moet worden wat het beste is voor het kind; het wordt gemaakt omdat het moet om tot echtscheiding te komen.

De gedachte van het voortgezet ouderschap gaat ook uit van de premisse dat het voor een kind altijd goed is

om door beide ouders verzorgd en opgevoed te worden. Nog los van het feit dat dit niet opgaat indien één van de ouders daar een potje van maakt, is dit ook lang niet altijd het geval in heel gewone situaties met heel gewone lieve ouders. Voor kinderen tot drie jaar geldt dit volgens ontwikkelingspsychologen alleen als beide ouders vrijwel dagelijks aanwezig zijn. Bijvoorbeeld een weekeinde per veertien dagen moeten verblijven bij de ouder die niet de dagelijkse verzorger is, is voor zo'n kind een traumatische gebeurtenis. Als deze uit huis vertrekkende ouder op ruim 100 km afstand van het kind gaat wonen en als driemaal per week een uurtje bij het kind zijn tot de onmogelijkheden behoort, kan deze ouder dan toch eisen dat het kind per veertien dagen een weekeinde bij deze ouder verblijft? Met andere woorden: gaat het recht van de ouder op family life voor het belang van het kind? Of in juridische termen: levert artikel 8 EVRM de burger een recht op dat hij tegenover de Staat kan claimen, of levert het een persoonlijk recht voor de burger op dat hij à tort et à travers jegens andere burgers kan claimen? Daar begint het zo langzamerhand wel op te lijken.

Ik wil de ministers in dit kader nog een andere vraag voorleggen. Als de ouders in het ouderschapsplan samen vastleggen dat de vertrekkende ouder afziet van voortgezet ouderschap, geen omgang meer zal hebben met het kind en geen alimentatie betaalt, moet de rechter dan ingrijpen en eisen dat het ouderschapsplan wordt aangepast?

Toen ik een echtscheidingsadvocate vroeg of een ouderschapsplan zou kunnen werken, verzuchtte zij: als al geen sprake is geweest van gedeeld ouderschap tijdens huwelijk, hoe kun je dat dan verwachten van ouders die in een (v)echtscheiding liggen? Het is een reële alledaagse werkelijkheid in veel gezinnen: de ouders hebben helemaal geen afspraken gemaakt over de verzorging en de opvoeding van de kinderen. Omdat zij die afspraken niet hebben gemaakt, kan het zo zijn dat het feitelijke gedrag van de ene ouder tot irritatie of kwaadheid leidt bij de andere ouder. Want bewust of niet, vaak hebben ouders toch wel een verwachting over de rol die de andere ouder zal spelen in de verzorging en opvoeding. Nog lang voordat Schonewille dat publiceerde, pleitte deze echtscheidingsadvocate ervoor dat ouders afspraken maken voorafgaande aan of tijdens de zwangerschap. Ouders die in goede dagen geoefend hebben met gedeeld ouderschap, hebben meer kansen op een succesvol voortgezet ouderschap na scheiding. Dat is haar en onze overtuiging.

De fractie van de PvdA is overigens van mening dat het maken van tijdige afspraken over de verdeling van verzorgings- en opvoedingstaken niet een zaak is die de overheid aangaat. Wij zijn ook enigszins terughoudend met het positief beantwoorden van de vraag of de overheid zich wel moet bemoeien met die verdeling van taken na ontbinding van het huwelijk, zoals dat nu in het wetsvoorstel is neergelegd.

Ik wijs erop dat in de kabinetsnota Vertrouwen in wetgeving wordt aangegeven dat de overheid een terughoudende rol past en dat moet worden bekeken of bestaande wetgeving beter kan functioneren. Dan doel ik op het bestaande convenant. Als beter wordt gekeken naar de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen, weet ik niet of de balans bij dit wetsvoorstel wel helemaal goed uitpakt.



## Haubrich-Gooskens

Het is onze fractie niet geheel duidelijk wat de juridische status van zo'n zelf opgesteld ouderschapsplan is. Zijn de afspraken afdwingbaar? Is er een verschil met de huidige beschikking, waarin omgangsregels en alimentatie, al dan niet via een convenant overeengekomen, worden vastgelegd? Kan de vader eisen dat het kind onder alle omstandigheden aan hem wordt meegegeven, ook als het een verjaardagsfeestje bij zijn vriendje heeft? Kan de moeder afdwingen dat de vader zijn pappadag altijd op woensdag heeft, zodat zij met haar werkgever betrouwbare afspraken over haar inzet kan maken? Zo ja, hoe dan?

Pieter Vermeulen schrijft in zijn gidsje "Een ouderschapsplan maken" dat zeker bij heel jonge kinderen het ouderschapsplan regelmatig moet worden aangepast aan de ontwikkelingsfase van het kind; bij een kind tot anderhalf jaar zelfs eenmaal in de drie maanden. Zijn de ouders dan genoodzaakt om elke drie maanden opnieuw bij de rechter aan te kloppen, zowel wanneer zij het eens zijn over de aanpassing als wanneer zij het niet eens kunnen worden? Graag hoor ik hierop een antwoord.

Dan kom ik op de flits scheiding. In de nadere memorie van antwoord laat de minister van Justitie weten dat hij niet voornemens is een administratieve scheiding mogelijk te maken, hoewel dit technisch wel mogelijk zou zijn. Hij motiveert deze korte en bondige weigering echter niet. Hij ontkent evenmin dat daaraan maatschappelijk behoefte bestaat. Natuurlijk hoeft er geen "u vraagt, wij draaien"-systeem te bestaan, maar het was toch wel netjes geweest, als de minister had gemotiveerd waarom hij niet voornemens is aan deze maatschappelijke behoefte te voldoen. Dat past in een transparant beleid. Is iets dergelijks in het regeerakkoord opgenomen of is er wellicht een geheime sideletter naast het regeerakkoord? Realiseert de regering zich dat een maatschappelijke behoefte die ongemotiveerd wordt genegeerd, elke keer weer boven kan komen, desnoods in de vorm van weer een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer? Dan kan er al helemaal geen regie meer gevoerd worden door de regering op de wijze waarop zo'n initiatiefvoorstel zal worden ingericht.

Waarom wordt door de minister niet een vergelijkbare procedure in het leven geroepen als nu geldt voor toestemming tot wijziging van huwelijkse voorwaarden of ontbinding arbeidsovereenkomst? Een advocaat of notaris dient een verzoek in bij de rechter of de kantonrechter en de volgende dag is de beschikking binnen, met een stempel van de rechter. De minister gelooft toch niet echt, zoals hij in zijn antwoord verklaarde, dat de rechter zich daadwerkelijk over de inhoud van zo'n verzoek heeft gebogen? Zo zou het ook met echtscheidingen kunnen gaan. De indiener van het verzoek, een openbaar ambtenaar zoals een notaris of een ambtenaar van de burgerlijke stand, is belast met de toetsing van de redelijkheid van het verzoek voor beide partijen en de rechter levert de constitutieve stempel. Graag hoor ik hierop een reactie van de minister.

Onze fractie kan er wel begrip voor opbrengen dat een administratieve echtscheiding niet mogelijk zal worden wanneer er minderjarige kinderen bij zijn betrokken. Wij hebben er dan ook vrede mee dat geregistreerde partnerschappen waarbij kinderen zijn betrokken, door de voorliggende wetswijziging alleen via de rechter kunnen worden ontbonden, in relatie tot het ouderschapsplan. Dat is een duidelijk geval van gelijke gevallen gelijk

behandelen. Wij kunnen de minister echter niet meer volgen als het adagium gelijke gevallen gelijk behandelen niet geldt voor paren zonder kinderen. Kan de minister uitleggen waarom geregistreerde partners zonder minderjarige kinderen wel administratief kunnen scheiden en gehuwde paren zonder kinderen dat niet schijnen te kunnen?

Wij zien de beantwoording door beide ministers met belangstelling tegemoet.

□

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Voorzitter. Dit wetsvoorstel heeft heel wat pennen en tongen in beweging gebracht, helaas overwegend in negatieve zin. In het NJB stond: het onbeminde wetsvoorstel voortgezet ouderschap kabbelt voort. Ik zal het niet allemaal opnoemen, want zij zijn bijna allemaal al genoemd: Sylvia Wortmann, André Nuyten en F. Schonewille. Wij hebben ook nog de conclusie in het al genoemde proefschrift van Jeppesen, dat het in dit voorstel beleden axioma dat gezamenlijk gezag na scheiding per definitie goed is voor de kinderen, onjuist is.

En dan hebben wij nog een stroom reacties over ons heen gekregen van bezorgde moeders, opa's, vrienden en familieleden van kinderen die kapot zouden gaan aan de gevolgen van huiselijk geweld of psychische treiterijen door de vader die met de moeder het gezag deelt en met wie het kind wel om moet gaan.

Het is onbegonnen werk om alle wetenschappelijke publicaties over de concurrerende wetsvoorstellen van Luchtenveld en Donner samen te vatten. Toch waag ik het twee steeds terugkerende thema's te benoemen: er is maatschappelijk behoefte aan een draagvlak voor een administratieve scheiding en een ouderschapsplan zal de problemen waarin kinderen na (echt)scheiding belanden, niet oplossen. Dat klopt wel ongeveer met alles wat ik hier tot nog toe heb gehoord.

Toch behandelen wij vandaag het wetsvoorstel over het ouderschapsplan. Dit wetsvoorstel veroorzaakt onrust in de samenleving, maar is toch met algemene stemmen in de Tweede Kamer aangenomen. Ik zal kort proberen weer te geven hoe het mijns inziens komt dat over dit wetsvoorstel zo verschillend wordt gedacht; van heel enthousiast tot buitengewoon bezorgd. Daarna zal ik ingaan op het ouderschapsplan, het recht op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding door beide ouders, het klemcriterium, de wijziging van de omgangsregeling, de bijzondere curator en de afschaffing van de flits scheiding.

Tot 1 januari 1985 was vaders wil nog wet! Toen ik mijn kinderen opvoedde, had ik dus eigenlijk niets te vertellen. Moeders hebben een enorme inhaalslag beleefd, maar hun glorie tijd lijkt op zijn retour. De evaluatie van het eerste mediationproject in de rechtspraak leverde veel interessante conclusies op. Een daarvan is dat niet de vrouw maar de man de zwakke partij is in de echtscheidingsprocedure. Een andere is dat de kinderen door mediation te veel buiten spel komen te staan.

Waar zijn trouwens de kinderen in dit wetsvoorstel? Ik zie het voor me: vader en moeder zijn aan de keuken tafel driftig bezig een ouderschapsplan in elkaar te timmeren en af en toe denken zij: wat zouden de kinderen ervan vinden. Zij maken ze niet wakker want dan schiet het niet op. Het enige wat ouders op dat

## Quik-Schuijt

moment willen, is dat de scheiding er snel door komt. Het huis moet verkocht worden, er moet zoveel geregeld worden. Dat is op dat moment hun eerste prioriteit. Later, als er wat rust is, komt misschien een echt plan tot stand.

Laat ik vooropstellen dat er op zichzelf niets tegen een verplicht ouderschapsplan is. Wetgeving heeft immers niet alleen de functie de normen in juridische procedures aan te geven, maar ook om een maatschappelijke norm te verwoorden. Dat ouders zodra zij een scheiding overwegen, aan de kinderen denken, is een norm waar absoluut niets tegenin te brengen is. De praktijk laat dan ook zien dat de kinderen voor de meeste scheidende ouders gelukkig zorg nummer één zijn en dat deze ouders er ook samen met hun kinderen uitkomen. Dat is het goede nieuws. De praktijk van de rechter laat echter duidelijk zien dat ouders die er samen niet uitkomen, meer nodig hebben dan een wettelijke verplichting. De wettelijke plicht zal hun onmacht niet oplossen. En dat is het slechte nieuws.

Ik kan niet anders dan concluderen dat hier getracht wordt een probleem langs de weg van wetgeving op te lossen dat zich daar in de kern in het geheel niet voor leent. Omdat de betekenis van wetgeving ook is dat een algemene maatschappelijke norm wordt gesteld, zou dat geen probleem zijn als tevens werd geïnvesteerd in oplossingen voor ouders die daartoe zonder hulp niet in staat zijn, maar dat gebeurt in zeer onvoldoende mate. Wij hebben mediation en jeugdzorg, roept de minister opgewekt. Mediation is betaalbaar voor rijk en arm, maar niet voor de middengroep. Daarover komen wij nog te spreken als het gaat over de bezuinigingen op de rechtsbijstand, omdat mediation onder hetzelfde stelsel valt. Mediation voor mensen die niet met elkaar aan tafel willen, deskundigenonderzoek met gebruik van mediation, door de hoven en door de rechtbanken gewoon forensische mediation genoemd, is duur, maar buitengewoon zinnig. Naar alle waarschijnlijkheid is het uiteindelijk een kostenbesparend rechtsmiddel. Tot voor kort konden onwillige ouders alleen naar deze vorm van verplichte mediation worden verwezen als zij dat ook zelf, in principe elk voor de helft, konden en wilden betalen. Wij hebben het dan over bedragen vanaf € 3000. Op zich een extra reden om dwars te gaan liggen. Op mijn desbetreffende vraag antwoordt de minister dat de rechtspraak dit zware middel vooralsnog in hoger beroep toepast. Uit eigen wetenschap deel ik u mee dat rechtbanken dit eveneens toepassen en er behoefte aan hebben om ook minder draagkrachtige ouders onder enige dwang aan de tafel van de mediator te krijgen. Ik begrijp het antwoord van de minister op mijn desbetreffende vraag in het nader voorlopig verslag aldus, dat artikel 284 Rv de mogelijkheid biedt, in dat geval de kosten – dus ook voor rechtbanken – ten laste van het Rijk te brengen. Kan de minister bevestigen dat ik dat goed begrepen heb?

Wij hebben ook jeugdzorg, roept de minister opgewekt. Het is een afgezaagd verhaal, ik zal er niet te lang bij stilstaan, maar voor jeugdzorg bestaan wachtlijsten. Daarenboven hebben niet alle Bureaus Jeugdzorg de expertise om met twee strijdende partijen om te gaan. Wat gaat de minister hieraan doen? Over de meer specifieke hulp die nodig is bij omgang zwijgt de minister. Omgangshuizen en omgangsbegeleiding zijn onmisbaar in vastgelopen zaken, en hebben hun nut ontegenzeggelijk bewezen. De financiering daarvan komt

maar niet van de grond. De overheid neemt hier geen verantwoordelijkheid voor. Kinderen hebben echter recht op geestelijke en lichamelijke gezondheid. Als ouders daar zelf niet voor zorgen, heeft de overheid daar een taak in. Ook dat is op den duur kostenbesparend, dat hoef ik toch niet uit te leggen?

Concluderend zou de verplichting om een ouderschapsplan te maken, er van mijn fractie pas mogen komen als de hulp op orde is die mensen nodig hebben om een plan te maken dat meer inhoudt dan een standaard tekst. Te denken valt hier onder meer aan verplichte mediation voor ouders met kinderen tot 16 jaar voorafgaand aan de scheiding, zoals bijvoorbeeld Noorwegen dat kent. Wat vindt de minister hiervan? En wat wil de minister investeren om mediation voor de middengroep betaalbaar te maken, en om de Bureaus Jeugdzorg behoorlijk toe te rusten om ouders die daarbij hulp nodig hebben, te helpen om een pedagogisch verantwoord plan te maken? Wanneer komt er eindelijk een structurele financiering van omgangshuizen en omgangsbegeleiding?

Nog iets over de procedure. De minister gelooft niet dat er een standaard tekst zal komen. Hij is evenmin bang dat de rechter die tekst inhoudelijk niet zal kunnen toetsen. Ik wil de minister daarom herinneren aan de Lentearresten van de Hoge Raad uit 1984. De Hoge Raad deed toen, voor zijn beurt maar zeer terecht, de historische uitspraak dat ouders na scheiding tezamen het gezag kunnen behouden. De Hoge Raad verbond daar echter voorwaarden aan. Beide ouders moeten het willen, er moet goede communicatie zijn en het moet in het belang van het kind zijn. Welnu, binnen de kortste keren stonden deze voorwaarden vermeld in iedere dagvaarding. Rechters vroegen zich toen af hoe ze dat konden toetsen. Als er niemand verscheen op het ondervoorhoor, met een berichtje van de raadslieden dat partijen het eens zijn over de voortzetting van het gezamenlijk gezag, onder vermelding van de magische woorden van de Hoge Raad, wat kon je dan doen als rechter? En als zij wel kwamen, hoe kon je dan toetsen of de vereiste goede communicatie er wel was?

Wij kregen later de verzoekschriftprocedure met het gezamenlijk verzoek. Daarbij rijst dezelfde vraag: hoe toets je, zonder de ouders op te roepen, of er wel een goede communicatie is en of gezamenlijk gezag wel in het belang van het kind is? Dat zal met een ouderschapsplan niet anders gaan. De minister denkt toch niet dat in het vervolg alle gemeenschappelijke verzoeken met kinderen op zitting zullen worden behandeld? De opmerking van de minister op pagina 13 van de memorie van antwoord dat de toets van het ouderschapsplan steeds door de rechter zal plaatsvinden, getuigt van de nodige naïviteit. De griffie kijkt of het ouderschapsplan voldoet aan de minimale voorwaarden en legt het bij twijfel voor aan de rechter. Als deze ook twijfelt, zal hij of een nadere schriftelijke toelichting vragen, of de zaak op zitting zetten. Advocaten zullen echter wel zorgen dat de tekst in orde is. Hun eerste zorg is immers dat die echtscheiding er voorlopig komt. Als de rechter de zaak echter wel op zitting behandelt, zal hij veelal geen inzicht krijgen in de werkelijke stand van zaken. Het is nog steeds zo dat rechters een voorlopige voorziening in twintig minuten moeten behandelen, terwijl voor een beetje handelszaak vaak een of twee dagen beschikbaar zijn. Dat is de eigen verantwoordelijkheid van de rechtbank, ik weet het, maar het stoort mij

## Quik-Schuijt

nog steeds en daarom wil ik het vermelden. In die twintig minuten kunnen goed door hun advocaat geïnstrueerde partijen de rechter alles wijs maken. Ik maak mij daarover geen enkele illusie. Hoe kijkt de minister hier tegenaan?

Dan kom ik te spreken over het recht op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding, na de scheiding, door beide ouders. Ook deze bepaling heeft voor veel onrust gezorgd. De minister heeft mijn vragen over wat dit nu precies betekent, helder beantwoord, waarvoor dank. De minister bevestigt dat gelijkwaardigheid niet in weken, dagen of uren is uit te drukken. Net zo goed als ieder ouderstel tijdens de samenwoning eigen keuzes maakt voor de verdeling van de zorg, zo zal ook ieder stel dat doen voor de periode na beëindiging van de samenwoning. Iedere regeling die door beide ouders gedragen wordt, wordt geacht in het belang van het kind te zijn, tenzij het oudere kind zelf aangeeft, daar moeite mee te hebben. Dan zal de rechter een beslissing nemen, die daar rekening mee houdt.

Vanwege de maatschappelijke onrust die door dit amendement van mijn fractiegenoot in de Tweede Kamer is ontstaan, hecht ik eraan, vast te stellen dat de SP hiermee niet heeft bedoeld te kiezen voor een verdeling van de zorg, na scheiding, die inhoudt dat het kind geen vaste woonplek heeft en steeds met zijn koffertje aan het sjouwen is. Co-ouderschap, fiftyfifty of 40/60%-zorgdeling is prachtig en zeer in het belang van het kind, als ouders het op kunnen brengen om die zorg te delen op de plek waar de kinderen wonen. Zij zouden dan bij toerbeurt in het huis van de kinderen moeten komen zorgen. Weinig mensen zullen zich drie huizen kunnen veroorloven, en veel ouders zullen het niet op kunnen brengen om het huis waarin de kinderen niet wonen, te delen. Dat is jammer, en het verhindert soms een evenwichtige zorgdeling. De zinsnede "behoudt recht op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding" in het amendement duidt op een aansluiting bij de situatie tijdens de samenwoning.

Mijn fractie moet met spijt vaststellen dat gelijkwaardigheid van ouders tijdens de samenwoning slechts in 10% van de gevallen leidt tot een gelijke verdeling van zorgtaken. Zolang dit zo is, is het niet reëel om te verwachten dat de situatie na het uiteengaan van de ouders, vaker dan nu het geval is, zal leiden tot aanzienlijke verbetering van de zorgmogelijkheden van gescheiden vaders. Als ouders er niet uit komen zal de rechter, net als nu, rekening houden met alle omstandigheden, waarbij het belang van het kind bij continuïteit in de opvoeding een belangrijke rol zal spelen. Van een echte verbetering van de zorgmogelijkheden van de vaders na scheiding zal pas sprake zijn, als de vaders ook tijdens de samenwoning aan hun gelijkwaardigheid uitdrukking geven door een doordeweekse zorgdag voor hun rekening te nemen. Is de minister bereid om zich hiervoor in te zetten? Hoe is de stand van zaken met betrekking tot het "Plan van de Man" dat minister Plasterk deze zomer naar de Tweede Kamer stuurde?

Dan had ik nog kort iets willen zeggen over het klemcriterium. Wij hebben het er bij de behandeling van de vorige wet uitdrukkelijk over gehad dat het klemcriterium alleen maar een uitwerking is van het algemene belang van het kind. Ik heb gezien dat de Hoge Raad op 24 oktober ook de wettelijke formulering heeft overgenomen dat ook als het belang van het kind dat noodzakelijk maakt, het gezamenlijk gezag of de

omgangsregeling kan worden afgewezen. Ik vraag het toch nog even voor de zekerheid, omdat het voor de rechtspraak belangrijk is: kan de minister bevestigen dat ook hier sprake is van nevenschikking, zodat de rechter het gezag aan één ouder kan opdragen, ingeval dit in het belang van het kind noodzakelijk is, ook buiten het klemcriterium?

De omgangsregeling is opnieuw geformuleerd in artikel 377a BW. Tegen de criteria waarop de rechter een verzoek tot het vaststellen van een omgangsregeling mag afwijzen, heb ik vanaf het begin bezwaar gehad. Wie zegt dat je alleen dan mag bepalen dat er geen omgang met het kind komt, als dit ernstig nadeel zou opleveren voor de ontwikkeling van het kind zegt in feite: als omgang een beetje nadelig is voor de ontwikkeling van het kind, dan moet het toch. Hetzelfde geldt voor het criterium dat omgang slechts mag worden afgewezen als dit in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind. Als omgang in strijd is met het belang van het kind moet het toch. Het recht op omgang mag alleen ontzegd worden als het in strijd is met die zwaarwegende belangen van het kind. Dit criterium heeft dus niet het belang van het kind als eerste overweging, maar dat van de ouder. Dat is in strijd met artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Dit criterium heeft in de praktijk geleid tot eindeloze procedures. De rechter moet immers werkelijk alles uit de kast getrokken hebben, voordat hij een verzoek tot het vaststellen van een omgangsregeling afwijst. Dus eerst komt er een proefregeling. Mislukt deze, dan komt er een verwijzing naar mediation. Mislukt ook dit, dan volgt een raadsonderzoek. Komt dan nog geen regeling tot stand, dan volgt nog een deskundigenonderzoek, dan toch maar weer een proefregeling en voor je het weet, zit je twee of drie jaar verder. Dit wetsvoorstel breidt deze ongelukkige situatie uit naar eenieder met een nauwe persoonlijke betrekking. Ik weet dat hierbij voornamelijk is gedacht aan de biologische vader die het kind niet erkend heeft. Waarom heeft die man dat kind trouwens niet erkend? Maar op basis van dit artikel krijgen ook grootouders, ex-pleegouders en ex-stiefouders rechten op het kind, als het maar niet al te nadelig is.

Omgang moet in het belang van het kind zijn. Het kind mag niet meer lijden onder de strijd tussen de ouders dan strikt nodig is. Als het gezond verstand al niet tot die conclusie komt, dan dwingt in elk geval artikel 3 van het IVRK tot die conclusie. Laat de minister niet aankomen met zijn stelling dat omgang altijd goed is voor het kind. Er is meer dan voldoende wetenschappelijk onderzoek, zowel in ons land als in de VS, dat aantoonde dat spanningsvolle omgang slechter is voor het kind dan geen omgang. Als de minister dit ontkent, kent hij zijn vakliteratuur niet. Mijn fractie verzoekt de minister daarom artikel 377f in ere te herstellen en de wijziging van artikel 377a op de een of andere manier ongedaan te maken. Dat zou mogelijk zijn naar aanleiding van de wet waarin de notaris wordt geïntroduceerd als iemand die een verzoek tot echtscheiding kan indienen, om maar een voorbeeld te noemen. Hoe denkt de minister hierover?

Ik heb nog een korte vraag over de benoeming van een bijzonder curator. Dat is een zinnige uitbreiding. Ik verzoek de minister om na te denken over de mogelijkheid een toevoeging te verlenen voor een bijzonder curator die geen advocaat is. Wij hebben in een scheiding veelal al twee advocaten die ook hun best

## Quik-Schuijt

doen te kijken naar het belang van het kind. Een pedagoog of een ontwikkelingspsycholoog zou een waardevolle bijdrage kunnen leveren, maar kan onder de huidige regeling niet worden betaald.

Tot slot kom ik op de afschaffing van de flitsscheiding. De flitsscheiding was een onbedoeld, maar creatief gevonden gevolg van de regeling voor de ontbinding van het geregistreerde partnerschap. Wat zegt deze creativiteit van mensen die willen scheiden ons? Mensen hebben geen behoefte aan het toezichhoudend oog van de rechter. Ik heb zojuist, hoop ik, al enigszins duidelijk gemaakt dat dat oog in werkelijkheid weinig ziet. Rechters stempelen en daarvoor zijn zij niet opgeleid. Een rechtbankprocedure heeft de neiging conflicten te laten oplopen. Het kan ook anders. Kijk naar de Scandinavische landen waar geen rechter aan de scheiding te pas komt totdat er juridische knopen moeten worden doorgehakt.

Reeds in 1993 schreef een van de ambtenaren van de minister, Henriëtte Lenters, in haar proefschrift *De rol van de rechter in de echtscheidingsprocedure*, dat echtscheiding zonder rechterlijke tussenkomst onder omstandigheden mogelijk zou moeten zijn. In 1994 werd wetsvoorstel 23616 ingediend, dat voorstelde echtscheiding zonder procureur mogelijk te maken. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel werd de commissie-De Ruiters opgedragen aanbevelingen te doen voor een eenvoudige scheidingsprocedure tegen de achtergrond van de mogelijkheden die scheidings- en omgangsbemiddeling bieden. De Ruiters kwam in zijn rapport Anders scheiden in 1996 onder andere tot de volgende aanbeveling: "Als partijen overeenstemming bereiken over de scheiding en de gevolgen daarvan, kan rechterlijke tussenkomst achterwege blijven. Als er een geschil is moet de toegang tot de rechter gewaarborgd zijn."

Na voortgezette behandeling in de Tweede Kamer trok de minister in maart 1998 het voorstel in met de volgende mededeling: "Naar aanleiding van dit rapport is besloten om eerst, onder begeleiding van onderzoek, experimenteren met scheidings- en omgangsbemiddeling te starten om in de praktijk te kunnen toetsen op welke wijze aan de nodige waarborgen voor een scheiding zonder tussenkomst van de rechter invulling kan worden gegeven."

Wij zijn inmiddels tien jaar en veel waardevolle en geëvalueerde experimenten verder. In 2004 diende de Tweede Kamer het reeds genoemde initiatiefvoorstel-Luchtensveld in. Het voorstel sneuvelde twee jaar later in deze Kamer. In dit wetsvoorstel heeft de heer Teeven wederom getracht de scheiding zonder rechter te realiseren door het indienen van een amendement. Dit heeft het niet gehaald. Het leek met name de PvdA-fractie beter om met een initiatiefvoorstel ter zake te komen, heb ik begrepen. Mijn fractie wil graag laten weten dat onzes inziens de tijd meer dan rijp is voor de mogelijkheid van een scheiding bij de ambtenaar van de burgerlijke stand voor mensen die het samen kunnen regelen. De rechter is er voor het oplossen van conflicten, niet om te stempelen. Staat het regeerakkoord een administratieve scheiding in de weg? Is de minister bereid de administratieve echtscheiding opnieuw in overweging te nemen?

□

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Dit wetsvoorstel

bevat twee voorstellen tot wijziging: afschaffing van de mogelijkheid om buiten de rechter om te scheiden en de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen bij een echtscheidingsverzoek. In deze volgorde zal ik op het wetsvoorstel ingaan. In 2003 en 2004 zijn gemiddeld 5000 huwelijken per jaar via een flitsscheiding beëindigd, wat aangeeft dat er een grote behoefte is aan scheiden zonder tussenkomst van de rechter. De regering heeft te kennen gegeven, niet te zullen voorzien in een andere wettelijke mogelijkheid om zonder tussenkomst van de rechter het huwelijk te beëindigen. Onze fractie is er voorstander van dat mensen zo veel mogelijk zelf de regie over hun leven hebben en keuzes kunnen maken zonder bemoeienis van de overheid. Deze keuzemogelijkheid wordt hun nu ontnomen zonder dat er iets voor in de plaats komt. Het feit dat zo veel mensen hebben gekozen voor deze manier van scheiden, geeft aan dat een administratieve scheiding in een grote maatschappelijke behoefte voorziet.

Daarnaast noemt de regering de toename van het aantal echtscheidingsverzoeken dat gezamenlijk wordt ingediend – in 2003 was dat ruim 52% – een gunstige ontwikkeling. Dit duidt namelijk op overeenstemming over de scheiding en de wijze waarop zaken moeten worden geregeld. Beide ontwikkelingen passen eveneens in het streven van de regering naar dejuridisering. In haar brief van 24 oktober jongstleden stelt de regering nog dat meer recht moet worden gedaan aan het beginsel dat het juridische systeem is ingericht om geschillen in een juridische strijd op te lossen. De vergaande juridisering van scheidingsconflicten werkt doorgaans contraproductief, zo stelt de regering, en daarom wil zij bevorderen dat echtgenoten zelf duurzame afspraken maken over alle aspecten van hun echtscheiding. Daarmee ben ik het helemaal eens, maar waarom dan niet een administratieve scheiding? En hoe verhoudt het onvermijdelijk maken van de rechter zich tot de ontwikkeling om in strafzaken juist steeds meer zaken af te doen buiten de rechter om? Denk aan de Wet OM-afdoening, waarin het OM taakstraffen en geldboetes gaat opleggen. In deze kwesties gaat het om inbreuken op rechten, om dwangmaatregelen, waarbij je in het kader van equality of arms een rechter juist des te harder nodig kunt hebben. Waarom dan gelijkwaardige partners die een overeenkomst willen beëindigen, veroordelen tot een gang naar de rechter? Behoud de rechter voor zaken waar burgers, in dit geval paren, samen niet uitkomen. De afgelopen tien jaar heeft er een enorme ontwikkeling plaatsgevonden op het gebied van mediation. Die zorgt niet alleen voor doorbraken na interventie van de rechter, maar geeft paren ook net dat steuntje dat zij nodig hebben om er samen uit te komen, ook zonder de rechter. Juist het samen afspraken maken, is de beste garantie voor naleving later, dat is de regering met ons eens.

De moeilijkheid om de flitsscheiding internationaal erkend te krijgen, vind ik niet het sterkste argument. Naar mijn idee is het ook een kwestie van politieke wil om iets internationaal erkend te krijgen. Tot die tijd kunnen mensen zelf besluiten of zij dat risico voor lief nemen. Het nadeel van de flitsscheiding zit hem volgens ons vooral in het ontbreken van een executoriale titel. Daarom zou vervanging van de flitsscheiding door een administratieve scheiding met allerlei waarborgen wat betreft de wens van kinderen, de afspraken rond de kinderen en de uitvoering daarvan, voor de hand hebben

## Strik

gelegen. Ondanks de nadelen bood de wettelijke mogelijkheid wel een simpele oplossing voor mensen die geen meningsverschil hebben, zeker voor degenen zonder kinderen en zonder alimentatieafspraken.

De regering gebruikt vooral defensieve en formalistische argumenten bij het besluit om geen administratieve scheiding mogelijk te maken. Het zou niet goedkoper zijn. Daarnaast moet er toch een constitutieve beslissing worden genomen, waardoor de gang naar de rechter niet veel ingrijpender is. Toch is het wezenlijk anders om bijvoorbeeld via een daartoe erkende advocaat of een ambtenaar van de burgerlijke stand zelf je scheiding te regelen, waarbij deze persoon toeziet op de rechtmatigheid van afspraken en het belang van het kind. Deze persoon kan de scheiding alleen regelen op basis van consensus, waardoor beide partners samen verantwoordelijk blijven voor een uitkomst. Blijft deze uit, dan is een gang nodig naar de rechter die de uiteindelijke beslissing neemt. In dat geval vervult de rechter echter een unieke en onmisbare functie: hij hakt een knoop door die de partijen bindt. In alle andere gevallen waarin partijen zelf tot afspraken zijn gekomen, functioneert de rechter slechts als stempelmachine. In deze tijd, waarin wij ons herbezinnen op de juridisering en burgers meer eigen verantwoordelijkheid willen geven, moeten wij dit niet verkiezen.

Ik kom nu op het ouderschapsplan. Het voorstel verplicht ouders die willen scheiden een ouderschapsplan te overleggen met daarin de afspraken rondom de verzorging van de kinderen. Het niet indienen van een ouderschapsplan kan leiden tot het niet-ontvankelijk verklaren van een echtscheidingsverzoek. Ik sluit mij aan bij de vragen die al eerder zijn gesteld over de juridische gevolgen daarvan en over de juridische gevolgen van het achteraf niet nakomen van zo'n ouderschapsplan. Hoe verhoudt het niet-ontvankelijk verklaren zich tot bijvoorbeeld artikel 6 van het EVRM?

Met dit plan hoopt de regering het bewustzijn van de ouders te vergroten van het belang van de toekomstige verzorging en het gezamenlijk goed regelen van de opvoeding van de kinderen. Dat is een nobele doelstelling, want in de praktijk staat het belang van het kind niet altijd centraal in de hitte van een scheiding. Het is echter wel de vraag of een juridische verplichting hierover afspraken te maken daar wel aan bijdraagt. Als ouders goede afspraken willen maken over de kinderen – gelukkig betreft dit het gros van de paren – dan is een juridische verplichting niet nodig. Wat zij zijn overeengekomen over de kinderen, nemen zij al op in een echtscheidingsconvenant. Zij zullen dat nu gaan opschrijven in een ouderschapsplan.

De verplichting is dus alleen bedoeld voor de ouders bij wie de emoties het winnen van de nuchterheid of tussen wie de meningsverschillen te hoog zijn opgelopen. Zullen zij plots bij zinnen komen of hun geschil bijleggen omdat zij afspraken over de kinderen moeten opschrijven? Ik ben bang van niet. Het plan zou juist averechts kunnen werken, want het is een extra juridische eis die gebruikt kan worden om de procedure te traineren of tot inzet te maken van andere geschillen. Juist omdat de wetgever per se wil vasthouden aan de eis, om een gemakkelijke uitweg te voorkomen, zal het niet willen meewerken aan een ouderschapsplan de echtscheidingsprocedure succesvol kunnen verlengen.

Vaak is het echtscheidingsproces zelf een pijnlijke en onzekere periode, niet in de laatste plaats voor de

kinderen. Daarom vragen wij ons af of de wettelijke verplichting, die vooral bedoeld is voor onwillige ouders, niet juist contraproductief kan werken op het hele proces. Daarnaast zien wij het gevaar, omdat het een procesuele eis is, dat partijen tot afspraken op papier komen die onvoldoende zijn doordacht of echt gewild. Bij elke afspraak rondom een echtscheiding is de nakoming het meest kwetsbare onderdeel. Dat klemt temeer bij een afspraak die niet uit overtuiging is voortgekomen.

In 10% van de echtscheidingszaken wordt de Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld voor een advies. Dat betreft gevallen waarin de ouders het niet eens zijn geworden over ieders rol ten aanzien van de verzorging en opvoeding van de kinderen. Bij 1% hiervan blijven de problemen ook naderhand spelen. Daarom stellen wij onszelf en vooral de regering de vraag of wij omwille van de moeizame totstandkoming van een goed gezamenlijk gezag bij een kleine, hardnekkige groep alle ouders moeten verplichten tot een scheiding via de rechter en het indienen van een ouderschapsplan.

Los van de vragen die wij hebben bij de effectiviteit van de wettelijke verplichting, is voor ons ook een principiële vraag niet beantwoord in de wetgevingsstukken. Met de wetwijziging die gezamenlijk gezag na een scheiding als hoofdregel heeft geïntroduceerd, blijven beide ouders samen verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen. Deze wetwijziging heeft ertoe geleid dat in 2003 in 92% van de echtscheidingen de ouders gezamenlijk het gezag zijn blijven uitoefenen. Dat is een enorm gunstige ontwikkeling, zo is ook de regering van mening. Impliceert deze wettelijke verantwoordelijkheid echter niet ook dat beide ouders onderling afspraken maken over de opvoeding van hun kinderen en, zo ja, is het dan niet vreemd dat zij daarover nog voordat de echtscheiding is ingetreden verantwoording of een soort proeve van bekwaamheid moeten afleggen? Zij zijn wettelijk samen verantwoordelijk, dat is het uitgangspunt. Het vertrouwen dat zij die verantwoordelijkheid aankunnen, zit in principe al in de wet ingebakken. Eenhoofdig gezag wordt alleen toegekend als uitzondering op de regel. Zou het dan ook niet zo moeten zijn, dat pas bij het ontbreken van een goed functionerend gezamenlijk gezag de rechter dient als waarborg voor een regeling die het belang van het kind het beste dient? Voortgezet ouderschap impliceert dat ouders moeten blijven communiceren met elkaar. Waarom zou dan een afdwingbaar contract opgesteld moeten worden?

Ik kom nu op twee wettelijke normen: de plicht voor de ouders om de omgang van het kind met de andere ouder te bevorderen en de plicht voor de ouder zonder gezag om omgang te hebben met zijn kind. Dat zijn heel mooie uitgangspunten. Die zouden niet misstaan in de tien geboden. Het zijn op de keeper beschouwd morele verplichtingen en die horen niet thuis in de wet. Zij zijn evenmin af te dwingen, zelfs niet met lijfswang. De twee wettelijke normen zijn ook daarom gedoemd tot een bestaan als dode letter. Daarvan hebben wij er al genoeg. De minister gaf in zijn beantwoording in de Tweede Kamer zelf de argumenten bij het afraden van het aanvaarden van een amendement van de heer De Wit waarin hij voorstelde het principe van gelijkwaardig co-ouderschap in de wet op te nemen. De minister zei: ik twijfel aan de toegevoegde waarde en een wettelijke norm mag niet louter een symbolische functie hebben. De norm moet nadrukkelijk een toegevoegde waarde

## Strik

hebben. De minister twijfelde eraan of het wel slim zou zijn als die norm een toegevoegde waarde had. Hij noemde het risico dat een norm, als deze een juridisch effect zou hebben, kan leiden tot extra conflicten die over het hoofd van het kind kunnen worden uitgevochten. Dat is mij idee, maar laat de minister mij dan eens uitleggen wat het verschil is met de twee wettelijke normen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld.

De regering tracht een maatschappelijk probleem voor een aantal ouders en hun kinderen als gevolg van een scheiding, op te lossen met een aantal wettelijke verplichtingen. Onze fractie is gecharmeerd van de oprechte bedoelingen van de regering om kinder- en ouderleed te verkleinen, maar gelooft niet in het succes ervan. Zo maakbaar zitten intermenselijke relaties niet in elkaar. Het grote punt van zorg blijft daarom zitten bij de nakoming van afspraken over gezamenlijk gezag en omgang. Hoe kunnen wij die verbeteren? Dat is al een probleem met de huidige wet, maar dat zal nog prangender worden als een ouderschapsplan onderdeel gaat uitmaken van een executorialie titel. De wetgever schept met dit wetsvoorstel hoge verwachtingen, maar biedt geen oplossing voor dat probleem.

Hoewel dwangmiddelen niet moeten worden geschuwd als die nodig zijn, zullen zij juist in gezinsrelaties niet altijd het beoogde effect hebben. Verantwoordelijkheid, betrokkenheid en een bereidwillige houding komen nu eenmaal alleen uit overtuiging of vrijwilligheid voort. Niet de sterke arm, maar een brede schouder, zachte drang, een luisterend oor, deskundige adviezen, een veilige plek en professionele bemiddeling kunnen ouders na een scheiding helpen elkaar omgang met het kind te gunnen en daar het liefst nog samen over te communiceren. Daar kan de overheid in excelleren.

In Nederland is dat helaas nog veel te mager geregeld. In mediation voor mensen met middeninkomens wordt te weinig geïnvesteerd. Sterker nog, er wordt binnenkort op bezuinigd. De regering wil met de bezuiniging op de rechtsbijstand in echtscheidingszaken straks een bezuiniging realiseren van 7 mln. per jaar. Staat dat niet haaks op het streven van de regering om beter afspraken te realiseren rondom gezag en omgang? Ook de omgangsondersteuning zelf is gebrekkig geregeld. De omgangshuizen, die hun succes toch al wel bewezen hebben, zijn nog dun gezaaid gelet op de wachtlijsten. Ook de financiering ervan is verschillend, wat duidt op een verantwoordelijkheidsvacuüm. Ouders en hun kinderen zouden geen last moeten hebben van onduidelijkheden over de vraag of het Rijk, de provincie of de gemeente hier moet inspringen. De overheid dient waar mogelijk steuntjes in de rug te geven van ouders om de kinderen hun recht op omgang met beide ouders te kunnen laten uitoefenen. Graag hoor ik van de regering of zij deze visie deelt, op welke wijze zij dat doet en of zij bereid is om hierin meer te investeren.

De vergadering wordt van 15.22 uur tot 16.45 uur geschorst.



Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Dank voor de gelegenheid om van gedachten te wisselen over het voorliggende wetsvoorstel, het laatste in een reeks van door de Eerste Kamer behandelde wetsvoorstellen op het

gebied van het personen- en familierecht. Als de Kamer met dit wetsvoorstel instemt, kan er naar het oordeel van mijn collega Rouvoet en mij een belangrijke stap worden gezet om te bevorderen dat ouders die dat willen, goede afspraken maken over de opvoeding van hun kinderen. Daardoor kunnen hopelijk daarna conflicten worden voorkomen.

De behandeling van het wetsvoorstel heeft de nodige tijd in beslag genomen. Dat heeft te maken met het de Kamerleden bekende lot van het initiatiefwetsvoorstel-Luchtenveld. Daar kunnen wij bij aantekenen dat inmiddels een belangrijk deel van wat het wetsvoorstel regelt al in praktijk wordt gebracht, met name dat ouders die uit elkaar gaan goede afspraken over de kinderen maken, al dan niet met begeleiding van een advocaat of mediator.

Het is goed dat er nu duidelijkheid komt en dat de positieve ontwikkelingen die in de praktijk al zo breed zichtbaar zijn worden ondersteund. Verder is het tijd dat de flitsscheiding, die een aantal risico's voor betrokkenen met zich meebrengt, niet meer tot de begaanbare wegen behoort.

Uiteraard na goede afstemming met mijn collega, zal ik een aantal vragen beantwoorden. Daarbij zal ik ingaan op de vragen over de echtscheidingsprocedure, de pro's en contra's van de administratieve echtscheiding, het gelijkwaardig ouderschap, de mediation en de kosten daarvan, de bijzondere curator en nog een paar technische punten, met name de toegang tot de rechter en artikel 6 EVRM, en de toetsing en de aard van het ouderschapsplan. Mijn collega Rouvoet zal de overige vragen over het ouderschapsplan beantwoorden. Hij zal ook ingaan op het zorgaanbod en de nota Gezinsbeleid.

De administratieve echtscheiding is door de heer Holdijk aan de orde gesteld – maar niet in aanmoedigende zin – alsook door mevrouw Broekers-Knol, de heer Engels, mevrouw Haubrich-Gooskens, mevrouw Quik-Schuijt en mevrouw Strik. Ik roep in herinnering op welke bezwaren de gedachte van de administratieve scheiding eerder in de Kamer is gestuit. Wij denken er dan ook goed aan te doen om een andere weg in te slaan dan nog een poging te doen om de administratieve echtscheiding in ons wetboek een plaats te geven. In ieder geval is de gedachte daaraan niet bij het huidige kabinet opgekomen. Het lijkt mij niet nodig de argumenten hier te herhalen. Wij zien wel mogelijkheid tot vereenvoudiging van de procedure. Met het oog daarop is het wetsvoorstel op stuk nr. 31714 ingediend met een rol voor de notaris. Dit betekent een belangrijke vereenvoudiging in de zaken die zich daartoe lenen. Als te zijner tijd het wetsvoorstel in behandeling komt, kunnen wij daarover met de Kamer van gedachten wisselen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Heb ik goed begrepen dat de gedachte van een administratieve echtscheiding niet bij het kabinet is opgekomen?

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, zo iets.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Mijn vraag was eigenlijk of deze mogelijkheid alsnog bij het kabinet opkomt.

Minister **Hirsch Ballin**: Je weet maar nooit, maar het lijkt mij erg onwaarschijnlijk. Wij hebben een in onze ogen goed voorstel gedaan. De vereenvoudiging houdt

## Hirsch Ballin

in dat de notaris wordt ingeschakeld bij een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding in een relatie zonder kinderen.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): In welk opzicht dient het door de minister bij de Tweede Kamer ingediende voorstel de vereenvoudiging van de echtscheiding anders dan dat het monopolie van de advocaat wordt doorbroken en dat men zich kan wenden tot de notaris om een verzoek tot echtscheiding in te dienen?

Minister **Hirsch Ballin**: Het is een heel verheugende situatie dat ik hier een wetsvoorstel mag verdedigen dat nog bij de Tweede Kamer ligt. De vereenvoudiging is daarin gelegen dat het voorstel een one-stopregeling betekent voor een heleboel mensen. Zij hoeven alleen maar naar de notaris te gaan, die zij in het geval van een scheiding toch vaak nodig hebben voor het regelen van zaken in de sfeer van de boedel of een testamentwijziging. Naar een notaris gaan heeft voor velen niet dezelfde klankkleur als naar een advocaat gaan. Daarna gaat het verzoek naar de rechter. Daarmee is het een eenvoudige procedure.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik zal nu niets zeggen over het wetsvoorstel dat nog maar net bij de Tweede Kamer is ingediend. Het enige wat ik daarover heb gezegd, is dat het is ingediend. Het lijkt mij dat wij hier een dergelijke constatering mogen doen.

De minister zegt dat de heer Holdijk heeft gesproken over de administratieve echtscheiding, maar niet in aanmoedigende zin. Daarna noemt hij een rijtje namen, waaronder de mijne. A contrario zou daaruit kunnen worden afgeleid dat ik mij positief over de administratieve echtscheiding zou hebben uitgesproken. Dat is echter niet het geval.

Minister **Hirsch Ballin**: Deze verheugende mededeling van mevrouw Broekers onderstreep ik graag.

Mevrouw Broekers heeft, evenals de heer Franken en mevrouw Strik, gesproken over de eis van een ouderschapsplan en of deze eis niet in strijd is met artikel 6 EVRM, de vrije toegang tot de rechter. Nee, deze eis is daar niet mee in strijd. De heer Franken had een dergelijk antwoord vast van mij verwacht want ik ben, minstens evenzeer als hij dat zelf is, de waarde van de EVRM zeer toegeedaan. Dat probeer ik ook voortdurend in de wetgeving in het oog te houden. Een van de verantwoordelijkheden die rust op de minister Justitie is immers de goede tenuitvoerlegging van het EVRM sinds de bekrachtiging daarvan door Nederland begin jaren vijftig. Deze verantwoordelijkheid hebben mijn voorgangers en ik altijd met overtuiging gedragen.

Ik wil dit nee graag toelichten. Ouders kunnen niet worden gedwongen overeenstemming te bereiken over alle aspecten van het ouderschapsplan als voorwaarde voor een verzoek tot echtscheiding. Het is uiteraard wenselijk dat ouders het zo veel mogelijk eens worden over hoe het straks moet met de kinderen, maar daarmee is de toegang van een ouder tot de rechter nog niet afhankelijk gemaakt van een overeenkomst met de andere ouder. Dat is een heel belangrijk punt bij het onderdeel waar de heer Franken terecht over sprak, namelijk dat wij niets mogen afdoen aan de waarborg

voor toegang tot de rechter waar het gaat om burgerlijke rechten en verplichtingen van artikel 6 EVRM.

De toegang tot de rechter is te allen tijde gegarandeerd doordat het mogelijk is, bij ontstentenis van overeenstemming tussen ouders, eenzijdig een verzoekschrift in te dienen. Dat aan die toegang een aantal processuele eisen worden gesteld, is toelaatbaar. In de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is uitdrukkelijk beslist dat er aan de toegang tot de rechter processuele eisen mogen worden gesteld die redelijkerwijs nodig zijn om de toegang tot de rechter in goede banen te leiden. Daar komt bij – dit onderstreept het punt dat de heer Franken onder de aandacht bracht – dat het niet alleen gaat om de toegang tot de rechter, maar ook om het recht op een inhoudelijk oordeel. Daaraan kan het ouderschapsplan bijdragen, als een dergelijk plan inderdaad wordt voorgelegd. Dat valt dan ook te hopen, want in dat geval zal de rechter beter in staat zijn de te nemen beslissing te toetsen aan het belang van het kind.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik hoor de minister zeggen dat processuele eisen mogen worden gesteld op grond van artikel 6 EVRM voor toegang tot de rechter. Het is echter wel zo dat de beperkingen van het recht van toegang tot de rechter via formaliteiten en ontvankelijkheidsvoorwaarden een legitiem doel moeten dienen en dat sprake moet zijn van evenredigheid tussen doel en middel. Kan de minister aan dit punt nog enige aandacht besteden?

Minister **Hirsch Ballin**: Zeker. Ik neem graag over wat mevrouw Broekers daarover zegt. Ik heb net gezegd dat processuele eisen mogen worden gesteld volgens de jurisprudentie van het Europese Hof, eisen die redelijkerwijs in de context van een bepaald onderwerp mogen worden gesteld. Dat omvat inderdaad de criteria die mevrouw Broekers zo-even accuraat uit de jurisprudentie aanhaalde.

De heer **Franken** (CDA): Ik ben blij met het antwoord van de minister, want een niet-ontvankelijkverklaring zou een duidelijke barrière zijn. De minister hoor ik met zoveel woorden zeggen dat daarvan geen sprake is. Hij zei dat de rechter altijd een eenzijdig verzoek in behandeling kan nemen. Dat betekent dat het eenzijdige verzoek ook geheel zonder ouderschapsplan kan worden ingediend en behandeld. Alleen zal de verzoeker dan moeten aangeven dat het niet lukte om tot een ouderschapsplan te komen. Worden daaraan nadere motiveringseisen gesteld, of kan hij gewoon zeggen dat het niet lukte?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik zal graag op de punten die de heer Franken aansnijdt in zijn nadere vragen, wat meer in detail ingaan waar het gaat om de niet-ontvankelijkheid bij het niet overleggen van een ouderschapsplan. Als zich onverhoopt de situatie voordoet dat de echtgenoten geen ouderschapsplan overleggen, zal de rechter – de griffie namens deze – hen eerst attenderen op het niet compleet zijn van de overgelegde stukken en hen uitnodigen om alsnog een ouderschapsplan over te leggen. Binnen de termijn voor indiening van het verweer volgens het procesreglement scheidings is dat vier weken. Dat wordt in paragraaf 2.3 van het procesreglement uitgewerkt.

## Hirsch Ballin

Als dan vervolgens wederom geen ouderschapsplan wordt overgelegd, zal dat vaak komen doordat echtgenoten het – nog – niet eens hebben kunnen worden over dat plan. Dat is de situatie waarop de heer Franken doelt. Die kan zich inderdaad in de praktijk voordoen. De advocaat zal dan aan de rechter hebben toegelicht dat en in welke mate daarvan sprake is. Dan bestaat de mogelijkheid op grond van het nieuwe tweede lid van artikel 818 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dat de rechter de echtgenoten verwijst naar een mediator, met de bedoeling dat zij alsnog tot afspraken komen.

Daarmee is succes niet verzekerd. Als het in die situatie – wij spreken hier wel over een worst case scenario – ondanks de bijstand van een mediator wederom niet lukt afspraken te maken, kan de rechter tot de conclusie komen dat het ouderschapsplan redelijkerwijs niet kan worden overgelegd. Die formulering is ontleend aan het nieuwe zesde lid van artikel 815 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In dat geval kan worden volstaan met het overleggen van andere stukken, of kan op een andere wijze daarin worden voorzien. Dat staat ter beoordeling van de rechter. Zo veel mogelijk wordt dan dus getracht op basis van de situatie die de rechter ingevolge het nieuwe artikel 815, zesde lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan aannemen, de situatie van het wel overgelegd zijn van een ouderschapsplan te benaderen.

Dan kan het nog zo zijn dat de rechter niet tot de conclusie komt dat het ouderschapsplan redelijkerwijs niet kan worden overgelegd, dus dat zich niet de situatie voordoet die omschreven is in het nieuwe zesde lid van artikel 815 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De rechter kan tot die conclusie komen omdat de echtgenoten tegen het overleggen van dat stuk als zodanig bezwaar hebben en onwillig zijn.

Alleen in dat geval doet zich de situatie voor dat er een niet-ontvankelijkverklaring van het scheidingsverzoek moet volgen. Maar dan treedt het alternatief in werking, in die nauw omschreven situatie dat ook artikel 815, zesde lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geen soelaas biedt. Dan bestaat de mogelijkheid voor elk van beide echtgenoten om een eenzijdig verzoek tot echtscheiding in te dienen. Dan is er dus die terugvalmogelijkheid. Dat betekent dat de situaties waarin dit aan de orde kan komen worden gereduceerd door de tussenstappen, die ik heb geprobeerd zo precies mogelijk te beschrijven. Dat leek mij ook van belang met het oog op de wetsgeschiedenis. Ik vrees dus niet voor een onmiddellijke niet-ontvankelijkverklaring. Daarvoor zijn de genoemde tussenstappen mogelijk. Bovendien is er als uiterste mogelijkheid nog een echtscheidingsverzoek, waarmee aldus de toegang tot de rechter conform artikel 6 van het EVRM is verzekerd.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Betekent dit niet dat wanneer ouders moeilijk tot overeenstemming komen, deze periode lang kan duren met al die stappen, dus dat het echtscheidingsproces zelf langduriger wordt en daardoor wellicht ook belastender voor het kind? Stel dat het gaat om een partner die is mishandeld. Is het dan duidelijk dat die tussenstappen niet hoeven te worden gezet omdat bij een verklaring daaromtrent de rechter onmiddellijk uitspraak kan doen?

Minister **Hirsch Ballin**: Het antwoord op de laatste

vraag is ja, afgezien van het feit dat er dan ook anderszins ingeval van mishandeling onmiddellijk voorzieningen moeten kunnen worden getroffen. Zoals u weet, is dat een belangrijk onderdeel van het beleid dat ik onlangs nog met uw collega's in de Tweede Kamer heb besproken. In zo'n situatie zal er reden zijn voor een eenzijdig verzoek tot echtscheiding. Bovendien lijkt mij de situatie die mevrouw Strik in het eerste onderdeel van haar vraag omschrijft, bij uitstek een waarin kan worden geconstateerd dat het ouderschapsplan redelijkerwijs niet kan worden overgelegd. Dan helpt het nieuwe zesde lid van artikel 815 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering weer.

De heer **Engels** (D66): Mag ik wel concluderen dat als het ouderschapsplan na allerlei fasen van aanmoediging er toch niet komt, uiteindelijk niet te ontkomen valt aan de niet-ontvankelijkverklaring en dat dan de terugvaloptie intreedt?

Minister **Hirsch Ballin**: Dan treedt de terugvaloptie in, maar eerst wordt geprobeerd dat te voorkomen. Op elk moment kan een ouder natuurlijk zeggen dat dit hem of haar te lang gaat duren en dat het gemeenschappelijke verzoek door de andere echtgenoot niet wordt waargemaakt omdat deze niet meewerkt aan een ouderschapsplan op redelijke voorwaarden. Dan heeft die ouder uiteraard altijd de terugvaloptie. Bovendien heeft de rechter heel duidelijk de mogelijkheid en de taak om regie op de termijnen te leggen, bijvoorbeeld door te zeggen dat het moment is gekomen voor mediation of dat de tijd daarvoor verstreken is. Dus zowel de terugvaloptie waarover de heer Engels spreekt als de actieve rol van de rechter kan hieraan tegemoetkomen.

De heer **Engels** (D66): Ik weet dat dit punt voor de CDA-fractie buitengewoon belangrijk is. Wij kunnen concluderen dat ten aanzien van het niet-verschijnen van een ouderschapsplan, ondanks alle inspanningen die daarvoor kunnen worden gepleegd, niet te ontkomen valt aan de niet-ontvankelijkheid. Die treedt dan in, waarna vervolgens weer de terugvaloptie intreedt.

Minister **Hirsch Ballin**: Er is een terugvaloptie. Dat betekent dus dat ten aanzien van het verkrijgen van echtscheiding een niet-ontvankelijkheid nooit het einde van het verhaal is.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik twijfel niet aan de bedoelingen van het kabinet met deze bepalingen, namelijk dat kinderen minder lijden onder de echtscheiding.

Minister **Hirsch Ballin**: Precies!

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik denk dat dit een bom onder de hele echtscheiding gaat worden als het zo wordt dichtgetimmerd. Ik heb al eerder gezegd dat ik bezwaar heb tegen wetgeving die helemaal is dichtgetimmerd, waardoor de rechter heel moeilijk naar bevind van zaken kan handelen. Als dit zo dichtgetimmerd wordt, kan dit een bom worden onder de echtscheiding. Vaak weten ouders op het moment dat zij gaan scheiden nog niet waar elk van beiden gaat wonen, naar welke school de kinderen gaan en naar wat voor clubjes zij gaan. Zij kunnen dan alleen maar heel globaal een



## Hirsch Ballin

ouderschapsplan maken, dat geen enkele zin heeft. Of zij timmeren iets in elkaar wat een paar weken verder alweer niet klopt doordat de situatie inmiddels is veranderd. Is het kabinet echt overtuigd dat dit in het belang van de kinderen is?

Minister **Hirsch Ballin**: Het antwoord op die vraag is een volmondig ja. Ik heb net aangegeven dat niemand wordt afgehouden van de mogelijkheid om bij de rechter echtscheiding te verkrijgen. Iedereen kan op elk moment aangeven dat het niet gaat langs deze weg en dat hij of zij overschakelt op het mogelijke alternatief van het eenzijdig verzoek. Wij willen uiteraard dat de echtscheiding niet ten koste gaat van de belangen van en de opvoedingsituatie van de kinderen. Daarom zitten deze stimulansen erin om tot een ouderschapsplan te komen, inderdaad in het belang van het kind. Daarom mijn volmondig ja op de vraag van mevrouw Quik.

Dan de vraag over de kosten van mediation. De € 200 staat voor een stimuleringsbijdrage. Daardoor zijn de eerste 2,5 uur van mediation kosteloos. Als er meer tijd nodig is voor mediation, betalen ouders zelf, tenzij zij in aanmerking komen voor gesubsidieerde mediation. Gaat het om een ouderschapsplanonderzoek, dan komen de kosten ervan voor rekening van het Rijk, ook als de rechtbank dat onderzoek gelast, want dan is artikel 285 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing.

De heer Franken verwees naar het binnenkort te publiceren onderzoek van twee Leidse onderzoekers naar de ervaringen met het Parenting Plan uit Illinois in de VS. Het zou gaan over een overeenkomst met ongeveer dezelfde bindende kracht als de overeenkomst in het vermogensrecht. Door het zetten van je handtekening bind je je aan het contractplan. De heer Franken vraagt of dat ook wordt beoogd met het Nederlandse ouderschapsplan. De uitkomsten van het onderzoek zijn nog niet gepubliceerd, dus ik moet voorzichtig zijn met uitspraken daarover. Ik kan wel iets zeggen over de status en de rechtskracht van het ouderschapsplan. De bewoordingen van het voorgestelde artikel 815 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering maken duidelijk dat het gaat om afspraken, om de daarin genoemde onderwerpen, om de situatie tussen de echtgenoten, om de situatie dat zij uit elkaar zullen zijn gegaan en om afspraken ten aanzien van hun kinderen. Die moeten zo enigszins mogelijk tot stand zijn gekomen met actieve betrokkenheid van de kinderen. Wij hebben dus inderdaad te maken met een overeenkomst tussen kinderen. Het gaat om afspraken die moeten worden nagekomen en niet slechts om voornemens waar men op eenvoudige wijze van af kan. Dat verzeker ik de heer Franken. Voor de verbindende kracht die de afspraken hebben, is het niet minder van belang dat zij aan de rechter zijn voorgelegd en bij de rechter niet op bezwaren zijn gestuit. Het gaat bij een ouderschapsplan aan de andere kant ook weer niet om zo maar een overeenkomst, want er is een kwetsbare partij bij betrokken, namelijk het kind. Indien er voor zover het belang van het kind door de daadwerkelijke uitvoering van het ouderschapsplan zou worden geschaad, dient nakoming van de overeenkomst uiteraard niet plaats te vinden. Het is dan aan de desbetreffende ouder om dat aan te tonen. Dat mag je ook niet lichtvaardig aannemen, maar het gaat wel om de verplichting van artikel 247, de bevordering van de ontwikkeling van de banden van het

kind met de andere ouder en de andere verplichtingen die in het algemeen op grond van het BW op ouders rusten.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister zei zojuist dat het gaat om afspraken tussen de ouders en dat die moeten worden nagekomen. Het gaat om meer dan om voornemens. Wat stelt de minister zich voor van het afdwingen van die afspraken? Overeenkomsten over kinderen mogen niet. Dat is de minister ook bekend, neem ik aan.

Minister **Hirsch Ballin**: Overeenkomsten over de omgangsregeling mogen wel. Overeenkomsten over de alimentatie mogen ook. Die leveren op het moment dat het ouderschapsplan is opgenomen in de beschikking, een executoriale titel op. In het uiterste geval kan worden geconcludeerd dat er een situatie intreedt waarin hetzij een maatregel van kindbescherming nodig is, hetzij een voorziening waarbij de omgangsregeling wordt beëindigd. Het gaat dus niet om een vrijblijvend voornemen. Voor zover het gaat om de vermogensrechtelijke afspraken, is directe afdwinging mogelijk.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Overeenkomsten over kinderen zijn nietig. Ik denk dat de nakoming van een rechterlijke beschikking over kinderen kan worden afdgedwongen, maar niet die van onderlinge overeenkomsten.

Minister **Hirsch Ballin**: Daarom sprak ik zojuist over een situatie waarin het ouderschapsplan is opgenomen in de beschikking.

De heer **Franken** (CDA): Ik dank de minister voor de vergelijking met betrekking tot het vermogensrecht, want dat is een ander deel van het burgerlijk recht, waarvan wij hier een duidelijk voorbeeld hebben. De minister zegt dat het om meer gaat dan om een enkel voornemen. Er is sprake van een bepaalde bindende kracht. Over de nakoming komen wij nog wel te spreken, gelet op de serie sancties. Ik neem aan dat de minister daar nog op terugkomt, omdat er ook vragen over zijn gesteld.

Ik heb hier een voorlichtingsboekje bij mij dat op rechtbanken wordt uitgedeeld, zodat alle rechters er per definitie van op de hoogte zijn. Daarin staat dat een ouderschapsplan regelmatig moet worden aangepast aan de voortdurend veranderende situatie en de ontwikkeling van het kind. Vervolgens wordt gesproken over de frequentie van die verandering. Het betreft ook de hardheid van de afspraken. Voor een kind tussen nul en achttien maanden moet het plan om de twaalf weken worden herzien. Voor een kind tussen achttien maanden en vier jaar om de negen maanden. Vervolgens wordt het een jaar en daarna twee jaar. Dat heeft mijns inziens invloed op de betekenis van de verplichtingen. Wat is de mening van de minister hierover?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik kende het boekje nog niet. Het heet "Een ouderschapsplan maken" van Pieter Vermeulen in samenwerking met SEP. Ik zal er graag van kennisnemen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik wil even iets rechtzetten. Dit boekje wordt niet op de rechtbanken uitgedeeld. Ik

## Hirsch Ballin

heb het privé uitgedeeld, omdat ik een aantal exemplaren van de schrijver heb gekregen.

Minister **Hirsch Ballin**: De heer Franken kent het boekje dus dankzij mevrouw Quik. De volledige titel is: "Een ouderschapsplan maken, praktische tips en adviezen voor ouders die gaan scheiden". Het is verschenen bij WilkerdoN in 2008. Ik zal er graag van kennismaken, al is het geen officiële handleiding.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het roept wel een vraag op, want er wordt heel duidelijk aangegeven dat het moment van de scheiding een momentopname is. Op dat moment moet een ouderschapsplan worden ingediend, maar het kan binnen een half jaar verouderd zijn. Hoe moet de rechter daarmee omgaan en hoe gaat de overheid daarmee om?

Minister **Hirsch Ballin**: De bedoeling van de wettelijke regeling is, om tot de echtscheiding over te gaan, dat er een ouderschapsplan ligt, op dat moment dus. Het klopt dat zich tot het moment waarop de kinderen meerderjarig worden, allerlei wijzigingen kunnen voordoen, maar er zijn wel minimumvereisten in de wet opgenomen met betrekking tot het ouderschapsplan. Ik heb ze zojuist ook genoemd. Dat betekent dat het huwelijk niet wordt ontbonden, zonder dat minstens sprake is van een start met een geaccordeerd en aan de rechter voorgelegd ouderschapsplan. Dat is de betekenis ervan. Niemand heeft de pretentie, ook wij niet, dat daarmee alles ten eeuwige dage voor de kinderen is vastgelegd. Het komt aan op de goede startsituatie.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Ik heb uitdrukkelijk gevraagd wat vervolgens de beleidslijn moet zijn van de ouders die elke drie maanden dat ouderschapsplan willen aanpassen. Moeten zij dat elke keer weer aan de rechter voorleggen? Als het plan elke drie maanden moet worden aangepast, moet je dat dan ook laten vastleggen bij de rechter? Wij hebben uitdrukkelijk vragen gesteld over de juridische status.

Minister **Hirsch Ballin**: Neen, het gaat om de rechterlijke toetsing van het ouderschapsplan, zoals dat een rol speelt in de echtscheidingsprocedure. De rechter heeft dan de mogelijkheid om te toetsen of er geen strijd is met de wet en of er geen misbruik van omstandigheden wordt gemaakt. Ook kan hij toetsen of een en ander strookt met het belang van de betrokken minderjarige. Het is denkbaar dat er na drie maanden of na een langere termijn een herziening plaatsvindt. Dat kan onder omstandigheden zelfs vereist zijn, maar dat gebeurt bij een afzonderlijk verzoek.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik ga de rechterlijke macht even helpen, want het is helemaal niet nodig dat dit opnieuw door de rechter wordt vastgesteld. Alles waar ouders het over eens zijn, is in principe goed.

Minister **Hirsch Ballin**: Zo is het.

De heer Holdijk en mevrouw Quik hebben gelijk als zij stellen dat er ruimte moet blijven voor eenhoofdig gezag. De ontzeggingsgrond van het nieuwe artikel 251a van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek geeft daarvoor ook ruimte. Ik zei al dat het bij de gronden onder a en b van het eerste lid van dat artikel om een nevenschikking gaat.

De plicht, vervat in het nieuwe derde lid van artikel 247 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, is in die zin een voorwaardelijke plicht die naar vermogen door de ouder dient te worden uitgevoerd en nagekomen, maar dat is bij alle familierechtelijke plichten van immateriële aard het geval.

De heer **Engels** (D66): Ik kom nog even terug op de uitspraak van de minister dat het om een goede startpositie gaat bij het ouderschapsplan. Door verschillende sprekers is, soms nog indringender dan door mijzelf, aan de orde gesteld dat de uitgangssituatie om tot zo'n goede startpositie te komen, erg problematisch is. De ouders zitten immers in de beginsituatie van de scheiding en zijn nog bezig die af te wikkelen. Het klimaat om tot een goede startpositie te komen, is dus niet in alle gevallen aanwezig. Gaat de minister op dat punt nog reageren? Als dat niet het geval is, vraag ik hem of het niet een groot probleem is om tot die verplichte startsituatie te komen.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb absoluut niet de indruk willen wekken dat alles happy en gemakkelijk is rondom een echtscheiding. Dat is het natuurlijk niet, dat weten wij allemaal. In de gegeven omstandigheden van een echtscheiding en de betekenis ervan voor kinderen wordt echter met het wetsvoorstel een krachtige stimulans gegeven om de echtscheiding in het belang van de kinderen te verbinden met een ouderschapsplan. Als dat niet bereikbaar is, ondanks de stimulansen die in het wetsvoorstel zijn vervat, zijn alle mogelijkheden open die er nu ook zijn. Het is echter juist de bedoeling, rekening houdend met de realiteit die de heer Engels beschrijft, dat er zo veel mogelijk bekommernis is, niet alleen over de vermogensrechtelijke aspecten en de alimentatie, maar ook over het maken van afspraken over de manier waarop het ouderschap ten opzichte van de kinderen wordt vervuld. Dat is de bedoeling van het wetsvoorstel.

De heer Holdijk heeft in het voetspoor van prof. Nuytinck gevraagd of de verwijzing in artikel 247a naar het tweede lid van artikel 815 niet het derde lid zou moeten zijn. Ik dank om te beginnen de heer Nuytinck voor de vele waardevolle suggesties bij de behandeling van het wetsvoorstel. Hij zal vast op de een of andere manier volgen wat zich hier afspeelt en anders wel via de Handelingen van de Kamer. Er is ook nog correspondentie geweest tussen hem en de medewerkers van mijn ministerie. Ik meld als conclusie van onze kant dat wij een verwijzing naar het tweede lid niet kunnen missen, omdat het zonder die verwijzing onduidelijk zou zijn voor welke kinderen het ouderschapsplan moet worden opgesteld. Een extra verwijzing naar het derde lid kan wel meer verduidelijking geven. Ik stel voor die verwijzing in een komende veegwet of een geschikt wetsvoorstel over iets anders in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek mee te nemen.

Mevrouw Quik-Schuijt heeft vragen gesteld die erop gericht zijn het eenvoudiger te maken omgangsverzoeken van mensen met family life die geen ouders zijn, te weigeren. Dat kan in theorie door artikel 377f weer te introduceren. Daarin was het criterium "belang van het kind" opgenomen. In artikel 377a staat echter een strengere criterium, namelijk "zwaarwegend belang". Dat moet blijven voor de biologische vader met family life. Nederland is indertijd veroordeeld in de zaak-Lebbink. Wij hebben gekozen voor toepassing van artikel

## Hirsch Ballin

377a, ook voor andere gevallen waarin sprake is van family life. Wij denken niet dat dit leidt tot toewijzing van een omgangsregeling in die gevallen waarin het belang van de grootouders, maar niet dat van de kinderen is gediend.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Mijn vraag was of het niet in strijd was met artikel 3 van het IVRK om te zeggen dat een beetje nadeel wel mag.

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, niet een beetje nadeel. Uiteraard heeft het belang van het kind prioriteit volgens het IVRK, maar dat betekent niet dat, wanneer je zoals in dit soort gevallen het op een praktische manier moet vormgeven, niet ook het recht op family life van anderen overeenkomstig artikel 8 IVRM een rol mag spelen.

In de memorie van antwoord zijn wij al uitgebreid ingegaan op het gelijkwaardig ouderschap. Er is niet beoogd de norm in conflictsituaties uit te leggen als feitelijk co-ouderschap, waarop alleen praktische belemmeringen een uitzondering zouden kunnen vormen. Het is goed dat nogmaals te onderstrepen.

Er is gevraagd of ook niet-advocaten kunnen worden toegevoegd. Van toepassing is de Wet op de rechtsbijstand. Om in aanmerking te komen voor toevoeging dient een bijzondere curator ingeschreven te zijn in het register van de Raad voor Rechtsbijstand. Dat register betreft bij de raad ingeschreven advocaten, notarissen, deurwaarders en anderen met wie de raad overeenkomsten heeft gesloten. Als de raad een overeenkomst heeft gesloten met een psycholoog, kan die ook als bijzondere curator worden benoemd.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Dat is mij wel bekend. Mijn vraag was of de minister erover wil nadenken om het gemakkelijker te maken dat psychologen en pedagogen ook worden benoemd.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik twijfel er nauwelijks aan dat veel van de door mevrouw Quik-Schuijt gestelde vragen betrekking hebben op onderwerpen die haar goed bekend zijn. Dit is inderdaad een mogelijkheid en ik denk dat die voldoende is. Voor zover de mogelijkheid nog onbekend zou zijn, hebben wij die nogmaals genoemd.

De overige vragen zullen door mijn collega, de minister voor Jeugd en Gezin, worden beantwoord.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Is alles omtrent een administratieve scheiding gezegd? Ik neem aan dat minister Rouvoet daar niet op ingaat. Minister Hirsch Ballin zegt dat een administratieve scheiding niet aan de orde is en dat het er volgens zijn verwachting niet van komt in dit kabinet. Kan hij mij uitleggen wat de ratio is van de noodzaak voor ouders of partners zonder kinderen om per se toestemming van de rechter te moeten hebben, als zij in goede overeenstemming uit elkaar willen gaan?

Minister **Hirsch Ballin**: Het antwoord op de vraag van mevrouw Strik is uitgebreid gegeven in de toelichting bij het wetsvoorstel en in de onderliggende Kamerstukken die aanleiding hebben gegeven tot de indiening van het wetsvoorstel. Misschien is het mogelijk dat in dit verband naar die stukken, die bij de Kamer bekend zijn, wordt verwezen.

De heer **Engels** (D66): De minister heeft gelijk dat die argumentatie is gegeven. In de verschillende bijdragen, in ieder geval die van mijzelf, is aangegeven dat op een aantal punten vanuit de eigen visie vraagtekens kunnen worden gezet bij die argumenten. Het zou aardig zijn als de minister aangeeft waarom die vraagtekens ten onrechte worden gezet, dit om niet steeds in een herhaling van zetten te vervallen.

Minister **Hirsch Ballin**: Het voorliggende wetsvoorstel heeft niet de strekking om de administratieve scheiding in te voeren. Er wordt ook geen toekomstige wetgeving mee geblokkeerd. Het is goed om de verhouding te onderstrepen tussen het voorliggende wetsvoorstel en de mogelijke discussie erover. Ik twijfel er niet aan dat de vraag die mevrouw Strik en de heer Engels stellen, ook weer zal opkomen bij de behandeling van het nu bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel voor het mogelijk maken van echtscheiding, waarbij de rechter uitspraak doet op basis van een gezamenlijk, met hulp van de notaris ingediend verzoek.

Wij zijn tot de conclusie zijn gekomen dat dit een betere weg is dan het plaatsen van de ambtenaar van de burgerlijke stand in de rol die nu door de rechter wordt vervuld. De reden daarvoor is dat de rechter de mogelijkheid heeft een toetsing op de rechtmatigheid van het verzoek en de rechtsgeldigheid van de onderliggende documenten te verrichten, die anders zou moeten worden verricht door de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Een administratieve echtscheiding betekent dus alleen dat hetgeen de rechter doet in iets dat geen conflictbeslechting is, maar het tot de conclusie komen dat de echtscheiding wordt uitgesproken, moet worden gedaan door de ambtenaren van de burgerlijke stand. Zij zouden daartoe moeten worden opgeleid. Op dat moment zou er een naast elkaar staan ontstaan van de rechter, die deze rol kan vervullen, en van de ambtenaar van de burgerlijke stand. In de internationale context, maar ook uit het oogpunt van waarborg voor de zwakkere partij, is het beter dat die rol door de rechter wordt vervuld dan door de ambtenaar van de burgerlijke stand.

De overblijvende argumenten voor de administratieve scheiding, die ik uiteraard zeer wel op mij heb laten inwerken, hebben vooral betrekking op de eenvoud en op het wegnemen van een bij een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek als ongewenst ervaren conflictueuze klankkleur van advocaten die naar de rechter gaan. Het lijkt dan alsof de rechter over een conflict moet beslissen, terwijl er overeenstemming bestaat over het uit elkaar gaan. Dat argument, dat in het verleden is aangevoerd voor de administratieve echtscheiding, wordt opgevangen door niet langer exclusief de weg via de advocaat voor te schrijven, maar door het mogelijk te maken om met tussenkomst van de notaris de rechter te adïëren. Het is dus uiteindelijk een keuze die in het wetsvoorstel is gemaakt, maar die uiteraard ter discussie zal staan in de Tweede Kamer en vervolgens, na aanvaarding van het wetsvoorstel, in de Eerste Kamer. Dit is de betere weg in vergelijking met de eerder naar voren gebrachte, maar verworpen gedachte over de administratieve scheiding.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik vind dat er sprake blijft van een inconsistente visie op juridisering versus dejuridisering. Als voorbeeld heb ik aangehaald dat het

## Hirsch Ballin

OM in bepaalde zaken juist de rol van de rechter mag gaan spelen, terwijl het daarbij wel degelijk gaat over dwang, en partijen niet gelijkwaardig zijn. In dit geval kan de minister wel zeggen dat het door een notaris wordt gedaan, maar het is wel de rechter die uiteindelijk toetst, terwijl de rechter inderdaad alleen maar een stempelmachine is. Waarom zou je de dejuridisering juist niet daar echt een mogelijkheid geven en zou je een en ander niet overlaten aan partijen? Ook de daartoe opgeleide ambtenaren, notarissen en advocaten kunnen die rechtmatigheidstoets natuurlijk heel wel doen, zonder controle door een rechter.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Kan de minister antwoord geven op mijn vraag waarom een geregistreerd partnerschap zonder kinderen nu wel administratief kan worden ontbonden, terwijl gehuwde mensen zonder kinderen een en ander kennelijk niet voldoende kunnen waarmaken en er in hun geval toch een rechterlijke toets nodig is?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ga eerst in op de vraag van mevrouw Haubrich. In de toekomst is de flitsscheiding via de omzetting niet meer mogelijk. Het geregistreerd partnerschap zelf is volgens de wetgever niet het ultieme antwoord op de vraag welke rechtsvorm moet worden gegeven aan de relatie tussen twee personen van gelijk geslacht. Daarom heeft de wetgever gekozen voor het openstellen van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht. Daarover is indertijd uitgebreid gesproken in de Eerste Kamer. Ik geef nu de argumenten weer die daarbij hebben gegolden voor de meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal. Het huwelijk voor personen van gelijk geslacht is een andere, maar wel gelijkwaardige juridische vorm dan het geregistreerd partnerschap. Dat was de bedoeling van de openstelling.

Ik zal nu ingaan op de vraag van mevrouw Strik met betrekking tot het alternatief om de ambtenaar van de burgerlijke stand in te schakelen. Ik wil de tegenstelling niet groter maken dan nodig is. Mevrouw Strik zegt ook dat de rechter nog een toetsing van de rechtmatigheid moet verrichten. Zij vraagt waarom de ambtenaar van de burgerlijke stand de rechtmatigheid niet kan toetsen. Deze zou daarvoor moeten worden opgeleid. Er zijn dan dus twee adressen waarop dit zou moeten gebeuren. De nadelen in verhouding tot de voordelen die het heeft dat slechts één autoriteit daarmee is belast, wegen wij kennelijk op een andere manier dan mevrouw Strik.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Waarom is een ambtenaar van de burgerlijke stand wel voldoende uitgerust om zo'n geregistreerd partnerschap te ontbinden en niet een huwelijk zonder kinderen?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik vraag mij steeds af welke rechtmatigheid de rechter toetst. Sinds de duurzame ontwijking van het huwelijk de enige grond is, kan ik mij niet herinneren dat ik ooit iets heb moeten toetsen toen ik rechter was. Het wordt gewoon nooit aangevochten. Als je alle twee wilt scheiden, valt er helemaal niets te toetsen. Ik vraag mij af wat de rechtmatigheidstoets is die de ambtenaar van de burgerlijke stand nu moet uitvoeren en die de rechter nog steeds toepast.

Minister **Hirsch Ballin**: Er kan op een gegeven moment

twijfel ontstaan over de gegrondheid van de vrijwilligheid en over het gemeenschappelijk verzoek. Het is fijn om te horen van mevrouw Quik dat dit zeer uitzonderlijk is. Dat neemt niet weg dat deze toetsing wel hoort bij de waarborgen ten aanzien van de zwaardere vorm van het huwelijk in verhouding tot het geregistreerd partnerschap. Ik kan mij de vraag van mevrouw Haubrich voorstellen als men zich afvraagt of het geregistreerd partnerschap voldoende waarborgen en dergelijke biedt. Ex post kun je daarover misschien twisten. Als het geregistreerd partnerschap was voorzien van een zwaardere juridische inbedding, hadden wij misschien moeten constateren dat er eigenlijk geen verschil is met het huwelijk voor personen van gelijk geslacht, dat later is ingevoerd. Deze discussies hadden kunnen worden gevoerd en zijn voor een deel ook gevoerd bij de besluitvorming destijds over dit onderwerp, ook in de Eerste Kamer. Wij hebben te maken met een situatie waarin het geregistreerd partnerschap in het Burgerlijk Wetboek is behouden als een minder zwaar juridisch ingekaderde vorm naast het huwelijk, maar nu hebben wij het over het huwelijksrecht.

□

Minister **Rouvoet**: Voorzitter. Ik dank de woordvoerders voor hun inbreng. Nadat de minister van Justitie met name is ingegaan op een aantal meer juridische aspecten van het ouderschapsplan, zoals de processuele eis, de juridische status, de afdwingbaarheid en de sancties, resten mij nog verschillende vragen van verschillende woordvoerders over een aantal meer praktische kanten van het ouderschapsplan. Ik zal proberen om die te beantwoorden. Er liggen ook nog enkele vragen van woordvoerders op het terrein van de jeugdzorg en de Gezinsnota. Dat zal ongeveer het bereik van mijn bijdrage zijn.

Een aantal woordvoerders heeft vooral gesproken over de betekenis en de meerwaarde van het ouderschapsplan, met name in zijn verplichte vorm, dus als wettelijke plicht. Ik denk dat het goed is om daar in eerste instantie op in te gaan. Kan dit effectief zijn? Mevrouw Strik dacht zelfs dat het contraproductief zou kunnen zijn. Verschillende woordvoerders zijn daarop ingegaan. De vraag is dus wat in dat licht de meerwaarde is. Ik denk dat het van belang is dat iedereen wel doordrongen is van het belang van het feit dat er afspraken worden gemaakt en dat er zoiets als een ouderschapsplan komt. Er werd ook op gewezen dat er al vaak plannen worden gemaakt. In de praktijk worden er heel vaak wel in goede harmonie afspraken gemaakt tussen de ouders onderling. Als dat zo is, waarom zou je dan een ouderschapsplan in een wettelijke verplichting neerleggen? Bij de behandeling in de Tweede Kamer hebben verschillende woordvoerders gezegd dat zij het wel met de regering eens zijn. Ik heb citaten voor mij liggen, onder andere van de VVD-fractie van de Tweede Kamer, waaruit een breed gevoelen blijkt dat scheidende ouders in heel veel gevallen onvoldoende stilstaan bij de afspraken die voor hun kinderen zouden moeten worden gemaakt. Er was een brede instemming om dit als voorwaarde te stellen voor echtscheiding, met name omdat daarin een sterke prikkel werd gezien voor ouders om nader stil te staan bij de verdere opvoeding en verzorging van de kinderen. Daardoor zouden later veel conflicten kunnen worden voorkomen. Die opvatting, die in de Tweede Kamer vrij breed werd gedragen,

## Rouvoet

is in essentie ook de benadering van de regering in het voorliggende wetsvoorstel over het ouderschapsplan. Ik verwijs hiervoor naar de memorie van toelichting die door de toenmalige minister van Justitie naar de Kamer is gestuurd. Tegen de heer Engels zeg ik dat die opvatting niet kwam van een kabinet met een christelijk-socialistisch profiel, maar van een kabinet van CDA, VVD en D66.

Ik benadruk dat het ouderschapsplan in het voorliggende wetsvoorstel is gericht op het dienen van het belang van het kind. In die zin is het een vertaling van artikel 9 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Dat doelt op dit soort situaties. Vanzelfsprekend zijn wij gehouden aan dit verdrag. Het gaat daarin om zowel het centraal stellen van het belang van het kind tijdens de procedure als de verplichting om te komen tot zorgafspraken en het bevorderen van omgang met de andere ouder. In het wetsvoorstel wordt in navolging van dat verdrag het individuele kind centraal gesteld. Dat betekent wel dat per situatie maatwerk moet worden geleverd. Ouders zijn daar uiteraard primair voor verantwoordelijk. Dat is ook meteen een antwoord op de vraag van mevrouw Quik, die vroeg waar het kind in dit wetsvoorstel is. Het belang van het kind staat centraal, zoals in de toelichting op het wetsvoorstel uitvoerig wordt beargumenteerd. Ten overvloede verwijs ik naar artikel 815 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, waarin wordt gewezen op het belang van het erbij betrekken van de kinderen. De rechter zal daarop toetsen.

Mevrouw Haubrich heeft erop gewezen dat sommige afspraken misschien niet in het belang van het kind zijn. Zij stelde de vraag of het recht van de ouder op family life voorgaat op het belang van het kind. Daarbij verwees zij naar artikel 8 van het EVRM. Ik zeg haar dat dit niet het geval is. Ik verwees niet voor niets naar artikel 9 van het IVRK. Dat is veel meer leidend geweest dan het recht op family life van de ouders. Het belang van het kind staat centraal. In artikel 9 van het IVRK is opgenomen dat een kind niet tegen zijn wil wordt gescheiden van zijn ouders. Dat is een belangrijke reden waarom het kabinet inzet op het ouderschapsplan. Daarin maken de ouders afspraken die in het belang van het kind zijn. Dat is het uitgangspunt van deze wettelijke regeling. Het recht van ouders om contact te hebben met hun kind loopt vaak – niet altijd – parallel aan dat door het IVRK beschermde recht van het kind. Het ouderschapsplan beoogt conflicten te voorkomen. Daarmee zijn als het goed is beide doelen gediend.

De heren Franken en Holdijk hebben hierop aansluitend gevraagd of een verplicht ouderschapsplan de realisering van een gelijkwaardig ouderschap daadwerkelijk kan bevorderen. Kan daarmee worden bewerkstelligd dat echtscheidingen minder conflictueus zullen verlopen dan thans het geval is? De heer Holdijk verwoordde dat buitengewoon fraai met een stellingname: de vrede tussen scheidende of gescheiden ouders is een voorwaarde om het belang van het kind tot zijn recht te laten komen; dat kan de wet niet bewerkstelligen. Dat is zonder enige twijfel waar. Daarmee komt de effectiviteit van het ouderschapsplan aan de orde. Het is de verwachting van de regering dat het wetsvoorstel een bijdrage zal leveren aan het terugdringen van conflictueuze echtscheidingen. De suggestie, het idee, de gedachte van een ouderschapsplan komt uit de praktijk. Het is ontwikkeld door advocaten, door mediators. Met name de heer Van Leuven, inmiddels raadsheer in Den

Haag, heeft in de ontwikkeling van het ouderschapsplan een belangrijke rol gespeeld. In de praktijk is gebleken dat het maken van afspraken over belangrijke onderwerpen een grote bijdrage kan leveren aan het voorkomen van conflictueuze echtscheidingen. Voor scheidingsadvocaten en bemiddelaars is het ouderschapsplan een belangrijk hulpmiddel gebleken. Onlangs is dit bevestigd in een traject dat loopt bij het Tilburg Institute for the Interdisciplinary Study of Contract Law and Conflict Systems (TISCO). Er is een stuk voorbereid over scheiding en omgang, in interactie met deskundigen op dit gebied, waaronder rechters en de advocaat van de vereniging Familierecht Advocaten Scheidingsbemiddelaars. Zij bevelen aan om aan te sluiten op het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, om daarop voort te bouwen en om te komen tot een samenhangend pakket van maatregelen in dezelfde richting. Vanuit de praktijk komen dus duidelijke signalen dat wij met dit wetsvoorstel op de goede weg zijn.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik kan mij niet voorstellen dat de heer Van Leuven blij is met een verplicht ouderschapsplan. Hij heeft een prachtig zorgmodel ontwikkeld – niks dan lof daarvoor – maar hij is te veel mediator om voorstander te zijn van een verplicht ouderschapsplan voor iedere Nederlander die wil scheiden.

Minister **Rouvoet**: Ik heb geen behoefte om hier allerlei interpretaties te geven van wat iemand wel of niet van het voorstel verwacht. Ik heb aangegeven dat het voorstel van het ouderschapsplan is opgekomen uit de praktijk. De ervaring leert dat het plan een belangrijke bijdrage kan leveren aan het voorkomen van conflictueuze echtscheidingen. Dat is ook onze opvatting. Om die reden hebben wij het op deze wijze in het wetsvoorstel vastgelegd.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Ik vraag de minister wat precies het verschil is tussen datgene wat sinds jaar en dag in een convenant wordt opgenomen, en het ouderschapsplan. Ik stel die vraag niet voor niets.

Minister **Rouvoet**: Ik veronderstel ook dat wanneer u een vraag stelt, u er een duidelijke bedoeling mee heeft. Het ouderschapsplan kan onderdeel uitmaken van het echtscheidingsverzoek en kan als zodanig ook in de procedure worden opgenomen. De essentie van het wetsvoorstel is om aan te sluiten bij de in veel situaties al gangbare praktijk dat er zoiets als een ouderschapsplan wordt opgesteld, vaak in de vorm van een convenant. Wij stellen het in alle gevallen als een processuele eis, omdat het niet in alle gevallen komt tot een convenant en wij het ook in die situaties van belang vinden dat ouders zich van tevoren buigen over de vraag hoe zij de afspraken maken met betrekking tot de minimumeisen die in het wetsvoorstel gesteld worden, zoals ten aanzien van de taakverdeling rondom verzorging en opvoeding, de kosten en dergelijke. Wat gelukkig al heel vaak via convenanten praktijk is, wordt in dit wetsvoorstel als processuele eis verbreed naar iedere situatie.

De heer **Engels** (D66): Dat is ook precies het kernpunt. De minister heeft een hele tijd gesproken over het ouderschapsplan als zodanig, dus inhoudelijk. Daar

## Rouvoet

behoeven wij niet veel ruzie over te maken. Het keerpunt komt op het moment dat het woord "verplicht" op tafel komt. In dit wetsvoorstel is het ouderschapsplan verplichtend vanwege de processuele eis ondanks de terugvaloptie. Er komt een niet-ontvankelijkheid als het ouderschapsplan er niet komt. De minister zei zo-even het van belang te vinden dat het er toch komt, juist in een situatie waarin het niet mogelijk blijkt. Dat is precies het punt. Verschillende woordvoerders hebben aangegeven waarom in een situatie van een echtscheiding het vaak moeilijk is en soms contraproductief is geredeneerd vanuit het belang van het kind, om vast te houden aan de eis dat er per se een ouderschapsplan moet komen. Dit terwijl het vaak veel meer van belang is om in het belang van het kind op een andere manier tot een afhechting te komen en de situatie te normaliseren. Dus ik vraag mij af waar die ambitie vandaan komt om dat ouderschapsplan dwingend en verplichtend op te leggen.

De heer **Franken** (CDA): De heer Engels was zo vriendelijk om zojuist de belangen van het CDA te behartigen, maar ik wil toch wel voorkomen dat er misschien een onduidelijkheid gaat ontstaan. Hij zei namelijk: uiteindelijk komt er een niet-ontvankelijkheid. Welnu, die niet-ontvankelijkheid geldt, zo heb ik de minister van Justitie begrepen, alleen voor het gemeenschappelijk verzoek. Dus het mag niet iets te maken hebben met de toegang tot de rechter. Ik zou dat voor de wetsgeschiedenis die wij hier nu schrijven, toch even duidelijk willen onderstrepen. In dat geval heeft mijn belangenbehartiger ook inderdaad mijn belangen behartigd.

Minister **Rouvoet**: Dat laatste aspect laat ik graag aan beide woordvoerders over. De minister van Justitie is er al uitvoerig op ingegaan.

De heer Engels ben ik nog een antwoord schuldig op zijn vraag. Ik ben mijn betoog begonnen met aan te geven wat de argumentatie is geweest van het wetsvoorstel, dat ook brede steun kreeg bij de behandeling in de Tweede Kamer, waarbij zij heeft aangegeven dat door het verplicht stellen van het ouderschapsplan een sterke prikkel wordt gegeven aan ouders om nader stil te staan bij de verdere opvoeding en verzorging van hun kinderen. Dat is ook de overtuiging van het toenmalige kabinet geweest bij de indiening van het wetsvoorstel. En dat is ook de opvatting van dit kabinet. In de situatie waarin het al gebeurt, hebben wij die prikkel niet nodig, maar juist in een situatie waarin het niet gebeurt, hebben wij die prikkel wel nodig. Redenerend vanuit het belang van het kind – ik noem nogmaals het IVRK – is het belangrijk te borgen dat de afspraken wel gemaakt worden. De heer Engels heeft natuurlijk gelijk dat het niet altijd lukt. Daarom is er in het wetsvoorstel ook een procedure voorzien om, als men niet tot een gemeenschappelijk ouderschapsplan komt, te komen tot een eenzijdig vast te stellen ouderschapsplan.

De heer **Engels** (D66): Mijn indruk is dat een verplicht ouderschapsplan in een echtscheiding ook als een strijdmiddel kan worden gebruikt. Als dat gebeurt heb ik geen enkel aanknopingspunt om vast te stellen dat wij dan bezig zijn om te bereiken wat wij allemaal willen bereiken, namelijk het goede voor het kind, het beperken van schade en leed et cetera. Dat is een groot zorgpunt.

Ik vermag niet in te zien wat een rechterlijke toets hieraan zou bijdragen.

Minister **Rouvoet**: De rechterlijke toets is natuurlijk ingegeven vanuit het belang van het kind. Dat is de centrale notie van het wetsvoorstel en dus ook op dit punt van het ouderschapsplan. De rechter zal de afspraken die gemaakt worden daaraan toetsen. Natuurlijk is het eenvoudiger om gezamenlijk tot een ouderschapsplan te komen als de verhoudingen op zichzelf goed zijn en beide ouders ervan overtuigd zijn dat zij het goede voor hun kind willen zoeken, ook na de scheiding. Alleen, wij weten ook dat dit niet in alle gevallen zo is. Dit wetsvoorstel heeft niet voor niets "voortgezet ouderschap" in zijn titel. Je bent dan wel ex-partners maar je bent nog wel allebei steeds ouders. Die notie die rechtstreeks uit het IVRK komt, hebben wij hier centraal willen stellen. Wij willen er vanuit het belang van het kind niet in berusten dat in sommige situaties, die door u echtscheidingen worden genoemd, ouders niet toekomen aan afspraken voor hun kinderen. Willen de ouders uit die vechtsituatie komen, dan zullen ze zich eerst moeten richten op de belangen van hun kinderen en de afspraken die daarover gemaakt moeten worden. Zit daar dan de mogelijkheid in van traineren? Daar is natuurlijk in voorzien via de route van de redelijke termijn waarbij indien het niet lukt tot een gezamenlijk ouderschapsplan te komen, uiteindelijk de rechter, mits goed gemotiveerd, een eenzijdig ouderschapsplan kan vaststellen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Als ouders er niet uit kunnen komen, zal bij dat eenzijdige verzoek toch heel grondig gemotiveerd moeten worden waarom er geen ouderschapsplan is en zal de rechter alsnog naar de mediator kunnen verwijzen? Dus het is niet zo dat het zomaar even afgedaan is met dat eenzijdige verzoek. Er is dan nog wel degelijk een traject te gaan. Heb ik dat goed begrepen?

Minister **Rouvoet**: Ik zou bijna zeggen: vanzelfsprekend. Wij moeten namelijk ook voorkomen dat de weg van het eenzijdige verzoek heel gemakkelijk wordt gekozen en er niet goed gekeken wordt naar mogelijkheden voor beide ouders om gezamenlijk tot een ouderschapsplan te komen. Het is mogelijk dat de rechter er nog een traject aan wil verbinden. In verband met de bepaling rondom de redelijke termijn, is het niet mogelijk om op die manier eindeloos de echtscheidingsprocedure als zodanig te traineren door te weigeren mee te werken aan een ouderschapsplan.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Een grondige motivering waarom ouders niet tot zo'n plan kunnen komen, ligt heel erg dicht bij modder gooien. Daar ben ik heel erg bang voor. De praktijk leert dat het altijd heel verstandig is van advocaten om zo weinig mogelijk in een echtscheidingsverzoek te zetten. Als je namelijk uitgebreid alle problemen gaat opschrijven, roept dat aan de andere kant weer reacties op en dat polariseert de boel enorm. Ik betreur het dat het kabinet dit helemaal niet ziet.

Minister **Rouvoet**: Ik begrijp die opmerking. Het is misschien wel goed er op te wijzen dat het ouderschapsplan niet ziet op al die andere afspraken die er tussen

## Rouvoet

partners of ex-partners gemaakt moeten worden. Als ergens de suggestie zou zijn gewekt in de stukken dat het ouderschapsplan bedoeld is als oplossing voor problemen van de ouders die een conflict met elkaar hebben, dan moet ik zeggen dat dit niet de insteek is van het ouderschapsplan. Het ziet echt op het borgen van de belangen van de kinderen vanuit de centrale norm. Het ouderschapsplan is ingegeven vanuit het belang van het kind. De reden waarom het kabinet zeer hecht aan een wettelijke verankering daarvan is erin gelegen dat die enerzijds de praktijk codificeert en anderzijds de norm vastlegt in onze wetgeving conform het IVRK en ouders stimuleert om na te denken over de opvoeding en verzorging na de scheiding. Bovendien kan het bijdragen aan minder conflictueuze scheidingen en situaties. Daarnaast regelt het een aantal minimumeisen die houvast bieden aan datgene waarover in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt.

De heer Franken heeft er op gewezen dat in veel gevallen al gedeeld ouderlijk gezag voorkomt. Hij heeft gevraagd of daarin verandering komt omdat het opstellen van het ouderschapsplan de gelijkwaardigheid van de ouders moet dienen voor een van rechtswege voortzetting van het gezamenlijk ouderschap. Het ouderlijk gezag loopt van rechtswege door na de echtscheiding. Dat is sinds 1998 het geval. Daarin brengt dit wetsvoorstel geen wijziging. Naar ik meen verschillen de heer Franken en ik daarover niet van mening. Het ouderschapsplan geeft invulling aan de uitoefening van het ouderlijk gezag, de verdeling van de zorg- en opvoedtaken na de echtscheiding. Daarbij zijn vragen aan de orde zoals: hoe geven wij die zorgverdeling vorm, hoe verschaffen wij elkaar goede informatie en hoe zit het met de kosten? De minimumeisen. Tot slot is in het wetsvoorstel de norm opgenomen waardoor het kind recht heeft op gelijkwaardige verzorging en opvoeding. Ik doel nu op het amendement van de heer De Wit van de SP-fractie in de Tweede Kamer. In de memorie van antwoord is de regering hierop vrij uitvoerig op ingegaan. De minister van Justitie heeft ook gesproken over de betekenis van een gelijkwaardige invulling. Het gaat bij het ouderschapsplan dus niet om een voorrang-regeling – welke norm heeft nu voorrang? – maar om het belang van het kind. Dat staat voorop. Naast de regeling van het gezag ziet het ouderschapsplan op de invulling van het ouderschap, de verdeling van zorgtaken en de informatieverschaffing.

De heer **Franken** (CDA): Daar wringt toch iets. Wij zijn het erover eens dat sinds 1998 volgens de wet het gezamenlijk ouderlijk gezag doorloopt na scheiding. Nu moeten afspraken worden gemaakt over de invulling daarvan. Stel dat dit niet lukt. Hoe kan het gezamenlijk ouderlijk gezag dan toch doorlopen, terwijl het niet mogelijk is gebleken om aan de inhoud daarvan vorm te geven? De enige consequentie is in dat geval dat het gezamenlijk gezag wordt omgezet of eindigt in een gedeeld gezag. Ik dacht – dat zijn de cijfers – dat in bijna 90% van de gevallen geen sprake is van gezamenlijk gezag, maar de facto van een gedeeld gezag, met tussen beide ouders een ongelijkwaardige verdeling van plichten en rechten.

Minister **Rouvoet**: Wij moeten de juridische status van het ouderlijk gezag en de invulling daarvan in de vorm van een verdeling van taken uit elkaar houden. In het

tweede lid van artikel 815 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering staat precies aangegeven over welke kinderen het gaat: over de kinderen waarover gezamenlijk gezag wordt uitgeoefend of over de gezamenlijke kinderen waarover gezag wordt uitgeoefend.

Er is inderdaad heel vaak sprake van gedeeld gezag. Een van beide ouders heeft dan vooral het gezag. Dat doet aan de invulling van het ouderschapsplan of de noodzaak tot het maken van afspraken over de meer praktische dingen op zichzelf niets af. Bij de invulling daarvan is de gelijkwaardigheid in de discussie gekomen via de amendering in de Tweede Kamer. De regering zag daartoe niet direct de noodzaak. Ik meen dat het behulpzaam is geweest dat mevrouw Quik in dit debat heeft aangegeven hoe "fiftyfifty" niet moet worden verstaan. Terecht heeft zij daarvan de nadelen aangegeven. Dit is dus een vorm van invulling van het ouderschapsplan. Dat staat naast de juridische vraag hoe de gezagsverdeling is geweest. Die twee zouden wij uit elkaar moeten houden. Ik heb de indruk dat deze in de discussie door elkaar gelopen. Gelijkwaardig ouderschap is iets anders dan gedeeld gezag of het feit dat het gezag bij een van beide ouders ligt.

De heer **Franken** (CDA): Formeel-juridisch is dat juist. Ik ben jurist en ik sta dus ook voor een formeel-juridische redenering, maar ik kijk wel graag in de wereld hoe het werkt. Als wij gelijkwaardig gezamenlijk gezag willen nastreven, wat betekent dan een gelijkwaardig gezag in naam als er feitelijk niets van gelijkwaardigheid aan de orde is omdat een en ander duidelijk uit elkaar loopt? De sociologische betekenis geeft naar mijn mening voor de burger juist waarde aan deze bevoegdheid.

Minister **Rouvoet**: De heer Franken legt de juridisch betekenis naast de sociologische betekenis. Laat ik het houden op de juridische benadering. Die leggen wij immers in deze wet vast. Ik wijs er alleen nog op, maar in feite herhaal ik mijzelf dan, dat wij naast de vraag van het gezag bij het ouderschapsplan vooral te maken hebben met de vraag hoe de zorgtaken worden verdeeld en hoe afspraken daarover worden vastgelegd. Het kan dan heel wel zo zijn dat, los van de gezagsvragen, bij de verdeling van een aantal praktische zorg- en opvoedingstaken afspraken worden gemaakt die niet sporen met de formeel-juridische gezagsverdeling. Het ouderschapsplan laat de ruimte om in onderling overleg goede afspraken te maken, waarbij van de ouders of de ex-partners wordt gevraagd om daarbij het belang van het kind centraal te stellen. Dan kijk ik dus inderdaad naar de precieze feitelijke situatie – noem dat sociologisch – in de zin van: waar woont iemand, hoe zit het met de werktijden? De vraag of iemand gezag heeft over het kind kan bij wijze van spreken nog losstaan van het feit dat iemand het leeuwendeel van een aantal zorgtaken voor zijn rekening neemt.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): De minister zal op de hoogte zijn van de rechtspraak waaruit blijkt dat, als de ouder in de Verenigde Staten of Congo verblijft en het de andere ouder niet moeilijk maakt, er geen reden is om geen gezamenlijk gezag uit te spreken. Nu in de wet het gelijkwaardig ouderschap is opgenomen, is het om gezamenlijk gezag te krijgen wellicht niet voldoende dat de ouder die met de dagelijkse zorg is belast, niet in de

## Rouvoet

weg wordt gezeten door de andere ouder. Hoe denkt de minister daarover?

Minister **Rouvoet**: Ik probeer uw vraag scherp te krijgen. Kunt u het nog eens zeggen?

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ja. Volgens de rechtspraak wordt altijd gezamenlijk gezag gegeven, tenzij de ouder die niet de dagelijkse zorg heeft, het de verzorgende ouder heel erg moeilijk maakt. Als die echter in Congo zit en niet moeilijk doet, dan krijgt ook de ouder die niet de dagelijkse zorg heeft, gezamenlijk gezag. Nu is in de wet opgenomen dat het ouderlijk gezag gelijkwaardig is. Wat betekent dit voor het toewijzen van het gezamenlijk gezag als één van de ouders helemaal niets doet en ook niet lastig is?

Minister **Rouvoet**: Ook hier geef ik aan dat wij het juridische gezag en het ouderschapsplan, waarin zorg- en opvoedingstaken worden verdeeld, uit elkaar moeten houden. In het ouderschapsplan wordt niet opnieuw het ouderlijk gezag tussen de ouders of de ex-partners verdeeld. Daarin worden de afspraken gemaakt die in de minimumeisen zijn vastgelegd. Het is aan de rechter om te beoordelen of de belangen van het kind zijn gediend met de praktische afspraken in het ouderschapsplan over de verzorging en opvoeding van het kind, de kosten van het kind en de wederzijdse informatieverstopping. Of iemand aan de andere kant van de oceaan woont of heel dichtbij zal daarbij zeker een rol spelen. Er zijn voorbeelden uit de praktijk bekend waarbij de afspraken niet in het belang van het kind werden geacht, alhoewel zij keurig fifty-fifty waren en het heel redelijk leek om het gezag in de praktische afspraken te volgen. Desalniettemin vond de rechter het toen niet in het belang van het kind om die afspraken goed te keuren.

De heer Franken heeft gevraagd of het niet beter is om vrijwillige afspraken tussen ouders te stimuleren door hun voordelen te bieden bij de procesgang. Hij doelde op een snellere en goedkopere vorm van scheiding die in andere Europese landen voorkomt. Naar ik meen, verwees hij naar Noorwegen. Hij wees daarbij op een artikel van Antokolskaia en Coenraad, die op dit vlak rechtsvergelijkend onderzoek hebben verricht. In dit artikel wordt inderdaad gesproken over positieve stimulansen om ouders ertoe te bewegen om samen een ouderschapsplan op te stellen. Wie zou daartegen zijn? Ik heb zojuist aangegeven waarom de regering kiest voor het opnemen van een plicht tot het voorleggen van een ouderschapsplan. In een aantal landen in Europa is hieraan op verschillende wijzen vormgegeven, bijvoorbeeld scheiden op gemeenschappelijk verzoek mits men beschikt over een ouderschapsplan. In Portugal en IJsland staat bij aanwezigheid van een ouderschapsplan de weg open van een administratieve echtscheiding. Waarom de Nederlandse regering daar niet van geporteerd is, heb ik zo-even aangegeven. Een derde mogelijkheid ligt in de sfeer van een financiële prikkel, als ik dat zo even mag noemen. Voor dat punt wil ik verwijzen naar de brief van de staatssecretaris van Justitie van 24 oktober jongstleden. Daarin heeft zij aangegeven dat thans ongeveer de helft van het aantal verzoeken tot echtscheiding gezamenlijk wordt ingediend. Naar de opvatting van het kabinet kan het aantal gezamenlijke verzoeken worden verhoogd door financiële prikkels in te bouwen. Daarbij valt te denken aan een

verhoging van de forfaitaire vergoeding van de advocaat die een gezamenlijk verzoek tot echtscheiding ondersteunt. Ik verwijs voor deze punten naar de desbetreffende brief van de staatssecretaris. Wat daar overigens ook van zij, ik meen duidelijk gemaakt te hebben dat dit voor de regering om de aangegeven redenen niet de noodzaak wegneemt om het ouderschapsplan wettelijk te regelen.

Mevrouw Haubrich vroeg nog of als de ouders in het ouderschapsplan samen zouden vastleggen dat de vertrekkende ouder afziet van voortgezet ouderschap, geen omgang meer zal hebben met het kind en geen alimentatie zal betalen, de rechter zal ingrijpen en eisen dat het ouderschapsplan wordt aangepast. De rechter heeft beperkt de mogelijkheid om in te grijpen in afspraken die ouders gezamenlijk maken. Onder zijn verantwoordelijkheid zal wel worden getoetst of de afspraken in strijd zijn met wet of rechtspraak. Ik wijs erop dat in het nieuwe artikel 247, lid 3, duidelijk staat dat de ouders geen afspraken in het ouderschapsplan mogen vastleggen waardoor het contact van het kind met de andere ouder wordt verboden of zeer minimaal zou zijn. Dat zou immers in strijd zijn met dat nieuwe derde lid. Ik zeg erbij dat dit alleen anders is in zeer bijzondere situaties, waarin contact voor bepaalde tijd in strijd is met het belang van het kind.

Mevrouw Haubrich vroeg ook of de regering het met haar eens is dat het vroegtijdig oefenen van ouders met gedeeld ouderschap meer kansen biedt op succesvol voortgezet ouderschap na een scheiding. Ik meen dat zij hierbij verwees naar het artikel van de heer Schonewille. Het is niet moeilijk om in de redenering mee te gaan dat het toe te juichen valt als partners vooraf goed samen nadenken over de wijze waarop zij hun eventuele kinderen willen opvoeden en hoe zij denken om te gaan met eventuele conflicten. Om die reden ben ik in de nota Gezinsbeleid namens het kabinet op dit onderwerp ingegaan. Ik heb aangekondigd aanbod te laten ontwikkelen voor de Nederlandse situatie om het vermogen van ouders om met conflicten in de opvoeding om te gaan te versterken. In dit verband vind ik de vrijwillige basis wel belangrijk en ik heb niet de indruk dat mevrouw Haubrich hier anders over denkt. Ik zie niet direct de noodzaak voor de overheid om verplichtend en sturend op te treden wanneer zich nog geen conflicten voordoen en nog geen echtscheiding aanstaande is waardoor de belangen van het kind in het geding zijn.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Voorzitter. Ik heb de Gezinsnota van de minister doorgenomen. Daarin heb ik niet aangetroffen het maken van afspraken tussen ouders wanneer alles nog goed gaat. Wel conflicthanting en dat soort zaken, maar daar gaat het niet om. Het gaat om dat eerdere stadium. De minister kan niet zeggen dat hij in de nota hierop is ingegaan. Ik wil dat ook niet bevorderen, want dat zou weer bemoeienis van de overheid betekenen. Religieuze groeperingen die cursussen geven voordat men gaat trouwen, kunnen wel worden opgeroepen om hieraan aandacht te besteden, maar dat hoeft ik niet aan de minister te richten.

Minister **Rouvoet**: In de Gezinsnota heb ik inderdaad aandacht besteed aan dat vrijwillige aanbod. Een van de onderdelen waarover wij zeker zullen spreken bij de uitwerking en uitvoering van de voornemens van de Gezinsnota, is dat het van belang is dat hulpverleners



## Rouvoet

beschikken over cursussen en programma's die mensen die daarover vragen hebben en die handreikingen zoeken, kunnen helpen bij de vormgeving van hun relatie dan wel bij het omgaan met conflicten. Dat is niet zozeer een taak voor de staat, want de overheid geeft geen cursussen. In de Gezinsnota heeft men inderdaad niet een voorschrift of verplichting aangetroffen, zoals door de heer Schonewille is voorgesteld, om al bij de huwelijksvoorwaarden, het aangaan van een relatie of ten tijde van de zwangerschap afspraken te maken over hoe het bij voortdurende conflicten of na een echtscheiding zou moeten gaan. Daar pleit mevrouw Haubrich niet voor en dat zou ook veel gevraagd zijn. Het gaat wel heel ver als een overheid mensen verplicht om afspraken te maken over hoe het zou moeten gaan, mocht het in een relatie uiteindelijk fout gaan. Daar kiezen wij niet voor, maar wel voor een aanbod voor mensen die daarvan gebruik willen maken. In vrijwillig kader kan er een hoop. Het is zaak dat er voldoende aanbod is. In de Gezinsnota wordt daarop ingegaan.

De heer Franken vroeg of er ook aanleiding is voor een ouderschapsplan als gehuwde ouders of ouders die door een geregistreerd partnerschap zijn verbonden, feitelijk gaan scheiden, namelijk door gescheiden te gaan wonen. De benadering van de regering is dat het belangrijk is voor kinderen dat bij iedere scheiding goede afspraken worden gemaakt. In het wetsvoorstel wordt dit geregeld voor gevallen waarin de wet zagezegd een formeel haakje geeft, zoals bij geregistreerd partnerschap, huwelijk, echtscheiding en scheiding van tafel en bed. Na de behandeling in de Tweede Kamer is er door het amendement van mevrouw De Pater-van der Meer ook voor samenwonende ouders de plicht om een ouderschapsplan op te stellen. Op zichzelf is het denkbaar om dit uit te breiden naar ouders die feitelijk uit elkaar gaan, maar hun juridische relatie in stand houden. Dan ontbreekt het juridische aanknopingspunt en een mogelijk moment van toetsing waarop dat feitelijk gebeurt. Doordat dit niet bij de rechter komt, is de overheid er niet direct bij betrokken. Net als bij samenwonende ouders heeft het kabinet goede verwachtingen van de reflexwerking van dit wetsvoorstel. Met de heer Franken zou het mij een lief ding waard zijn als die reflexwerking ook zou werken bij de door hem genoemde groepen. Dat kan worden bevorderd door goede voorlichting door de overheid.

De heer **Franken** (CDA): De vraag is of hetzelfde geldt voor de bepaling in artikel 247a naar aanleiding van het amendement van mevrouw De Pater-van der Meer. Daar is dat constitutieve moment ook niet vast te stellen.

Minister **Rouvoet**: Het zal de heer Franken niet ontgaan zijn dat dit een argument was in de bejegening van dit amendement door de regering. Daarbij is ook gewezen op het belang van de reflexwerking. Zoals bekend, is het amendement aangenomen en maakt het deel uit van het wetsvoorstel. Wij hebben gezegd dat het geen kwaad kan, maar dat je het constitutieve moment mist om dit te handhaven of te realiseren. Laten wij dit maar beschouwen als een onderstreping van de reflexwerking, dan heb ik er vrede mee.

Zowel de heer Franken als de heer Holdijk sprak over het artikel van prof. Nuytinck in WPNR over een voogdijplan. Prof. Nuytinck constateert in dit artikel twee omissies in het wetsvoorstel. Twee voogden die uit

elkaar gaan, hoeven geen voogdijplan op te stellen. Een samenwonende ouder en zijn partner die niet de ouder is van het kind, maar wel het gezag over het kind uitoefent, hoeven ook geen ouderschapsplan op te stellen. Het lijkt mij een interessante gedachte om bij wet voor te schrijven dat in die situaties een voogdij- of ouderschapsplan moet worden opgesteld. Het is goed te verdedigen dat ook in die situaties het belang van het kind vergt dat degenen die hem verzorgen en opvoeden, goede afspraken maken wanneer zij uit elkaar gaan.

De vraag is wel of de wet op korte termijn moet worden aangevuld op de door prof. Nuytinck aangegeven wijze. Dat lijkt ons niet voor de hand te liggen, omdat er verschillen zijn met de in de wet wel geregelde situaties, en die verschillen vragen overdenking. Wanneer twee voogden de voogdij uitoefenen, zijn er belangrijke verschillen die ik kort zal aanduiden. Het gaat bij twee voogden om zeer specifieke situaties. De voogdij zal in het algemeen slechts door twee personen worden uitgeoefend na testamentaire voogdij, omdat na een kindbeschermingsmaatregel meestal slechts een pleegouder de voogdij op zich neemt, omdat zij anders de pleegvergoeding verliezen en onderhoudsplichtig worden jegens hun pleegkind. Ik zie mevrouw Quik instemmend knikken, omdat zij deze situatie herkent.

Een tweede verschil is dat artikel 248 van het wetsvoorstel slechts het tweede lid van artikel 247 en niet de overige leden die betrekking hebben op het bevorderen van de band met de ouder en het gelijkwaardig ouderschap, van toepassing verklaart. Een derde verschil is dat een voogd op zijn verzoek kan worden ontslagen. Dat kan een ouder niet. Een ouder kan verzoeken om hersteld te worden in het gezag. Indien de rechter dat verzoek toewijst, verliest de voogd de voogdij.

Kortom, er is een aantal verschillen met de situaties die wel in het wetsvoorstel zijn geregeld in het kader van het ouderschapsplan. Ook hier kiest de regering ervoor om de reflexwerking van het verplicht stellen van het ouderschapsplan naar andere situaties af te wachten. Ik ben graag bereid om er op een later moment nog eens goed naar te kijken, bijvoorbeeld bij een evaluatie van dit onderdeel van de wet. Zo heb ik de heer Franken ook verstaan, want hij sprak over interessante gedachten voor vervolgwetgeving.

Mijn collega van Justitie heeft al gesproken over de dwangmiddelen. De heer Franken vroeg specifiek of een voorlopige toewijzing of een toewijzing van eenhoofd gezag niet de enige adequate sanctie is op niet-nakoming van afspraken uit een ouderschapsplan. Het niet nakomen van afspraken is en blijft een lastig probleem. Met het oog daarop is het ouderschapsplan ook voorgesteld, om zo veel mogelijk conflicten te voorkomen. Dwangmiddelen zijn een uiterste middel dat niet lichtvaardig zal worden ingezet, daarin heeft de heer Franken gelijk. Ik betwijfel wel of zijn stelling houdbaar is dat toewijzing van het eenhoofd gezag het enige middel is. Ik denk dat dit in de praktijk niet zo is. Natuurlijk, de sterke arm inzetten is niet het eerste waar je aan denkt in dit soort situaties. Daarover kunnen wij het snel eens worden, maar ik zou, anders dan de heer Franken doet, de bijzondere curator niet gauw "grof geschut" noemen. Dit kan wel degelijk een heel zinnige maatregel zijn, als het anders niet werkt.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Begrijp ik het

## Rouvoet

goed dat de minister zegt dat eventuele dwangmiddelen ook ingezet kunnen worden als afspraken uit het ouderschapsplan niet vastgelegd zijn in de beschikking volgens artikel 819 Rv?

Minister **Rouvoet**: Het systeem van onze wetgeving is dat er dwangmiddelen kunnen worden ingezet – ik ben nu aan het nagaan wat voor de hand ligt in antwoord op de vraag van de heer Franken – als de afspraken uit het ouderschapsplan die eenmaal langs de rechter gegaan zijn, en die al of niet opgenomen zijn in de beschikking, niet worden nagekomen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Nog even voor de helderheid. Als zij wel zijn opgenomen in de beschikking, dan geef ik de minister gelijk. Dan kunnen er dwangmiddelen worden ingezet. Als zij echter niet zijn opgenomen in de beschikking, dan is het een ouderschapsplan. Ik heb in mijn eerste termijn al gevraagd wat het karakter is van het ouderschapsplan. Het lijkt mij zeer onwaarschijnlijk dat het ouderschapsplan, als het niet in de beschikking is opgenomen, met dwangmiddelen kan worden afdgedwongen. Na drie maanden moet het immers voor kinderen beneden een bepaalde leeftijd weer gewijzigd worden. Dat hebben wij net gehoord uit het boekje. Dan lijkt mij de inzet van dwangmiddelen heel onwaarschijnlijk.

Minister **Rouvoet**: Voorzitter. Het lijkt mij dienstig om onderscheid te blijven maken tussen de stukken die betrekking hebben op het wetsvoorstel en een boekje dat als handreiking is bedoeld. Voor het overige is de minister van Justitie eerder ingegaan op de toepasbaarheid van dwangmiddelen en op de vraag wanneer iets wel of niet afdwingbaar is. Dat hangt inderdaad samen met het opnemen in de beschikking. Het gaat om de afdwingbaarheid, en dus ook om de toepassing van dwangmiddelen.

De heer **Franken** (CDA): Het is eigenlijk nog niet duidelijk, en daarmee haak ik aan bij de vraag van mevrouw Broekers. Is het nu inderdaad zo dat die dwangmiddelen alleen kunnen worden toegepast bij de uitvoering wanneer er eenmaal een beschikking ligt? Ik heb de vraag van mevrouw Broekers zo begrepen dat de voorfase daar wellicht ook onder zou kunnen vallen. Als er op een of andere informele manier of via de mediator al afspraken gemaakt zijn, maar daar komt men dan op terug of men komt die afspraken niet na, dan zou ik het zeer ongebruikelijk vinden om een van de dwangmiddelen toe te passen die in de wet staan. Gijzeling komt dan toch helemaal niet in aanmerking. Een dwangsom kan echter ook niet. De partijen verkeren immers juist op zo'n moment duidelijk in financiële moeilijkheden. Er moet een huishouden worden opgebroken in tweeën, er moet nieuwe woonruimte worden gezocht, de mensen zitten dan uitermate krap. Dan zou een rechter daar toch zeker rekening mee houden en niet een soort civielrechtelijke boete opleggen?

Minister **Rouvoet**: Volgens mij was dat de strekking van mijn antwoord aan mevrouw Broekers. Het ouderschapsplan is een procedureel vereiste om tot echtscheiding te kunnen komen. Zo is het ook geformuleerd in het wetsvoorstel. Wil men dat dit afdwingbaar is, dan moet

men het laten opnemen in de beschikking en dan zijn de dwangmiddelen van toepassing.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Nu begrijp ik dat het precies zo is als ik dacht: het ouderschapsplan is een conditio sine qua non om het verzoekschrift voor de echtscheidingsprocedure in te dienen en in behandeling genomen te krijgen. Als het niet in de beschikking wordt vastgelegd, is het niet afdwingbaar.

Minister **Rouvoet**: Ik meen dat dit bijna letterlijk is wat ik zo-even hierover opmerkte. Wij zijn het daarover eens. Ik ging nog in op de vraag van de heer Franken of nu de toewijzing van het eenhoofdige gezag het enige middel is. Ik heb aangegeven dat dit niet het geval is, maar dat daar wel naar gegrepen kan worden in bepaalde situaties.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Een korte vraag voor de helderheid. U impliceert dat het aan de partijen ligt of het in de beschikking wordt opgenomen. Klopt dat? Of is het de rechter die kan bepalen of het in de beschikking komt?

Minister **Rouvoet**: Ik kijk even naar mijn collega. Misschien kunnen wij de precieze verwoording hiervan meenemen in tweede termijn?

Dan heb ik nog een enkele resterende vraag. Mevrouw Quik heeft gevraagd of de regering bereid is, zich in te zetten voor meer gelijkwaardigheid van zorgtakenverdeling tijdens samenwoning. Dus niet zozeer na de echtscheiding, maar tijdens het samenwonen. In dat verband heeft zij ook gevraagd naar de stand van zaken van het "Plan van de Man". Het Plan van de Man is geen voorstel van het kabinet of van de heer Plasterk. Het is een notitie van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, waarop het kabinet uiteraard wel gereageerd heeft, zoals dat verwacht mag worden. Aan de kant van het kabinet is er volle bereidheid om dat binnen de mogelijkheden die de overheid heeft, te stimuleren. Ook hier staat natuurlijk de keuzevrijheid van mensen voorop om onderling de taken te verdelen, maar het is niet voor niets dat juist aan dit onderwerp veel aandacht wordt besteed in de Gezinsnota, die al een paar keer is genoemd. Ik noem het voorbeeld van de wettelijke verruiming van het ouderschapsverlof van 13 naar 26 weken, maar ook andere initiatieven die het kabinet neemt. Ik trek daarin samen op met de collega's van SZW en van Onderwijs en voor emancipatie, de heer Plasterk. Wij hopen een start te maken met een traject dat wij gezinsvriendelijke werkgevers noemen. In het voorjaar, in maart, hopen wij daarvoor een startconferentie te hebben, met betrokkenheid van werkgeversorganisaties, juist om te bereiken dat er meer ruimte komt voor flexibele werktijden, begin- en eindtijden. U kent de initiatieven van het kabinet op het punt van deeltijd plus en de taskforce die daarbij hoort. Ik heb in het kader van mijn Gezinsnota daar ook de notie aan gekoppeld dat voltijd min er eveneens bij hoort. In dat opzicht zullen initiatieven ook gestimuleerd worden, juist met het oog op de door mevrouw Quik bedoelde verdeling van zorgtaken. Mensen moeten in ieder geval in staat worden gesteld om de keuzes te maken die zij graag willen maken op dat punt.

Mevrouw Quik heeft ook nog gevraagd naar de Bureaus Jeugdzorg en hoe wij die gaan toerusten om

## Rouvoet

ouders die dat nodig hebben, te helpen om een pedagogisch verantwoord ouderschapsplan te maken. Dat zou op een misverstand kunnen berusten. Het is niet de taak van Bureaus Jeugdzorg om ouders te begeleiden bij het schrijven van een ouderschapsplan. Dat is in de eerste plaats een taak van de ouders zelf, eventueel met behulp van advocaten en mediators. Ik wil in dit verband wel wijzen op een initiatief van de Raad voor Rechtsbijstand voor de ontwikkeling van elektronische applicaties, die behulpzaam kunnen zijn bij het komen tot een ouderschapsplan.

De Bureaus Jeugdzorg komen in beeld, zeg ik tegen mevrouw Quik, wanneer er ernstige opgroei- en opvoedproblemen ontstaan ten gevolge van een scheiding. Daar is de jeugdzorg aan zet en in dat verband – ik kijk naar mevrouw Strik – is ook de omgangsbegeleiding genoemd. Ik ben in de nota Gezinsbeleid ingegaan op de omgangsbegeleiding door provincies. Ik heb ook gesignaleerd dat niet alle provincies in alle gevallen een adequaat aanbod realiseren op de aanwezige vraag. Dat is de reden – zeg ik ook tegen mevrouw Strik – dat ik in het landelijke beleidskader jeugdzorg de omgangsbegeleiding een plaats geef.

Mevrouw Quik heeft nog gevraagd naar een structurele financiering van omgangshuizen en omgangsbegeleiding. In de schriftelijke stukken is daar ook enkele malen op ingegaan, evenals in de Gezinsnota die ik zo-even noemde. Als er ondersteuning vanuit de overheid nodig is, dan past dit in de verantwoordelijkheidsverdeling die wij kennen. Ik verwijs in dit verband naar de Wet maatschappelijke ondersteuning, waar op lokaal niveau maatwerk kan worden geleverd. Ook bij de Bureaus Jeugdzorg, in het kader van het landelijke beleidskader, heeft dat zijn plek. Ik zal het onderwerp ook zeker aan de orde laten komen in de handreiking die ik komend jaar zal laten uitwerken voor de vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin, om lokale initiatieven te ondersteunen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Dit is mij toch iets te vaag. Jaren geleden heeft toenmalig minister Donner een onderzoek laten doen door Brigitte Chin-a-Fat naar mogelijkheden. Daar kwamen die omgangshuizen uit voort. Er is toen een toezegging gedaan dat er tien omgangshuizen bekostigd zouden worden. Op een of andere mij onbekende manier is die toezegging weer ingetrokken, en nu wordt er weer gezegd: wij gaan onderzoeken en wij gaan kijken en er staat iets in de Gezinsnota. Ik denk dat de tijd ontzettend rijp is om met iets concreters te komen. Er zijn destijds een heleboel omgangshuizen opgericht, afgaande op een belofte van minister Donner die vervolgens niet nagekomen is. De helft van die omgangshuizen zijn weer gesloten bij gebrek aan structurele bekostiging.

De **voorzitter**: Wat is uw vraag, mevrouw Quik?

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik kan u zeggen dat die omgangshuizen een belangrijke voorwaarde zijn voor het op gang brengen van moeilijk lopende contacten tussen ouder en kind. Mijn vraag is: kunt u iets concreter aangeven of daar nu eens een keer structureel geld voor komt?

Minister **Rouvoet**: Voorzitter. Ik heb niet gesproken van nieuw onderzoek dat gedaan moet worden. Dat is ook

niet nodig. Mevrouw Quik wierp in haar inbreng de vraag op of de overheid haar verantwoordelijkheid heeft genomen. Die vraag heb ik bevestigend beantwoord, maar de overheid is niet altijd de rijksoverheid. Zowel bij de behandeling aan de overzijde als bij de schriftelijke beantwoording in de memorie van antwoord aan uw Kamer is aangegeven dat een verantwoordelijkheid op lokaal niveau ligt – de Wmo, dat is belegd, en dat is ook goed, omdat men daar maatwerk kan leveren – en op het niveau van de provincie in het kader van de jeugdzorg. Daarvan heb ik aangegeven dat het van belang is dat het in het landelijke beleidskader wordt opgenomen als het raakt aan jongeren, aan jeugd. De provincies geven daaraan vervolgens hun uitwerking. Ik ben zo concreet geweest als ik kan. De verantwoordelijkheden zijn belegd, niet altijd op centraal niveau, maar in dit geval dichter bij de mensen om wie het gaat. Lokaal ingevolge de Wmo en provinciaal wanneer het gaat om het landelijk beleidskader.

De heer Franken heeft concreet gevraagd of de rechter de Raad voor de Kinderbescherming kan verplichten om mee te werken aan het opstarten of het begeleiden van het noodzakelijke contact. De taken van de Raad voor de Kinderbescherming zijn beschreven in artikel 1:238 Burgerlijk Wetboek. Een van de taken is het desverzoekt adviseren van de rechter in omgangszaken. In dat kader kan de raad een proefcontact entameren tussen een ouder en een kind. Een rechter kan de Raad voor de Kinderbescherming echter niet verplichten om buiten de adviestaak om een omgang te begeleiden.

Mevrouw Broekers heeft gevraagd of ik haar gerust kan stellen omdat zij meende uit de Gezinsnota te kunnen afleiden dat ouders bij echtscheiding straks eerst bij het Centrum voor Jeugd en Gezin langs moeten om goedkeuring te krijgen, een stempeltje had zij zelfs begrepen, en dat het ouderschapsplan en de afspraken daaruit zullen worden opgenomen in het elektronisch kinddossier. Overigens heeft zij, met haar fractie, een andere appreciatie van het EKD als de regering. Ik kan haar geruststellen. Het is geenszins de bedoeling dat het Centrum voor Jeugd en Gezin een rol gaat spelen bij het opstellen van het ouderschapsplan. Ik heb zojuist aangegeven dat het niet de taak is van het Bureau Jeugdzorg, maar ook niet van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Het is de verantwoordelijkheid van de ouders om tot zo'n plan te komen. Zij kunnen daarbij ondersteuning nodig hebben. Die is ook beschikbaar, bijvoorbeeld via mediators. Van de Centra voor Jeugd en Gezin verwacht ik dat zij deze ouders, indien nodig, kunnen ondersteunen bij bijvoorbeeld het verwerkingsproces dat een scheiding inhoudt, bij de manier waarop ouderschap vorm kan worden gegeven en ook bij de relatie van de kinderen, de jeugdigen die daarbij betrokken zijn. Een ouderschapsplan wordt niet voorgelegd aan een Centrum voor Jeugd en Gezin en dit zal ook niet gebeuren. De centra hebben daarin geen rol. Zoals mevrouw Broekers heeft gevraagd, zullen de afspraken uit een ouderschapsplan daarom klip-en-klaar niet in het elektronisch kinddossier terecht kunnen komen, want dat is het elektronisch kinddossier van de jeugd-gezondheidszorg.

Voor de regering was het niet moeilijk om het eens te zijn met de principiële stellingname van mevrouw Broekers dat de staat zich in principe heeft te onthouden van inmenging in de persoonlijke levenssfeer van burgers en dat mensen zelf gaan over de opvoeding van

## Rouvoet

hun kinderen. Dat is ook een van de stellingen uit de Gezinsnota, zoals zij ongetwijfeld heeft gezien en met instemming heeft gelezen. Ik hoop van mijn kant dat mevrouw Broekers het met de regering eens is dat op dat uitgangspunt inbreuk kan worden gemaakt als het belang van het kind dit vergt. Dat is de basis, de achtergrond van dit wetsvoorstel, waarin een plicht aan de ouders wordt opgelegd in het belang van het kind en vanuit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik verzoek om enkele minuten schorsing.

De **voorzitter**: Ik kijk even naar de andere woordvoerders en zie dat zij daar geen bezwaar tegen hebben. Ik schors de vergadering voor slechts enkele minuten, maximaal vijf.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.



Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Allereerst dank ik de beide ministers voor hun beantwoording. Ik ga eerst in op de antwoorden die de minister van Justitie heeft gegeven. Het is mij wel duidelijk geworden, maar aan de andere kant ook niet meer duidelijk geworden. In toenemende mate ben ik tot de conclusie gekomen dat het verplichte ouderschapsplan toch een vorm van windowdressing is. Ik heb dat ook in het voorlopig verslag zo genoemd. Daarmee bedoel ik dat het verplichte ouderschapsplan zou worden ingevoerd via dit wetsvoorstel terwijl 90% van de ouders het niet nodig heeft en het voor de 10% die het misschien nodig heeft, niet werkt. Dat hebben wij van alle kanten besproken en ik heb nog in geen enkel antwoord gehoord dat dit de toverformule is waardoor het opeens wel zou lukken voor die 10% waarbij het niet makkelijk is te regelen.

De afspraken in het ouderschapsplan kunnen slechts dan worden nagekomen als ze ook in de beschikking zijn vastgelegd, volgens artikel 819 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Tegelijkertijd hebben wij gezien dat afspraken in het ouderschapsplan razendsnel kunnen veranderen. In januari is het ouderschapsplan gemaakt en een halfjaar later gewijzigd. Ik heb daarvan een voorbeeld gegeven van twee ouders met een co-ouderschap. Het is niet zomaar een voorbeeld. Het is een voorbeeld uit de familie van mijn echtgenoot. Een halfjaar later lag het totaal anders. Dat co-ouderschapplan, dat prachtig was gemaakt, bleek uiteindelijk niet te werken en er moest iets nieuws voor komen. De goede bedoelingen achter het ouderschapsplan zijn dat ouders nadenken over de omgang met hun kinderen. Zoals gezegd, denkt een grote meerderheid van ouders die gaan scheiden na over hun kinderen, kijkt die naar het belang van hun kinderen en maakt die daarover afspraken. Ik noem het toch weer window dressing omdat met het verplichte ouderschapsplan het gevaar groot is dat iets op papier wordt gezet dat wordt verscheurd zodra de rechter zijn beschikking heeft gegeven, waarna er iets anders van wordt gemaakt, alleen maar om te voldoen aan dat vereiste. Dit is ook door anderen naar voren gebracht. Dat is toch niet hetgeen de ministers voor ogen staat?

Ik kom terug op de wel of niet ontvankelijkheid van het verzoek tot echtscheiding. Als ik het goed begrijp, heeft de minister van Justitie gezegd dat het verzoek niet in behandeling wordt genomen als het ouderschapsplan er niet is. Ook als die andere bescheiden er niet zijn, wordt het volgens artikel 815, lid 6 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering niet in behandeling genomen. Dan moeten de ouders proberen om alsnog een ouderschapsplan op te stellen. Als dit niet lukt, komt er een eenzijdig verzoek. Dat moet grondig worden gemotiveerd. Dan wordt eventueel terugverwezen naar mediation. Pas als dat allemaal op klippen is gelopen, kan de rechter het verzoek tot echtscheiding in behandeling nemen. Dat is misschien niet de 100% niet-ontvankelijkheid, maar de niet-ontvankelijkheid is hier toch wel aardig opgerekt. In artikel 6 EVRM wordt gesproken over financiële drempels. Daarin wordt gesproken over verjaring, onterechte verjaringstermijnen en dat soort zaken, maar niet over een fenomeen als een ouderschapsplan. Kortom, mijn fractie denkt toch dat de voorwaarde, de *conditio sine qua non*, van het ouderschapsplan een forse belemmering vormt voor de toegang tot de rechter bij een verzoek tot echtscheiding. Laten wij er helder over zijn: het verzoek tot echtscheiding doen ouders niet lichtvaardig. Het is geen lolletje om echtscheiding te moeten aanvragen. Het is heel vervelend, het is naar, het is een heel verdrietige situatie. Het is ook vaak heel erg in het belang van iedereen, niet in de laatste plaats in dat van de kinderen, dat dit snel, efficiënt en goed wordt geregeld. Dan kan het niet zo zijn dat er eindeloos over wordt getreuzeld en dat het verzoek tot echtscheiding niet kan worden behandeld omdat het ouderschapsplan om allerlei redenen in de ogen van de rechter niet aanwezig is.

Ik kom nu op hetgeen door minister Rouvoet naar voren is gebracht. Ik heb hem horen zeggen dat voortbouwend op het wetsvoorstel een samenhangend pakket opgebouwd gaat worden om mensen die problemen hebben met hun huwelijk en dergelijke bij te staan en te helpen. Mijn eerdere vraag blijft dan toch overeind staan. De minister heeft dat ontkend en dat neem ik graag aan. De Centra voor Jeugd en Gezin worden, dat is althans de bedoeling van de Gezinsnota, opgetuigd om daar hulp en bijstand te gaan verlenen. Wij vrezen dan toch dat het in de toekomst mogelijk is – ik zeg niet dat het gebeurt – dat alle goedwillende mensen daar ook nog even langs moeten. Het EKD, zo zegt de minister, speelt daarbij geen rol, want dat betreft de jeugdgezondheidszorg. Als een kind van gescheiden ouders bij de jeugdgezondheidszorg komt, hoe gaat het dan met wat afgesproken is tussen de ouders over de omgangsregeling met die kinderen? Dat komt aan de orde, dat staat als een paal boven water. Het komt dus in het EKD en daar zijn wij geen voorstander van.

Ik zal het hierbij laten, want ik kan hier eindeloos verder over praten. Ik heb niets gehoord over de effectiviteit van het plan. Er wordt iets enorms opgetuigd voor de 10% van de mensen bij wie de echtscheiding problematisch is, de zogenaamde “vechtscheidingen”. Echtscheidingsconvenanten zijn met één pennenstreek van tafel geveegd, terwijl die prima werken. Ik zal over dit wetsvoorstel stemming vragen, want ik wil met mijn fractie overleggen over de stand van zaken na hetgeen wij vandaag hebben gehoord. Ik heb aan het begin van mijn betoog gezegd dat wij voor afschaffing van de flits scheiding zijn. Wij zijn dus voor dat onderdeel van

## Broekers-Knol

het wetsvoorstel. Wat betreft het ouderschapsplan ben ik vanavond niet vrolijker geworden. Ik heb meer bezwaren gekregen dan zijn weggevaagd. Wij moeten dus de balans zoeken tussen het afschaffen van de flits scheiding en het binnenhalen van het verplichte ouderschapsplan. Het zou best eens kunnen zijn dat die balans zo uitvalt dat wij grondig moeten overwegen – ik zeg niet dat dit gebeurt – of wij dan tegen het hele wetsvoorstel zouden moeten stemmen.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik begin uiteraard mijn dank uit te spreken richting beide minister voor de beantwoording van de vragen uit deze Kamer, waaronder die van mijn eigen fractie.

Het zal de ministers duidelijk zijn geworden dat mijn fractie een groot voorstander is van de administratieve scheiding. Wij willen graag een wettelijke keuzemogelijkheid om ook zonder rechterlijke tussenkomst te kunnen scheiden. Ik heb ook met de gedachte gespeeld om daar een uitspraak van de Kamer over te vragen. Dat heb ik nagelaten omdat ik denk dat er nu een voorstel komt om dat mogelijk te maken via de notaris. Ik wil niet vooruit lopen op een debat in de Tweede Kamer waarin wellicht een verbreding hiervan zou kunnen plaatsvinden. Dat wacht ik maar even af.

De antwoorden met betrekking tot status en de rechtskracht van het ouderschapsplan waren op een aantal punten verhelderend, maar niet verheugend. Het is verplichtend, dat staat nu vast. Het is een processuele eis. De toegang tot de rechter wordt daardoor niet gefrustreerd. Dat zeg ik nog een keer nadrukkelijk in de richting van de heer Franken. Ik heb hem zeer goed begrepen. De conclusie is echter ook dat het ouderschapsplan verplichtend is. Dan komt opnieuw de vraag aan de orde wat dan de meerwaarde ervan is. Wij hebben een aantal argumenten gehoord. De argumenten die daar tegenover staan, staan echter ook recht overeind. Het is toch een algemene oplossing voor een partieel probleem.

De meerwaarde van de rechterlijke toets is nog onduidelijk en is in elk geval zeer beperkt. Het risico bestaat dat het verplicht maken van een ouderschapsplan contraproductief werkt in een toch al moeilijke situatie. Het ouderschapsplan is een momentopname die wordt gemaakt op het meest moeilijke moment in het proces. Dan spreek ik nog niet over het tijdverlies, de kosten en de druk op de rechterlijke macht. Op de vraag voor welk probleem dit nu precies een oplossing is, kan ik geen bevredigend antwoord geven, ook niet naar aanleiding van wat de bewindslieden naar voren hebben gebracht.

Wat bij mij ook erg hoog zit – er is verder niet veel meer over gesproken – is de norm in het wetsvoorstel om de band met de andere ouder te stimuleren na een scheiding. Ik vind dat echt een hopeloos naïeve norm, gezien de wijze waarop de zaken in de praktijk verlopen. Het is een typisch voorbeeld van overregulering. Het effect van zo'n regeling is mij ook volstrekt duister gebleven.

Dat betekent dat ik op dit moment geen andere conclusie kan trekken dan dat de aarzelingen waarmee ik vanmiddag het debat ben begonnen, eigenlijk niet zijn weggenomen. Zij zijn zeker in onvoldoende mate weggenomen. Dat plaatst ook mijn fractie voor de vraag

hoe wij dit wetsvoorstel uiteindelijk zullen moeten beoordelen.

□

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Ik dank de beide ministers voor de beantwoording die zij op gezamenlijk gezag hebben gegeven, of, zo mag ik zelfs zeggen, met een voortgezet gezamenlijk gezag hebben uitgesproken. Wij zijn hier bezig met het maken van wetsgeschiedenis omdat wij uitleg van de artikelen vragen die zijn voorgelegd. Daarbij is komen vast te staan dat het niet indienen van een ouderschapsplan niet betekent dat iemand wordt afgehouden van de rechter om echtscheiding te vragen. Met opluchting heb ik dat antwoord aangehoord, want hier zag mijn fractie een grote barrière. Bepaalde tussenstappen zijn toegestaan wanneer de norm van artikel 6 van het EVRM maar niet in het gedrang komt. Duidelijk is nu dat de toegangsdeur, zoals die ook in de literatuur is genoemd, geen barrière zal en mag zijn. Dat is nu bevestigd.

De situatie is zo dat een gemeenschappelijk verzoek zonder een ouderschapsplan, wanneer er pogingen zijn gedaan om dat tot stand te brengen die zijn mislukt, niet ontvankelijk wordt verklaard. De partijen worden naar huis gestuurd om individueel een verzoekschrift in te dienen om wel ontvankelijk te worden verklaard. Dat is wel een buitengewoon omslachtige manier. Kan de rechter dan niet ambtshalve dat gemeenschappelijk verzoek van de partijen converteren in twee individuele verzoeken of op verzoek van de meest gerede partij, na afspraak en overleg tussen de partijen, een van die verzoeken in behandeling nemen?

Ik zeg dit omdat ik in mijn jonge jaren rechter ben geweest in Rotterdam. Daar ontwikkelden wij eerst een eigen procesrecht dat vervolgens na enige jaren in de wet werd opgenomen. Ik mag de comparitie na antwoord zo ook mede op mijn conto schrijven. Het heeft een paar jaren geduurd, maar deze bleek een enorme versnelling van de civiele procedure op te leveren. Nu staat deze in de wet. Vandaar ook deze suggestie. Als de minister hier met zoveel woorden verklaart dat het een mogelijkheid is dat de rechter zo'n gemeenschappelijk verzoek ambtshalve als twee individuele verzoeken gaat behandelen of een comparitie van partijen gaat houden en daar een proces-verbaal van een omzetting in eenzijdige verzoeken opmaakt, kan dat een heleboel tijd, moeite en narigheid voorkomen. Het gaat immers altijd om procedures waarin pijn wordt geleden.

In deze behandeling is ook komen vast te staan dat het ouderschapsplan geen voorwaarde voor echtscheiding of een voorwaarde voor het aanhangig maken van echtscheiding is. Het is niet meer of minder dan de invulling van een voortgezet gezamenlijk gezag. Dat is dus de betekenis.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Begrijp ik goed dat u eigenlijk zegt dat de rechter contra legem, tegen de tekst van de wet, moet handelen en deze zo moet uitleggen dat wij er toch mee uit de voeten kunnen?

De heer **Franken** (CDA): Dat hoeft niet tegen de tekst van de wet in te zijn. Hij mag aan partijen vragen: u hebt een gemeenschappelijk verzoek ingediend, zouden wij dat niet als twee individuele verzoeken kunnen beschouwen? Als partijen daar ja tegen zeggen, kan men meteen

## Franken

verder procederen. Zo heb ik dat indertijd in Rotterdam geleerd. Ik heb dat ook mogen onderwijzen aan de raio's die ik indertijd in opleiding kreeg en die inmiddels hoge functies binnen de rechterlijke macht bekleden.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Op het moment dat u een comparitie belegt, hebt u de zaak in behandeling genomen. Daar zit hem de crux.

De heer **Franken** (CDA): Dat zou ik erop durven wagen.

Voorzitter. Bovendien is komen vast te staan – dit is ook weer een stukje wetsgeschiedenis – dat voor de beoordeling van de inhoud van het ouderschapsplan het belang van het kind de norm is. Het plan bevat afspraken tussen ouders, maar getoetst aan het belang van het kind.

Tot slot iets over de bemiddelaar of mediator. Daar heb ik een vraag over gesteld waar ik nog geen antwoord op heb gehoord. Na verwijzing door de rechter naar een mediator vindt mediation plaats die een niet-vrijwillig karakter heeft. Dat houdt een basis voor mislukken in, want dit is in strijd met het beginsel van de mediation. Lukt het echter wel partijen met elkaar in gesprek te laten gaan, dan zullen zij tevens gaan onderhandelen over de partneralimentatie, de boedelscheiding en hoe het verder moet met het huis. Het gevaar ontstaat dat onderdelen van het ouderschapsplan worden uitgeruild tegen alimentatiebedragen en andere afspraken tussen de ouders. Dat lijkt mij een wezenlijk gevaar van een ouderschapsplan dat wordt gezet aan het begin van de procedure en dat wordt gebracht onder een verplichte mediation.

Tot slot verzoek ik de minister om, als de regeling er komt, deze te evalueren. Na hoeveel tijd zou hij dat willen doen?

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Wij danken de woordvoerders van de regering voor hun reactie op onze inbreng in eerste termijn. Overigens heb ik met belangstelling geluisterd naar de discussie van de andere woordvoerders met de regering.

In deze tweede termijn wil ik slechts enkele opmerkingen maken en een conclusie trekken.

Uit mijn eerste termijn is al gebleken dat wij een aantal positieve elementen in het wetsvoorstel onderkennen. Dat handhaven wij.

Voor zover ik vraagtekens heb geplaatst, waren de meest kritische daarvan gericht op de wettelijke verplichting van het ouderschapsplan als processuele eis. Daarbij had ik de in een veel eerder stadium gemaakte opmerkingen van onder andere mevrouw Wortmann in WPNR in het achterhoofd. Onze fracties zien voor het ouderschapsplan een marginale betekenis weggelegd. In eerste termijn heb ik het een instrument genoemd waardoor meer ouders – misschien maar 10%, als ik mij aansluit bij mevrouw Broekers-Knol – dan nu het geval is, gestimuleerd zouden worden om na te denken hoe ze het ouderschap na de scheiding vorm willen geven. Ik zou de marginale betekenis van een ouderschapsplan dan ook willen omschrijven als een prikkel om daarover na te denken.

Verder heb ik in een aantal situaties gepleit voor ruimte ten behoeve van het eenhoofdig gezag, hoezeer dat inmiddels ook is ingeperkt. Ik kan mij echter vele

situaties voorstellen waarin dat de laatste oplossing zou zijn. De overheid moet, lijkt mij, terughoudendheid betrachten bij het ingrijpen in de privésfeer. Daarom heb ik het in eerste termijn een legitieme zaak genoemd dat ouders opkomen tegen onevenredige inbreuken op hun ouderschap. Laat de overheid nooit trachten de totale problematiek te annexeren met de pretentie die te kunnen oplossen. Ik heb dan ook nog steeds de nodige twijfels bij de effectiviteit van het ouderschapsplan als dat wordt omschreven in termen van het terugdringen of voorkomen van conflictueuze scheidingen. Ik vind dat nog steeds tamelijk pretentief.

In reactie op de opmerkingen van de heer Nuytinck is het een en ander gezegd. De minister voor Jeugd en Gezin heeft gesproken over een evaluatie waarin het betreffende punt zal worden bekeken. Ongetwijfeld zal de heer Nuytinck in dat verband van zich laten horen.

Gelet op het verloop van de gedachteswisseling zien onze fracties geen dwingende reden om onze steun aan het wetsvoorstel te onthouden.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor Jeugd en Gezin zeer voor zijn uitvoerige antwoord. De minister van Justitie dank ik voor het feit dat hij uiteindelijk toch door de pomp is gegaan en heeft willen motiveren, zij het enigszins summier, waarom hij niet wil pleiten voor een administratieve echtscheiding. Bij mij is de opmerking van de minister van Justitie blijven hangen dat een geregistreerd partnerschap juridisch gezien minder zwaar is dan het huwelijk en dat dit betekent dat ook de ontbinding van een geregistreerd partnerschap minder zwaar opgetuigd hoeft te zijn. Zegt hij daarmee dat mensen die kiezen voor het geregistreerd partnerschap dan maar op de blaren moeten zitten, omdat zij daarvoor gekozen hebben? En betekent het ook dat er minder toetsing nodig is of de belangen van beide partners recht is gedaan? Ik zou daar graag een verdere toelichting op willen.

Overigens hebben wij vanaf het begin gezegd dat wij het voorstel ondersteunen dat de flitscheiding wordt afgeschaft. Wel wil ik graag van de minister horen of hij het een prettige gedachte vindt dat de administratieve echtscheiding voortdurend boven de markt blijft hangen. Daar zit toch een gevaar in, omdat er maatschappelijk behoefte aan bestaat dat dit door middel van een initiatiefvoorstel mogelijkerwijs door de Tweede Kamer nog een keer zal worden aangekaart, waarbij de regie op de voorwaarden waaronder dit kan plaatshebben misschien minder kan worden gestuurd op de wijze waarop men daar zelf de voorkeur aan zou geven.

Ik heb geconstateerd dat de verplichting tot het maken van een ouderschapsplan door beide ministers als niet meer wordt gekenschetst dan als een stimulans en een goede startpositie op het moment dat de echtscheiding daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Daarmee is zoals ik het begrijp de mogelijkheid voor partners geschapen om dit op elk moment te wijzigen. Komen dan de dwangmiddelen die de minister heeft opgesomd in de nadere memorie van antwoord niet in de lucht te hangen? Waarop zijn die dwangmiddelen nog van toepassing wanneer partners het ouderschapsplan twee weken later hebben gewijzigd? Op het oorspronkelijke ouderschaps-

## Haubrich-Gooskens

plan of op de versie die zij twee weken later hebben gewijzigd?

Het is mij nog steeds niet helder waarom een convenant, dat toch vrijwillig tot stand komt en vervolgens in een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding aan de rechter wordt voorgelegd – en dat vaak leidt tot de stempelmachine die hier al eerder is genoemd – niet uiteindelijk toch een effectiever middel zou zijn. Ik sluit mij aan bij de formulering die in de nota Vertrouwen in wetgeving is neergelegd. Waarom is niet onderzocht of dit instrument uiteindelijk tot een beter en vruchtbaarder resultaat kan leiden dan zo'n verplicht op te leggen ouderschapsplan? Ik zie wel veel in de mediation die eventueel nog als tussenstap mogelijk is, maar dan moet die mediation wel serieus zijn. Dan kan namelijk de vrijwilligheid nog worden bewerkstelligd tijdens die mediation, maar wanneer daar maar € 200 als vergoeding tegenover staat, wordt het eigenlijk tot een illusie. Ik vraag de ministers of er een manier is om juist dat instrument beter en zwaarder in te zetten om te maken dat het ouderschapsplan, als het er al komt, toch meer het karakter krijgt van een convenant, namelijk in de overtuiging dat beide partners tot een goed ouderschapsplan willen komen. Is er een mogelijkheid om hier een betere financiering onder te leggen dan de € 200 in het kader van de gefinancierde rechtsbijstand?

Er zit een soort bonus op wanneer men wel een ouderschapsplan heeft en vervolgens een gemeenschappelijk verzoek doet. Dat betekent dus dat degene die geen partner heeft met wie dat gemeenschappelijk verzoek tot stand kan komen, eigenlijk dubbel wordt gestraft omdat hij zo'n gemeenschappelijk verzoek niet kan indienen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor de uitgebreide beantwoording. Ik blijf toch een principieel bezwaar houden tegen het willen oplossen door wetgeving van een probleem dat daar eigenlijk niet ligt. Deze Kamer produceert nota's over criteria voor wetgeving. Een van de elementen waar wij kritisch naar kijken, is wat het probleem is en of wetgeving dat probleem oplost. Ik meen dat alle fracties het met mij eens zijn dat het verplichte ouderschapsplan de problemen niet zal oplossen die nog steeds bestaan bij een klein percentage mensen bij de manier waarop zij hun scheiding regelen. Voor wat het wel zal oplossen met de hulpmiddelen die vandaag zijn genoemd, komt er geen betere structurele financiering. Ik heb toch heel principieel bezwaar tegen deze aanpak.

Ik heb voorts niet zozeer bezwaar tegen het ouderschapsplan. Het zou best goed zijn om in de wet te zetten dat ouders die om echtscheiding verzoeken een ouderschapsplan bijvoegen. Dat zou wat mij betreft genoeg zijn. De tendens om alles dicht te timmeren, waardoor de rechter geen enkele ruimte meer heeft om te zeggen dat het ouderschapsplan in een bepaald geval niet hoeft en dat men de zaak ter zitting kan behandelen om te zien hoe ver men komt, vind ik een slechte wijze van wetgeving. Ik betreur dat. Of dit echt allemaal erg genoeg is om tegen dit wetsvoorstel te stemmen, wil ik nog met mijn fractie overleggen. Er is al eerder gevraagd om stemming.

Ik vond het rapport-De Ruiters destijds buitengewoon helder. Alle experimenten waren buitengewoon positief

geëvalueerd. Wij spreken dan over de jaren negentig. Nu gaan wij wel de flitsscheiding afschaffen, maar niet de tegenhanger waarop iedereen zit te wachten, namelijk invoering van de administratieve echtscheiding. De minister doet ook geen enkele stap om daar nog eens over na te denken. Dat geeft ook weer te denken over wat wij met dit wetsvoorstel aan moeten.

Ik dank minister Hirsch Ballin voor zijn uitspraken over de bekostiging van forensische mediation en voor de voltijd-minvariant van minister Rouvoet. Ik moet bekennen dat ik te snel heb gereageerd op de bijzondere curator. Ik weet niet precies of de minister heeft gezegd dat een psycholoog of een pedagoog ook een verzoek om toevoeging kan indienen wanneer hij niet tevens jurist of advocaat is. Ik zie de minister knikken, hartelijk dank.

Ik heb toch nog een opmerking over het gelijkwaardig ouderschap. Ik vind het mooi dat dit in de wet is gekomen. De rechtspraktijk heeft veel problemen met het altijd maar voortduren van het gezamenlijk gezag, ook wanneer een van de ouders onbereikbaar is en er praktisch niets aan doet. Ik heb het gevoel dat je bij gelijkwaardig ouderschap als norm voor ouderschap na echtscheiding bijna niet meer kunt volhouden dat er altijd gezamenlijk gezag is, ook als de ene ouder er helemaal niets aan doet en in het verre buitenland onbereikbaar is. Dat zal naar ik verwacht een kentering gaan geven in de rechtspraak, in die zin dat er misschien toch eerder weer tot eenhoofdig gezag zal worden overgegaan. Daarover zou ik op zichzelf niet rouwig zijn. Graag hoor ik de visie van de minister hierop.

Artikel 377a is mij een doorn in het oog. Ik begrijp niet dat de minister kan volhouden dat een omgangsregeling die nadelig is voor het kind niet in strijd is met het internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind. Heel veel kinderen vinden het niet leuk om naar hun grootouders te gaan, maar ouders zeggen dan: opa en oma vinden het leuk als je komt, dus je gaat maar mee. Dat is een geheel andere situatie dan wanneer de moeder zegt: ik heb ruzie met je vader en met je opa en oma, maar jij moet er van de rechter heen. Dat is volgens mij nadelig voor het kind. Het staat nu zo in de wet dat de rechter het dan toch maar moet toewijzen, tenzij dat ernstig nadeel oplevert. Ik vind dat een onacceptabele uitleg van het internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind en van deze wetsbepaling. Ik zal nog met mijn fractie overleggen. De motie zal ik zeker ondersteunen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank beide ministers hartelijk voor de beantwoording. Ik ga weer in dezelfde volgorde de voorstellen langs, dus ik begin bij het voorstel om de flitsscheiding af te schaffen en daar niet de mogelijkheid tegenover te zetten om buiten de rechter om te scheiden. Ik citeer daarvoor een stukje uit de brief van het kabinet van 24 oktober: "De praktijk is vaak dat burgers vooral mogelijkheden benutten die het juridisch stelsel biedt, waardoor de conflictrelatie gaande wordt gehouden en een daadwerkelijke oplossing wordt uitgesteld. Deze vergaande juridisering van scheidingsconflicten werk doorgaans contraproductief. Zonder afbreuk te willen doen aan de belangen van de zwakkere partij wil het kabinet bevorderen dat echtgenoten zelf duurzame afspraken maken over alle aspecten van hun

## Strik

echtscheiding." Is het dan geen dubbele boodschap om tegelijkertijd dezelfde partners die het kabinet oproept om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, toch te dwingen om naar de rechter te stappen?

Mevrouw Quik-Schuijt refereerde er zojuist ook al aan dat wij ons hier bezighouden met de criteria waarop wij de aanvaardbaarheid van wetgeving toetsen. Ik moest daaraan denken bij deze wet. In januari gaan wij ook debatteren over de kwaliteit van wetgeving.

Ik wil een aantal criteria langslopen, ten eerste de proportionaliteit. Deze wet is bedoeld voor een heel kleine groep onwillige ouders of voor ouders die in elk geval niet voldoende bij zinnen zijn om afspraken te maken over de verzorging van hun kinderen. Daarvoor moet deze wettelijke regeling in gang gezet worden; 10% heeft problemen, maar uiteindelijk moet voor slechts 1% meer gebeuren om die afspraken te laten maken en die te laten nakomen. Door deze kleine groep wordt voor iedereen die wil scheiden, de gang naar de rechter verplicht gesteld, en op het moment dat zij kinderen hebben, wordt de indiening van een ouderschapsplan voor hen verplicht gesteld. Ik vraag mij af of dit voldoet aan de proportionaliteitseis.

Ten tweede de doelmatigheid. Het doel is om een optimale omgang van het kind met zijn ouders te bewerkstelligen en problemen over omgang en gezag te voorkomen. Het kabinet laat ouders bij echtscheiding daarom beloven dat zij dit allemaal netjes regelen en nakomen, maar dit geeft geen garantie dat dit doel gehaald wordt. Het is namelijk ook een extra middel waarmee ruziënde partners weer allerlei andere zaken kunnen uitvechten. Het is zeer de vraag of dat in het belang is van het kind.

Dit raakt ook rechtstreeks aan het derde criterium, de handhaafbaarheid. Het is immers vandaag duidelijk geworden dat het om een momentopname gaat. Het gaat er puur om dat op het moment dat de echtscheiding moet worden uitgesproken, men kijkt of de afspraken worden gemaakt. Het gaat niet meer om later. Het is dus bedoeld als een prikkel om na te denken over afspraken met de kinderen. Minister Rouvoet heeft aangegeven dat het nakomen van de afspraken een zwak punt is. Het is heel erg lastig om die te laten nakomen en om daadwerkelijk nakoming af te dwingen. In dit wetsvoorstel wordt daar ook weinig aandacht aan besteed. Voor een wetgever is het zeer belangrijk dat een wettelijke norm die wordt geïntroduceerd, handhaafbaar is. Anders kom je toch al heel snel in de sfeer van symbolische of overbodige wetgeving. Wij moeten daar gezamenlijk voor waken.

Net als mevrouw Quik-Schuijt heb ik er in eerste termijn aandacht aan besteed dat omgangs- ondersteunende voorzieningen wel werken. Deze voorzieningen sterven maar al te vaak een stille dood, terwijl zij heel succesvol zijn en terwijl de wachtlijsten enorm zijn. Ouders en kinderen hebben er tevens baat bij dat de ouders onder begeleiding de eerste stappen kunnen zetten naar een fatsoenlijke omgang met hun kinderen, waarin de ouders elkaar dat ook gunnen. Minister Rouvoet heeft gezegd dat dit misschien wel zo is, maar dat het niet onze verantwoordelijkheid is, omdat afgesproken is dat dit onder de provincie of de gemeente valt. Is het niet mogelijk dat juist door de verantwoordelijkheidsverdeling gemeenten zich afvragen of de voorzieningen de "care" zijn waar zij verantwoordelijk voor zijn, of dat de voorzieningen puur preventief zijn, of dat zij

gaan over het oplossen van de bestaande problemen? Is het niet mogelijk dat gemeenten tevens zeggen dat de voorzieningen een regionale functie hebben, en dat deze niet alleen de gemeenten treffen, waardoor zij deze niet financieren? De provincie zegt vervolgens dat de voorzieningen niet om echte "cure" gaan en dat zij juist een preventieve werking hebben, omdat zij bedoeld zijn om hun omgang te verbeteren. Lukt het deze centra juist uiteindelijk niet om in de lucht te blijven door het vacuüm dat ontstaat? De fracties van GroenLinks, de SP en D66 zouden het heel erg vinden, dat daardoor deze succesvolle initiatieven steeds weer verdwijnen. Daarom willen wij de regering ook met de motie oproepen om daar toch een verantwoordelijkheid in te nemen.

---

## Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Strik, Quik-Schuijt, Engels, Laurier en Reuten wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslagingen,

overwegende dat het voorstel van de wet tot bevordering van ouderschap na scheiding tot doel heeft dat ouders na een echtscheiding hun gezamenlijke gezag of hun afspraken omtrent omgang met het kind op een optimale wijze vormgeven;

overwegende dat dit wetsvoorstel weinig waarborgen biedt voor de nakoming van de afspraken die ouders bij de echtscheiding daarover maken;

overwegende dat juist de groep ouders bij wie problemen ontstaat bij de afspraken over gezag en omgang en de nakoming daarvan, baat heeft bij ondersteuning en bemiddeling;

overwegende dat de voorzieningen van overheidswege om ouders te ondersteunen bij de nakoming van omgangsafspraken of de invulling van hun gezamenlijk gezag momenteel beperkt zijn;

verzoekt de regering, na te gaan hoe succesvolle omgangsondersteunende voorzieningen van een meer structurele basis kunnen worden voorzien, en hierover de Kamer te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Gelet op het aantal ondertekenaars, wordt de indiening van deze motie voldoende ondersteund.

Zij krijgt letter G (30145).



Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Dank voor de intense aandacht voor dit wetsvoorstel in tweede termijn. Het valt uiteraard op dat het ouderschapsplan hier bij een aantal fracties minder sympathie lijkt te krijgen dan in de Tweede Kamer het geval was. Dat hebben wij uiteraard onder ogen gezien, luisterend naar wat er zo-even is



## Hirsch Ballin

gezegd. Ik hoop toch dat de Kamer het ouderschapsplan op zijn minst de kans wil geven, omdat dit in aansluiting op de praktijk een goede rol kan spelen bij echtscheiding. Het gaat om het belang van kinderen in situaties van echtscheiding. Zo iets wordt al vaak toegepast. Uiteraard zullen wij na een aantal jaren graag bezien of het allemaal aan de doelstellingen beantwoordt. Ik onderstreep, onder verwijzing naar de discussie in de Tweede Kamer en naar hoe daarover wordt gedacht in kringen van mensen die zich bezighouden met echtscheiding en de positie van kinderen, dat dit echt een waardevolle stap is die het verdient een plaats te krijgen in de echtscheidingsprocedure.

Ik zal dadelijk ingaan op de vraag hoe het zit met de procedurele complicaties. Wij kunnen het ouderschapsplan echter niet tot element van de echtscheidingsprocedure maken en vervolgens zeggen dat er geen enkele procedurele waarborg is dat die ook op tafel komt. Er moet wel een weg zijn voor het geval die niet op tafel komt. Dat was de kwestie die de heer Franken in eerste termijn aansneed. Daarom hebben wij gezocht naar een evenwicht en daar zijn wij mijns inziens in geslaagd. Daar gaat het om, zoals het daar altijd om gaat op het gebied van familie- en jeugdrecht.

Mevrouw Quik haalde van artikel 377a, lid 3, zoals dat is voorgesteld, alleen onderdeel a aan, namelijk ernstig nadeel voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind, maar ik wijs ook op de onderdelen b, c en d. Die zijn alternatief gesteld. Het is a of b of c of d. Het gaat dus om het geheel van artikel 377a, derde lid.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Onderdeel b is van toepassing als een ouder ongeschikt is, maar dan is hij of zij meestal ook psychisch gestoord of verslaafd. Onderdeel c is van toepassing als het kind niet wil, dus dat zijn geen dingen waar je uit kunt kiezen.

Minister **Hirsch Ballin**: De onderdelen b, c en d zijn wel echt van belang. Mevrouw Quik plaatst dit tegen de achtergrond van artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Daar ben ik helemaal mee eens. Dat gaat iedereen hier evenzeer ter harte. Dat vergt het centraal stellen van het belang van het kind. Een belang centraal stellen op de manier, zoals het verdrag dat voorschrijft, betekent echter niet een verabsoluteren van dat belang, alsof er geen enkel ander belang meer zou zijn. Degenen die moeten voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van het verdrag, zijn de wetgever en de rechter. Ik begrijp uit de vroegere rechterlijke ervaring van mevrouw Quik dat zij vooral denkt aan de rechter, maar als een staat een verplichting tot een verdrag op zich neemt, dan is dat primair een verplichting voor de wetgever. Daarna voor de rechter die een goede toepassing moet geven aan de wet. In bepaalde gevallen wordt een afweging gemaakt in de wetgeving en in bepaalde gevallen door de rechter. Het verdrag schrijft niet voor dat wij de rechters carte blanche geven in ons rechtsstelsel. De wetgever moet dus voldoen aan de eis van artikel 3 IVRK. Het is een heel principiële constitutionele kwestie dat wij het niet zo moeten voorstellen alsof rechters carte blanche krijgen omdat wij anders niet aan onze verdragsverplichtingen voldoen. In de wetgeving hebben wij die belangenafweging met het centraal stellen van het belang van het kind gerealiseerd en dat doen wij nu ook weer voor een deel door het ouderschapsplan voor te schrijven en door

deze regeling op te nemen. Binnen dat wettelijke kader zijn er bepaalde situaties waarin de rechter een nader oordeel moet geven. De rechter heeft daarvoor alle mogelijkheden, gelet op artikel 377a, derde lid onder a – met een streep onder a – en ook b en c, want ook daar gaat het om de verhouding tussen het belang van het kind en andere belangen, en d, dat gaat over “anderszins in strijd met zwaarwegende belangen van het kind”.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): De minister doelt naar ik aanneem op de rechtstreekse werking. De Hoge Raad heeft uitgemaakt dat artikel 3 rechtstreekse werking heeft. De Raad van State vindt dat niet. Dat is dus nog niet helemaal opgelost. Rechters vinden het in elk geval hun taak om de wet zo uit te leggen dat het artikel tot zijn recht komt.

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw Quik-Schuijt snijdt een andere kwestie aan. De Hoge Raad is uiteraard maatgevend voor de jurisprudentie van de rechters die toepassing moeten geven aan deze bepaling. Dat is echter niet wat ik zojuist bedoelde en ook niet wat ik zei. Het toekennen van de rechtstreekse werking – artikel 3 tegen de wet in en dan buiten toepassing laten van een onderdeel van onze wetgeving – komt pas aan de orde als de rechter van oordeel zou zijn dat met de combinatie van wet en de ruimte die de wet laat aan de rechterlijke taak, niet wordt voldaan aan de verdragsverplichtingen. Daarom heb ik gezegd dat het primair aan de wetgever is om te voldoen aan de verdragsbepalingen. De wetgever heeft op de manier die in deze bepaling is neergelegd, ruimte gelaten aan de rechter. Die ruimte voor de rechter is ruim bemeten met de bepaling die ik zojuist aanhaalde.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik krijg de indruk dat de rechter roomser is dan de paus of roomser dan de wetgever. Rechters doen altijd heel moeilijk over deze formulering. Rechters gaan anders om met de formulering in lid f dat een contact met deze grootouders niet in het belang van het kind is, dan met de formulering dat het in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind. Dat is een constatering.

Minister **Hirsch Ballin**: Onze gezamenlijke achtergrond brengt mevrouw Quik-Schuijt ongetwijfeld tot de gedachte dat het wel goed is om rooms te zijn, maar niet roomser dan de paus.

Mevrouw Haubrich-Gooskens gebruikte haar eigen woorden om te zeggen dat ik op het onderwerp was ingegaan. Ik ga met alle plezier in op onderwerpen die in wetgeving aan de orde zijn en die ook nog in de Tweede Kamer worden besproken. Ik heb er in de Tweede Kamer, voorafgaand aan het wetsvoorstel, over gesproken. Zij hoeft echt niet het gevoel te hebben dat het mij moeite kost om te spreken over een nog te behandelen wetsvoorstel. Zij kan gerust zijn: ik doe dat natuurlijk graag.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Ik denk dat wij elkaar verkeerd begrijpen. Wij hadden gevraagd om een motivering waarom een administratieve echtscheiding niet tot de mogelijkheden behoort, zoals de minister kortweg heeft geformuleerd in de memorie van antwoord. Vervolgens heeft de minister gezegd dat wij de argumentatie kunnen lezen in de Handelingen die

## Hirsch Ballin

liggen onder het afgestemde voorstel-Luchtenveld. Het ging niet zozeer om de formulering die de minister vervolgens wel degelijk heeft gegeven.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik dank mevrouw Haubrich-Gooskens voor deze geruststellende mededeling. Ik heb inderdaad verwezen naar wat ik eerder heb geschreven en bij eerdere gelegenheden heb gezegd. Uiteraard ga ik met alle plezier nogmaals op deze punten in. Als wij op dat punt de vreugde kunnen delen, doe ik dat graag.

Ik kom dan op het punt van de verhouding tussen het geregistreerd partnerschap en het huwelijk, en meer in het algemeen de kwestie van de positie van de autoriteit die wordt betrokken bij de ontbinding. Er is een keuze gemaakt door de wetgever om beide instituties naast elkaar een plaats te geven. Als die twee instituties in elke bijzonderheid hetzelfde zouden zijn op het punt van de vereisten bij de ontbinding en dergelijke, zou er geen reden meer zijn om twee instituties te handhaven. De wetgever heeft deze keuze gemaakt, met inbegrip van de Eerste Kamer. Uiteraard ben ik als minister van Justitie gehouden – en ik doe dat zonder morren – om uitvoering te geven aan de wetgeving en er waar mogelijk consistent mee te zijn.

Mevrouw Haubrich-Gooskens heeft wat moeite met de verschillen. Daarover kan men anders oordelen. Er is over deze wetgeving niet door iedereen gelijkelijk geoordeeld. Voor zover het gaat om ouders die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, geldt het verschil straks niet meer, omdat er dan ook de rechter aan te pas moet komen. In dat opzicht wordt het verschil dus minder. Dit is mijn antwoord op het punt van de verhouding tussen beide instituties die een plaats hebben gekregen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

Mevrouw Haubrich-Gooskens heeft gevraagd naar de kosten van mediation. Ik heb daarover al iets gezegd in antwoord op de vraag van de heer Franken. Er bestaat verwarring over de stimuleringsbijdrage van € 200 na verwijzing door de rechter. Die staat los van de tegevoetkoming in de kosten voor de minder draagkrachtige ouders. Zij maken aanspraak op een toegevoegde mediation op basis van de Wet op de rechtsbijstand.

De heer Franken heeft gevraagd naar de verwijzing door de rechter naar mediation op grond van artikel 818, lid 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Als partijen geen gezamenlijk ouderschapsplan hebben opgesteld, kan de rechter ouders verwijzen naar een mediator. Die verwijzing is uitdrukkelijk op vrijwillige basis. Zij kunnen er niet toe worden gedwongen, maar dat doet er niet aan af dat ouders dit voorstel van de rechter vanwege diens gezag soms als een dringende oproep zullen ervaren. Daarmee is op zichzelf niets mis. Ouders houden de vrijheid op ieder gewenst moment uit de mediation te stappen. Als zij geen enkel heil zien in de mediation, gebeurt dat ook. Van een gedwongen afspraak is dus geen sprake. Andere ouders, bij wie de onderhandelingsbereidheid vaak latent aanwezig is, hebben dat duwtje van de rechter net even nodig om samen met de mediator het ouderschapsplan op te stellen en de eventuele andere aspecten van de scheiding te regelen.

Verscheidene sprekers hebben het punt aangesneden van niet-ontvankelijkheid. Mevrouw Broekers-Knol heeft veel zorgen over de complexiteit waarin men terecht komt als het ouderschapsplan er niet ligt. Naar mijn overtuiging is dat geen majeur probleem. Natuurlijk

willen wij niet dat het totaal vrijblijvend is, want anders zouden wij niet met dit voorstel zijn gekomen. Wij willen het ouderschapsplan graag realiseren in het belang van het kind. Het is natuurlijk prima om over een paar jaar te kijken hoe het heeft gewerkt.

Het voorschrift is dat het verzoekschrift het ouderschapsplan omvat, ondertekend door beide ouders. Het kan ook zijn dat men andere stukken overlegt, als het ouderschapsplan redelijkerwijs niet kan worden overgelegd. Dit kan zich voordoen als er complicaties zijn. Er zijn wat voorbeelden gegeven die het onmogelijk maken om samen zo'n plan op te stellen. Als het verzoekschrift wordt ingediend zonder ouderschapsplan, zijn er een paar mogelijkheden. Een ervaren rechter – en wij hebben op dit terrein gelukkig met ervaren rechters te maken – kan dan vragen om uitzetting en aanvulling, hij kan vragen om op de zitting te komen en het probleem aan de orde te stellen of hij kan zeggen dat er een mediator aan te pas moet komen. De rechter heeft dus drie mogelijkheden om daarin te voorzien als dit niet wordt gedaan. Partijen houden echter in elk stadium hun vrijheid om te komen met een eenzijdig verzoekschrift waarbij zij de stukken kunnen overleggen waarvan zij denken dat het goed is om die over te leggen.

De heer Franken heeft gevraagd of de verzoeken ambtshalve worden gevoegd. De rechtbank kan de stukken niet ambtshalve voegen, maar hij kan dat wel doen op verzoek van partijen. Dat zal ongetwijfeld gebeuren door een van de partijen. Op een zitting kan het bijvoorbeeld aan de orde komen. De rechter laat de partijen er zich dan over uitspreken en zo nodig laat hij het verzoek wijzigen.

Op die manier kan het ouderschapsplan gedeeltelijk een plaats krijgen in de beschikking. Dat is van belang voor de binding die ervan uitgaat, en dat is de waarborgfunctie die ervan uitgaat als het plan er is.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De heer Franken noemde daarnet een oplossing. Als er van beiden een eenzijdig verzoek wordt gedaan, zegt u dan ook dat er geen motivering wordt verwacht waarom het een eenzijdig verzoek is geworden? Is dat misschien omdat de partijen met zijn tweeën een eenzijdig verzoek indienen?

Minister **Hirsch Ballin**: Dat is de vrijheid van partijen. Die mag je niet van de rechter afhouden. Dat is de betekenis van artikel 6 EVRM. Het was dus terecht dat de heer Franken deze mogelijkheid naar voren bracht.

Voorzitter. Dan kom ik op de vraag in hoeverre dit leidt tot sancties en afdwingbaarheid. Als iets in de beschikking van de rechter wordt opgenomen, is er een executoriale titel. Dat kan van belang zijn voor bijvoorbeeld het innen van de kinderalimentatie. Dat is goed, dat moet dan ook. Het LBIO kan ook kinderalimentatie ten behoeve van de ontvangende ouder innen. Bij niet-nakoming kan er aan de rechter om een regeling worden gevraagd. Ik verwijs daarvoor naar het nieuwe artikel 253a, lid 2, onderdeel k van het wetsvoorstel. Eventueel kan de rechter hierna nog een dwangmiddel verbinden. Dat staat in het nieuwe artikel 253a, lid 5. Daarnaast bestaan de mogelijkheden van een toewijzing of een voorlopige toewijzing van een eenhoofd gezag, van de ondertoezichtstelling of van de bijzondere curator. Ik heb dat uitgebreider beschreven, maar ik geloof dat ik

## Hirsch Ballin

hiermee de kwintessens heb weergegeven in de memorie van antwoord.

Het is aan de partijen of zij de afspraken in het ouderschapsplan laten opnemen in de beschikking. Ik heb erop gewezen hoe belangrijk het kan zijn om daarin wel de alimentatieverplichtingen op te nemen, zodat er bij niet-nakoming een executoriale titel is. Als zo'n situatie er is, bestaat de mogelijkheid om bij gewijzigde omstandigheden of als blijkt dat de gegevens niet juist of volledig waren, om een wijziging van de beschikking te vragen. Dat is geregeld in artikel 377e en artikel 401 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Dit geldt als de rechter de omgang en de kinderalimentatie heeft vastgesteld naar aanleiding van het ouderschapsplan, en het dus in de beschikking is ingedaald. Als er sprake is van een conflict, kan dezelfde weg worden gevolgd. Dan bestaat dus de mogelijkheid om naar de rechter te gaan.

Los daarvan is het natuurlijk mogelijk dat men na verloop van tijd tot de conclusie komt en dat men het ook verstandig vindt om de beschikking te wijzigen. Daarvoor hoeft je niet opnieuw naar de mediator te gaan. Je kunt dat natuurlijk wel doen als je hem nodig hebt. Die bevoegdheid is er ten aanzien van al die andere onderwerpen dan die waarover ik het net had.

Zo krijgt voor de onderwerpen die zich daartoe lenen, als het zo is verwerkt, de executoriale titel gestalte, terwijl de andere onderwerpen bij onderling goedvinden kunnen worden gewijzigd. Dat is de goede manier waarop het ouderschapsplan uitpakt. Het is breed: partijen beslissen, de ouders beslissen dus hoeveel het omvat. Voor de kinderalimentatie en de omgangsregeling moet er natuurlijk meer houvast zijn. Dit moet in de rechterlijke beschikking worden opgenomen. Andere afspraken kunnen buiten deze beschikking om door partijen worden gemaakt en gemeld, maar ook worden gewijzigd.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Op verzoek van de ouders kan de rechter de afspraken uit het ouderschapsplan in de beschikking vastleggen. Als dit niet is gebeurd en als het ouderschapsplan na drie of zes maanden wordt gewijzigd, zijn de minderjarige kinderen van de gescheiden ouders die keurig volgens de eisen van de wet zijn gescheiden, dus uit het zicht van de rechter. De rechter gaat immers niet meer over hen, en ik hoop ook dat zij niet in het zicht komen van de Centra voor Jeugd en Gezin.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat hoop ik ook en wij mogen vooral ook hopen dat zij niet uit elkaars zicht zijn. Het is daarom goed dat de grondslag het ouderschapsplan is. Dat wordt hiermee zoveel mogelijk bevorderd. Als het niet gaat, is uiteraard een andere weg mogelijk. Het eindresultaat verschilt dan niet van wat er nu is. Maar in het belang van de kinderen die erbij zijn betrokken, is de bedoeling en de waarde van het ouderschapsplan uiteraard dat het eindresultaat wel verschilt van wat er nu is.

□

Minister **Rouvoet**: Voorzitter. In aanvulling op de minister van Justitie heb ik nog enkele opmerkingen. Op mijn terrein zijn er nog wat constatering en wat evaluerende opmerkingen in hoeverre men door het antwoord van de regering overtuigd was geraakt van het

nut en de noodzaak van het verplichte ouderschapsplan. Ik onderstreep nogmaals dat ik opnieuw niet heb gehoord dat er twijfels zijn aan het nut en de noodzaak van het maken van afspraken, dus van ouderschapsplannen, maar de vragen richtten zich vooral op de verplichting ervan. Mevrouw Broekers, de heer Engels, de heer Holdijk en ook anderen hebben hierover gesproken.

De regering hecht er wel degelijk belang aan om als wettelijke norm neer te leggen dat er bij scheiding aandacht is voor de gevolgen voor kinderen via het ouderschapsplan. Dat gebeurt voor iedereen die kiest voor die weg. Is er een groep voor wie een ouderschapsplan mogelijk niet alles oplost? Men kan denken aan een situatie waarin sprake is van een vechtscheiding. Er is ongetwijfeld een groep voor wie het ouderschapsplan niet alles oplost. Ik heb gerefereerd aan de woorden van de heer Holdijk. De vrede tussen ouders kan ook bij een echtscheiding niet in alle gevallen via wetgeving worden bewerkstelligd. Gelukkig is er wel een heel grote groep die het al doet. Voor deze groep is het dus geen probleem dat het nu wettelijk wordt vastgelegd. Deze groep ziet in onderling overleg toch al de noodzaak in om goede afspraken voor de kinderen te maken. Er is echter ook een groep die wel wil, maar die er om allerlei redenen niet aan toekomt. Op deze groep wil ik de nadruk leggen. Dat kan een kwestie van onmacht zijn. Het kan ook komen doordat men al zoveel aan het hoofd heeft rond een echtscheiding, dat men daaraan onvoldoende prioriteit geeft. Juist bij die groep is er winst te behalen vanuit het belang van het kind. Dat is naar het oordeel van de regering zo en dat is nog breed onderstreept in de eerdere behandeling aan de overzijde. Die winst in het belang van het kind laat ik niet graag liggen. Dat wil ik kwijt over het nut, de noodzaak en de meerwaarde.

Ik voeg hieraan toe dat de stelling dat het ouderschapsplan en de wettelijke regeling alleen voor die 10% zou zijn bedoeld, niet opgaat. Deze zijn bedoeld voor iedereen die de weg van de scheiding opgaat, omdat er in het wetsvoorstel ook een aantal minimumeisen wordt geformuleerd, waarover in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt, hoe vanzelfsprekend het voor veel ouders wellicht ook is om daaraan aandacht te besteden. Wat ons betreft is er dus geen sprake van windowdressing. De heer Holdijk heeft gezegd dat dit maar een beperkte meerwaarde oplevert. Dit zal nog moeten blijken. Wij zijn er wel van overtuigd. Wij hebben daarvoor verschillende redenen aangegeven, zoals de stimulans voor ouders die het niet doen of die het niet zouden doen in geval van scheiding. Daarnaast vinden wij de overweging van belang om in het verlengde van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind de nieuwe norm vast te leggen in de wet en om de huidige praktijk te codificeren. Er zijn dus meerdere redenen om wel over te gaan tot deze opname in het wetsvoorstel.

De meerwaarde in de praktijk zal nog moeten blijken. De heer Franken en de heer Holdijk vroegen naar een evaluatie. Wij zijn graag bereid om na een jaar of drie te bekijken of dit onderdeel van het wetsvoorstel over het ouderschapsplan goed functioneert. Dan kan worden bezien of het ouderschapsplan een meerwaarde heeft. De vraag moet dan zijn of het leidt tot minder conflictueuze situaties rondom echtscheiding. Dan zal in zo'n evaluatie aantoonbaar moeten zijn dat het ouderschapsplan

## Rouvoet

werkelijk in het belang van het kind is. Bij veel woordvoerders waren de bezwaren niet zozeer principieel, maar praktisch. Zij vroegen zich af of het ouderschapsplan wel heel veel meerwaarde zou opleveren. Wij zijn graag bereid om aan de hand van een evaluatie daar nog eens naar te kijken. Ik zeg dat graag toe.

Mevrouw Broekers heeft gevraagd naar het samenhangende pakket. Ter adstructie van het feit dat wij op de goede weg zitten met deze regeling, heb ik verwezen naar een initiatief van met name familierechtadvocaten en scheidingsbemiddelaars. Zij hebben aangegeven dat wij nu op de goede weg zijn maar dat voor de langere termijn nog gedacht zou kunnen worden aan nadere maatregelen. Dat ziet niet zozeer op initiatieven die de regering nu in petto heeft of al klaar heeft liggen en het moet helemaal niet in relatie worden gezien met de Centra voor Jeugd en Gezin. Ik zou ook niet graag onrecht willen doen aan het voortreffelijke werk dat sinds jaar en dag wordt gedaan op de consultatiebureaus die het hart van de Centra voor Jeugd en Gezin vormen. Dat geldt ook ten aanzien van de herhaalde opmerkingen van mevrouw Broekers rondom het EKD en de afspraken die daarin zouden worden opgenomen. Mijn reactie daarop is helder: nee, nee, nee. Duidelijker kan ik het niet zeggen. Het is niet de bedoeling dat ouderschapsplannen worden opgenomen in het EKD. Zoals wij nu ook dossiers hebben waarin geen echtscheidingsconvenanten worden opgenomen, is het dossier in dit geval van de jeugdgezondheidszorg en dat blijft ook zo.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik ben blij dit te horen van de minister. Nog even voor alle helderheid: als een kind bij de jeugdgezondheidszorg komt, dan zal het niet bevraagd worden over de echtscheiding en de afspraken die gemaakt zijn over regelingen met de ouders en zal die informatie ook niet in het EKD worden opgenomen? Anders komt het er op een andere manier wel in te staan en dat is dus net zo erg. Kortom, het mag niet zo zijn dat, via welke weg dan ook, datgene wat de ouders hebben afgesproken over de kinderen, terecht komt in een EKD.

Minister **Rouvoet**: Ik zou mevrouw Broekers bijna de vraag willen stellen of zij er bezwaar tegen heeft dat, zoals de afgelopen decennia is voorgekomen, medewerkers van consultatiebureaus alle vragen stellen die zij nodig achten met het oog op een gezonde ontwikkeling van kinderen en zij de antwoorden daarop in hun papieren dossiers noteren. Een enorm conflictueuze situatie thuis, een drankprobleem of een andere situatie kan er onderdeel van uitmaken. Zo'n situatie kan wel degelijk bedreigend zijn voor de ontwikkeling van het kind. Sinds mensenheugenis behoort het tot de taken van de jeugdgezondheidszorg om er zicht op te krijgen. Dat is echter iets geheel anders dan de vraag of afspraken uit het ouderschapsplan in het EKD worden opgenomen. Mijn antwoord op die vraag is dat daarvan geen sprake is.

Op de opmerking van de heer Holdijk over de marginale betekenis ben ik eigenlijk al ingegaan. Ik heb op dat punt een andere taxatie dan hij. De meerwaarde ligt op verschillende punten, zoals het belang van het kind, het voorkomen van conflictsituaties, het vaststellen van de norm en het stimuleren van de ouders om afspraken te maken.

Mevrouw Haubrich kwam in tweede termijn terug op haar stelling waarop ik mijns inziens in mijn eerste

termijn al ben ingegaan. Het convenant is heel vaak wel een effectief middel. In die situaties verandert er dus ook niet zo veel. De mensen kunnen, maar nu dan met een wettelijke basis eronder, gewoon nog de afspraken maken die zij voorheen konden maken. Voor de doelgroep die niet zelf tot afspraken te bewegen is, is het wel van belang. Zoals de heer Franken stelde, is het wel degelijk een processuele eis, waarbij ik in zijn richting nog een keer bevestig dat het niet ziet op de verdeling van het gezag maar op de invulling ervan.

Mevrouw Quik gaf aan dat zij het eigenlijk voldoende zou vinden als in de wet zou staan: ouders voegen een ouderschapsplan bij. Ik zou bijna zeggen dat dit ongeveer de tekst is van artikel 815 Rechtsvordering, het hart van het ouderschapsplan. Dus dan zou zij het volmondig eens kunnen zijn met wat er nu staat, dit gevoegd bij de minimumeisen die er wel aan toegevoegd zijn, aangezien het anders een loze bepaling zou zijn. Dus ik proef een voorzichtig begin van steun voor de bepaling over het ouderschapsplan nu zij de wetstekst ter zake zo treffend wist te citeren.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik heb alleen bezwaar tegen het verplichte overleggen.

Minister **Rouvoet**: Maar de formulering die u gebruikte, namelijk "leggen over", is de formulering die gebruikt wordt en daarmee is het een processuele eis.

Mevrouw Strik heeft gewezen op het lastige karakter van het nakomen en het handhaven van de afspraken. Het is inderdaad een bekend verschijnsel, ook waar het gaat om de huidige omgangsregelingen. Dat blijft weerbarstig. Daar biedt de huidige regeling geen sluitend systeem voor. De nieuwe regeling geeft er ook geen sluitende oplossing voor, maar levert wel een bijdrage aan het terugdringen van conflictueuze situaties en situaties van nadeel en schade voor kinderen.

Mede namens mevrouw Quik, de heer Engels en enkele andere leden van deze Kamer heeft mevrouw Strik een motie ingediend waarin gevraagd wordt om te voorzien in een meer structurele basis voor omgangs- ondersteunende voorzieningen. Ik begrijp de gedachte die er achter ligt. In mijn eerste termijn heb ik er op gewezen dat op zichzelf de toedeling van verantwoordelijkheden niet onduidelijk is. Wij hebben de Wmo die ook deze Kamer is gepasseerd. Daarin zijn verantwoordelijkheden op lokaal niveau belegd. Ook wordt daarin aangegeven dat het van belang is dat dit soort initiatieven zo dicht mogelijk bij de mensen die het betreft wordt voorzien. Met omgangsondersteuning en omgangsbegeleiding wordt niet in alle provincies op dezelfde wijze omgegaan. Vandaar mijn initiatief om het in een landelijk beleidskader op te nemen. De motie gaat wel een stap verder omdat die in weerwil van het systeem dat ik heb geschetst, aan de regering vraagt om op een meer structurele basis te voorzien in omgangsbegeleiding. Mijns inziens is de begeleiding op zichzelf aanwezig. In dat licht wil ik aanneming van de motie dan ook ontraden. Wel ben ik voluit bereid om naast de initiatieven in de richting van de provincies rondom het landelijk beleidskader, in het regulier bestuurlijk overleg dat ik heb met de VNG aan de orde te stellen de gedachte om ingevolge de Wmo ook op lokaal niveau te voorzien in dit soort initiatieven.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Mijn ervaring met het

## Rouvoet

omgangshuis in Utrecht is dat als je de gemeentes benadert – dat is wat er moet gebeuren met de Wmo – de kleine gemeentes zeggen dat ze geen geld voor een omgangshuis hebben. Utrecht wil er wel een paar centen aan besteden maar verbindt er wel een voorrangsregeling aan. Dus ik denk dat het met de Wmo niet gaat lukken. Zou u niet willen overwegen om het op een andere manier te doen?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik begrijp die verantwoordelijkheidsverdeling heel goed, maar wij hebben maar één minister voor Jeugd en Gezin en dat bent u. U bent voor het gehele land. U wilt dat dit wetsvoorstel wordt aangenomen, juist om te voorzien in betere omgang tussen het kind en de gescheiden ouders. U geeft aan dat het lastig is om het allemaal na te komen. Welnu, dit is bij uitstek een heel goed instrument dat er wel ondersteunend bij kan zijn. In de motie staat niet dat u moet voorzien in structurele voorzieningen. Er staat: na te gaan op welke wijze deze succesvolle initiatieven van een structurele basis kunnen worden voorzien. Ik doe eigenlijk een beroep op uw alomvattende verantwoordelijkheid, uw regiefunctie om ervoor te zorgen dat, op welk niveau dan ook, die voorzieningen van een structurele basis kunnen worden voorzien.

Minister **Rouvoet**: Ik heb mijn oordeel gegeven, juist omdat ik niet de indruk wil wekken dat er onduidelijkheid is over waar die verantwoordelijkheid ligt. Wat betreft hetgeen nu bij motie gevraagd wordt, komt evenals dat in eerdere stadia bij de behandeling van dit wetsvoorstel aan de orde is geweest, de vraag op wie dat alles dan organiseert. Mijn antwoord daarop is heel helder. Wij hebben daar afspraken over gemaakt. Er ligt de Wmo met verantwoordelijkheden op lokaal niveau. Als u mij vraagt om die verantwoordelijkheid met veel klem nog eens ander de aandacht van de VNG te brengen, naast hetgeen ik al gedaan heb richting de provincies wat betreft het landelijk beleidskader, dan is mijn antwoord volmondig ja. Ik zou echter niet de indruk willen wekken dat wij gaan voorzien in een meer structurele basis voor omgangsondersteunende voorzieningen op een andere wijze dan via de Wmo.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister kan misschien wel in het kader van het beleidsplan analyseren waardoor succesvolle initiatieven toch verdwijnen. Op basis van deze analyse kunnen de andere overheden dan worden ondersteund bij het uitvoeren van of kunnen zij meedenken over manieren waarop dit kan worden voorkomen ten behoeve van een betere omgang tussen de ouders en het kind.

Minister **Rouvoet**: In mijn toezegging ligt besloten dat ik graag bereid ben om zowel met de VNG als met het IPO opnieuw te spreken over hun verantwoordelijkheden op dit terrein. Als mevrouw Strik dit verstaat onder een meer structurele basis voor de invulling van de taak van de huidige bestuurlijk verantwoordelijken voor omgangsbegeleiding en de omgangshuizen, en als de verantwoordelijkheden van andere bestuurlijk verantwoordelijken daarbij niet op rijksniveau worden overgenomen, dan ben ik graag bereid om dat op die beide niveaus met de betrokkenen te bespreken.

De **voorzitter**: Hiermee zijn wij aan het einde gekomen

van de tweede termijn van de regering. Ik dank beide ministers voor hun reactie in tweede termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik constateer dat stemming is gevraagd over het wetsvoorstel. Die stemming en de stemming over de ingediende motie zullen volgende week dinsdag plaatsvinden.

Sluiting 19.53 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende (wets)voorstellen te doen plaatsvinden op:  
18 november 2008 (hamerstukken)

Herstel van wetstechnische gebreken in de Wet op het financieel toezicht en een aantal andere wetten (Reparatiewet Wft) (31468);

Wijziging van de Wet buitengewoon pensioen 1940-1945, de Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet, de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940-1945 en de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945, ter vereenvoudiging van de uitvoering, alsmede tot het aanbrengen van wijzigingen van andere en ondergeschikte aard (31551);

Goedkeuring van de op 9 januari 2001 te Genève tot stand gekomen wijzigingen van het op 15 november 1972 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het onderzoek en de stempeling van edelmetalen werken, met bijlagen (Trb. 2004, 192, en Trb. 2005, 156), alsmede wijziging van de Waarborgwet 1986 om het waarborgen van het edelmetaal palladium mogelijk te maken (31578); 1 en/of 2 december 2008

Wijziging van de Wet inburgering (inburgeringsvoorzieningen voor alle inburgeringsplichtigen gericht op het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal) (31318);  
20 januari 2009

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot verbetering van de regeling van de positie van de deskundige in het strafproces (Wet deskundige in strafzaken) (31116);  
27 januari 2009

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (29702);

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2009 (Beleidsdebat "Biotechnologie in de landbouw") (31700-XIV);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid te doen plaatsvinden op 2 december 2008 en de plenaire behandeling te doen plaatsvinden op 22/23 december 2008 (onder voorbehoud):

Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enkele andere wetten in verband