

Vergaderjaar 1996–1997

25 451

Herziening scheidingsprocedure

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 1997

Bij brief van 3 oktober 1996 heb ik u het rapport van de Commissie herziening scheidingsprocedure, de Commissie De Ruiter, toegezonden. In die brief heb ik aangegeven dat ik, alvorens een standpunt te bepalen over het rapport, eerst een korte consultatieronde zou houden.

Het rapport is voor commentaar gezonden aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), de Koninklijke Notariële Broederschap (KNB), de Emancipatieraad, het College van Advies voor de justitiële kindbescherming (het College) en de Commissie Platform ADR. In de brief die daartoe naar de organisaties is uitgegaan, is naast een algemeen verzoek om commentaar uitdrukkelijk gevraagd in te gaan op de door de Commissie De Ruiter geformuleerde waarborgen waaronder scheiden zonder tussenkomst van de rechter mogelijk zou zijn. Het commentaar van de genoemde organisaties dat intussen ontvangen is, is bijgevoegd.¹ Tevens is commentaar ontvangen van de Commissie Echtscheidingsrecht van de Vereniging voor Rechtshulp (VvR) en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN), van het Platform van Samenwerkende Cliëntenorganisaties in de Jeugdzorg en het Familierecht, van Reclasering Nederland, van de Raad voor de kindbescherming, van Vedivo en van het Clara Wichmann Instituut. Ook deze commentaren zijn bijgevoegd.¹

In het hierna volgende bespreek ik de voorstellen van de Commissie en de commentaren daarop aan de hand van de volgende indeling: de voorstellen met betrekking tot de scheidingsprocedure (I), de voorstellen met betrekking tot omgangsbemiddeling en omgangsbegeleiding (II) en de kosten (III). Daar waar gesproken wordt van «de Commissie» wordt bedoeld op de Commissie herziening scheidingsprocedure.

Mijn algemene conclusie is onder punt I 4 opgenomen. Uit de commentaren blijkt van een positieve benadering van scheidingsbemiddeling. De

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Parlementaire Documentatie.

wijze waarop scheidingsbemiddeling in de praktijk gestalte zou moeten krijgen roept echter veel vragen op.

De zorgvuldigheid eist naar mijn oordeel dat antwoord wordt gevonden op een aantal vragen. Ik wil trachten die antwoorden «al werkende weg» door middel van te starten scheidingsbemiddelingsexperimenten te vinden. Deze experimenten zullen de tweede helft van dit jaar moeten starten. Uiterlijk halverwege volgend jaar zal er dan meer duidelijkheid moeten zijn.

I. De voorstellen met betrekking tot de scheidingsprocedure

1. Scheiden zonder tussenkomst van de rechter; waarborgen

De Commissie merkt naar mijn oordeel terecht op dat er nauwelijks mogelijkheden zijn om de scheidingsprocedure in zijn huidige vorm nog verder te vereenvoudigen en besparingen te realiseren op de kosten van rechtspleging of rechtsbijstand. Zij stelt de mogelijkheid van scheiden zonder tussenkomst van de rechter voor. Zij veronderstelt dat uitschakeling van de rechter een positief effect kan hebben op de wijze waarop met de conflictstof wordt omgegaan. Immers, als verplicht een beroep op de rechter wordt gedaan, kunnen de echtelieden in de verleiding komen om zaken aan hem voor te leggen die zij zelf ook door onderhandeling of bemiddeling tot een oplossing hadden kunnen brengen. In de tweede plaats biedt een procedure zonder inschakeling van de rechter de mogelijkheid om tot oplossingen van conflicten te komen met behulp van een gevarieerder aanbod van voorzieningen en deskundige hulpverleners. Daarbij kan bij voorbeeld gedacht worden aan vormen van scheidingsbemiddeling.

Rechterlijke tussenkomst zou beperkt moeten worden tot die gevallen dat dat echt nodig is, te weten als er conflictstof is. Ook zou een depolariserend effect op het proces van scheiden kunnen ontstaan. Ten slotte, maar wel belangrijk, hecht de Commissie veel belang aan de eigen verantwoordelijkheid van de echtelieden bij het tot stand komen van de overeenstemming.

De Commissie acht het van essentieel belang waarborgen in het leven te roepen opdat mogelijke ongelijkwaardigheid van partijen geen nadelige invloed op het resultaat (een scheidingsovereenkomst) uitoefent en opdat de belangen van derden worden beschermd. In het bijzonder gaat het dan om de kinderen. Het initiatief tot scheiden gaat immers niet van hen uit. Het overkomt hen.

Daarom wordt de inschakeling van een rechtsbijstandverlener (advocaat of notaris) verplicht gesteld. Hij moet de scheidingsovereenkomst mede-ondertekenen, maar is daarbij niet integraal mede-verantwoordelijk voor de inhoud van de overeenkomst. De overeenkomst moet aan een aantal eisen voldoen. Vervolgens kan een verklaring aan de ambtenaar van de burgerlijke stand overgelegd worden, waaruit blijkt dat een scheidingsovereenkomst is gesloten die voldoet aan de wettelijke eisen en waaruit blijkt op welke datum deze overeenkomst is getekend. De rechtsbijstandverlener dient er borg voor te staan dat minderjarige kinderen van twaalf jaar of ouder in de gelegenheid zijn gesteld om hun mening kenbaar te maken over de ten aanzien van hen te treffen regelingen. Indien het kind het niet eens blijkt te zijn met deze regelingen dient het geïnformeerd te zijn over de mogelijkheden een beroep te doen op de raad voor de kindbescherming en op de rechter.

Aan de hierbedoelde rechtsbijstandverleners worden specifieke opleidings- en ervaringseisen gesteld. Deze eisen dienen in overleg met de betrokken organisaties van beroepsgroepen te worden opgesteld.

Aldus in grote lijnen het advies van de Commissie.

De aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van echtparen bij de beëindiging van hun relatie onderschrijf ik. Ook de raad voor de kindbescherming en Vedio nemen in hun commentaar deze eigen verantwoordelijkheid tot uitgangspunt. Scheiden zonder tussenkomst van de rechter past in deze lijn.

Om het scheiden zonder tussenkomst van de rechter te kunnen realiseren zijn voor mij twee zaken van belang. In de eerste plaats de waarborgen met inachtneming waarvan de eigen verantwoordelijkheid van de echtgenoten voor de beëindiging van het huwelijk door scheiding gestalte kan krijgen. Voorkomen dient immers te worden dat ongelijkwaardigheid van de scheidenden, die op tal van punten kan bestaan, zal leiden tot onevenwichtige uitkomsten. Ook de Emancipatieraad besteedt in zijn commentaar veel aandacht aan ongelijkwaardigheden die kunnen bestaan. Het Clara Wichmann Instituut wijst hierop eveneens. Daarnaast dienen de belangen van derden, in het bijzonder die van kinderen te worden beschermd.

In de tweede plaats heb ik mij de vraag gesteld welke plaats scheidingsbemiddeling in dit kader heeft dan wel behoort te hebben. De Commissie onderscheidt immers niet tussen scheidingen die via bemiddeling tot overeenstemming hebben geleid en andere wijzen waarop die overeenstemming wordt bereikt. Ik acht de ontwikkeling van scheidingsbemiddeling van groot belang, omdat daarmee (mede) invulling gegeven kan worden aan de garanties waaronder scheiden zonder tussenkomst van de rechter tot de mogelijkheden behoort.

De voorwaarden waaronder scheidingsbemiddeling in de praktijk vormgegeven zou kunnen worden, zullen tegelijk waarborgen kunnen zijn waaronder scheiden zonder tussenkomst van de rechter gestalte kan krijgen. Scheiden zonder tussenkomst van de rechter is dan de uitkomst van een ontwikkeling waarin met behulp van scheidingsbemiddeling de eigen verantwoordelijkheid van de scheidenden gestalte krijgt.

Op dit moment is het mijns inziens van primair belang dat nagegaan wordt op welke wijze, en met inachtneming van welke voorwaarden, scheidingsbemiddeling in de praktijk gestimuleerd kan worden zonder evenwel de uiteindelijke uitkomst van scheiden zonder tussenkomst van de rechter uit het oog te verliezen. Hierbij speelt ook de door de Commissie Echtscheidingsrecht van de VvR en VSAN opgeworpen vraag naar de mogelijkheden om te bemiddelen, indien betrokkenen om wat voor reden ook minder goed in staat zijn hun eigen visies naar voren te brengen en indien zij een niet-Nederlandse achtergrond hebben.

Ook de Emancipatieraad en het Platform ADR wijzen erop dat prikkels nodig zijn om scheidingsbemiddeling te stimuleren. De Emancipatieraad geeft aan dat voorlichting en een bescheiden financiële prikkel, zoals de Commissie voor ogen heeft, weliswaar noodzakelijk, maar onvoldoende zijn. Ook de Commissie Echtscheidingsrecht van de VvR en VSAN merkt dit op. Raad noch Platform doen concrete suggesties voor andere maatregelen.

Ik vind het nog te vroeg om een wetgevingstraject te starten dat scheiden zonder tussenkomst van de rechter introduceert. Op essentiële punten bestaat nog te weinig duidelijkheid om definitieve keuzes die in wetgeving tot uitdrukking worden gebracht, te maken. Ik kom op die punten hieronder terug.

De door de Commissie genoemde waarborgen hebben veel reacties opgeroepen.

Ik bespreek hieronder de meest in het oog lopende reacties. Deze betreffen de waarborging van de belangen van kinderen (a), de vraag of in geval van bemiddeling de advocaat of notaris steeds de meest geschikte

hulpverlener is (b) en de suggestie van de Emancipatieraad voor een onafhankelijke commissie die convenanten kan toetsen (c).

a. De waarborging van de belangen van kinderen

Zowel de NVvR als de Emancipatieraad als ook het College van advies en ten slotte de Commissie Echtscheidingsrecht van de VvR en VSAN zetten vraagtekens bij de door de Commissie gekozen benadering tot bescherming van de belangen van kinderen. Het College acht de bescherming van de bestaande rechtspositie en belangen van kinderen zo belangrijk dat het het voorstel van de Commissie voor scheiden zonder tussenkomst van de rechter afwijst. De Emancipatieraad pleit voor een toetsing door de raad voor de kinderbescherming van de afspraken met betrekking tot de kinderen in de scheidingsovereenkomst. De NVvR vindt dat in alle gevallen dat de mening van de kinderen afwijkt van de afspraken die de ouders hebben gemaakt de rechter ingeschakeld moet worden. Ook de NOVA merkt dit op. De Commissie Echtscheidingsrecht van de VvR en VSAN suggereert om in de door de NVvR genoemde gevallen het kind een eigen vertegenwoordiger toe te wijzen. In intussen verschenen literatuur zijn eveneens kritische opmerkingen gemaakt over de benadering die de Commissie heeft gekozen ten aanzien van de kinderen¹.

Het is mijn overtuiging dat dit punt nadere overweging behoeft. Gewaarborgd moet worden dat de belangen van de kinderen afdoende worden beschermd, echter zonder hen in een positie te brengen waarin zij zich gedwongen voelen te moeten kiezen tussen hun ouders. De suggestie van de NOVA en NVvR om bij verschil van mening tussen kind en ouders de zaak aan de rechter voor te leggen, acht ik in zoverre niet gelukkig dat daarmee op het kind een zware, wellicht te zware, verantwoordelijkheid wordt gelegd. Zijn afwijkende mening leidt er immers toe dat zijn ouders alsnog de rechter om een uitspraak moeten vragen. Bij de suggestie van de Emancipatieraad plaats ik ook vraagtekens. De raad voor de kinderbescherming krijgt hier een toetsende taak die hem naar mijn oordeel niet past. De suggestie om het kind een eigen vertegenwoordiger toe te wijzen wekt de indruk dat ook dan de zaak aan de rechter zou worden voorgelegd.

Mij is onvoldoende duidelijk op welke wijze thans in de gevallen dat een gemeenschappelijk verzoek tot scheiding bij de rechter wordt ingediend, waarbij een scheidingsovereenkomst wordt gevoegd, de belangen van de kinderen in feite worden gewaarborgd. Ik wil eerst door middel van onderzoek daarop meer zicht krijgen. Voor mij speelt hierbij de vraag in hoeverre in deze gevallen de bescherming van de belangen van de kinderen in feite wordt overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de scheidende ouders en de rechtsbijstandverlener en of dat ook in de toekomst aan hen kan en mag worden overgelaten. De uitkomsten van dit onderzoek zijn van belang voor de beoordeling van de vraag op welke wijze de belangen van de kinderen (kunnen) worden beschermd bij scheidingsbemiddeling.

b. De tussenkomst van een (gespecialiseerde) advocaat of notaris

De Commissie is van oordeel dat het scheiden zonder tussenkomst van de rechter steeds begeleid dient te worden door een rechtsbijstandverlener (advocaat of notaris), ook als het gaat om bemiddeling. Ik ben het ermee eens dat scheidingsovereenkomsten op hun juridische geldigheid dienen te worden getoetst. Dat neemt niet weg dat de bemiddeling voorafgaande aan de vastlegging van afspraken wellicht (mede) door andere betrokkenen dan de bedoelde rechtsbijstandverleners kan geschieden. In het bijzonder de commissie Platform ADR besteedt aan dit aspect aandacht. Het lijkt verstandig bij de verdere uitwerking van de

¹ M.L.C.C. de Bruijn-Luckers, De zwakkere partij bij «anders scheiden», Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, november 1996, afl. 10, blz. 193. E.P. von Brucken Fock, Is anders scheiden ook behoorlijk scheiden?, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, december 1996, afl. 11, blz. 229–239. C.A.R.M. van Leuven en L.J.H. Gijbels, Anders scheiden, nader bezien, Echtscheidingsbulletin, december 1996, afl. 11/12, blz. 1 e.v.

voorstellen de mogelijkheden niet uit te sluiten om scheidingsbemiddeling niet voor te behouden aan rechtsbijstandverleners.

Aan het aspect van specialisatie van de hulpverlener is in veel van de commentaren specifiek aandacht geschonken. Vanzelfsprekend zal in dit kader bezien moeten worden welke speciale eisen gesteld zouden moeten worden aan degene die bij een scheiding bemiddelt en op welke wijze opleidings- en eventueel exameneisen gehandhaafd zouden kunnen worden.

c. Onafhankelijke toetsingscommissie voor convenanten

De Emancipatieraad stelt in zijn commentaar voor om een onafhankelijke toetsingscommissie in het leven te roepen die de resultaten van een convenant kan toetsen dat met behulp van een door een van de partijen ingeschakelde rechtsbijstandverlener tot stand is gekomen.

Vraag is of in alle gevallen dat een convenant tot stand komt met de hulp van één rechtsbijstandverlener die voor beide partijen optreedt, de mogelijkheid van een onafhankelijke toetsing van het convenant door een commissie gewenst is.

In feite neemt deze commissie de plaats in van de rechter met dit verschil dat de commissie niet verplicht benaderd behoeft te worden.

Ik voel niet veel voor een dergelijke commissie. De in het leven te roepen waarborgen voor scheiden zonder tussenkomst van de rechter dienen naar mijn oordeel van zodanige aard te zijn dat de creatie van een onafhankelijke toetsingsmogelijkheid niet noodzakelijk is. De Commissie heeft ernaar gestreefd een dergelijke situatie te realiseren, ook ik zal dat doen.

Ver strekkend commentaar is afkomstig van het Platform van de Cliëntenorganisaties. Dit Platform concentreert zich op de omgang. Als die gegarandeerd is, is de rest geen probleem en is ook de inschakeling van een advocaat of notaris niet nodig. De problemen die er kunnen zijn met omgangsregelingen en de uitvoering ervan wil ik zeker niet bagatelliseren, maar het gaat wat ver om de omgangsproblematiek te beschouwen als de kern van alle scheidingsproblemen en scheidingsbemiddeling pas zinvol te achten als beide ouders ervan verzekerd zijn dat zij na de scheiding normaal contact met hun ouders kunnen houden.

Op de rol die omgangsbemiddeling en omgangsbegeleiding bij omgangsproblemen kunnen spelen wordt hieronder ingegaan.

2. Technische punten

In de commentaren en ook in de literatuur is een aantal meer technische kwesties aan de orde gesteld in verband met scheiden zonder tussenkomst van de rechter, zoals bij voorbeeld ten aanzien van de eisen die door de Commissie gesteld zijn aan de inhoud van het convenant. In de periode dat experimenten met scheidingsbemiddeling plaatsvinden zal in overleg met de praktijk bezien worden op welke wijze deze vragen adequaat beantwoord kunnen worden.

3. Aanpassing van artikel 827 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

De Commissie stelt voor om de in artikel 827 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv.) opgenomen opsomming van nevenvoorzieningen die verzocht kunnen worden van haar limitatieve karakter te ontdoen, zodat eenvoudige geschillen in het kader van de scheidingsprocedure beslist kunnen worden en het niet nodig is een afzonderlijke procedure te starten. Het College is positief over dit voorstel. De NOVA ook, mits het doen van andere dan de in artikel 827 Rv. genoemde

verzoeken niet tot vertraging leidt. De NVvR is minder positief, gelet op de vertraging die kan ontstaan. Tevens acht zij de verandering niet in overeenstemming met de gedachte in het rapport dat partijen meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen.

Het komt mij voor dat, als de rechter eenmaal verzocht is om te beslissen ter zake van de scheiding, er enerzijds geen vertraging moet ontstaan doordat er teveel «bijgesleept» wordt in de vorm van nevenverzoeken. Anderzijds moet voorkomen worden dat, ook voor kleingeheden, afzonderlijke procedures moeten worden gestart. Met inachtneming van deze voorwaarden zal ik een wijziging van artikel 827 Rv. bevorderen.

4. Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat er nog veel niet direct en op adequate wijze te beantwoorden vragen op tafel liggen in verband met scheidingsbemiddeling, nog afgezien van het aspect van de kosten. De belangrijkste vragen zijn:

- hoe krijgt de bescherming van de belangen van kinderen gestalte?
- op welke wijze kunnen ongelijkwaardigheden tussen de scheidenden adequaat worden gecompenseerd?
- wie kunnen als scheidingsbemiddelaar optreden?
- moet scheidingsbemiddeling vooraf gaan aan scheiden zonder tussenkomst van de rechter of kan ook een op andere wijze bereikte overeenstemming tussen scheidenden leiden tot een scheiding zonder tussenkomst van de rechter?

Om goede antwoorden op deze vragen te verkrijgen zijn praktijkervaringen onontbeerlijk. Ik stel mij dan ook voor dat op een aantal plaatsen in het land experimenten worden gestart die begeleid worden door onderzoek. Dit onderzoek dient zich niet slechts te richten op scheidingsbemiddeling, maar tevens op scheidingen waarbij op andere wijze dan via bemiddeling overeenstemming tussen de scheidenden wordt bereikt (bij voorbeeld bij de huidige eenzijdige verzoeken, waarbij geen tegenspraak wordt gevoerd). Bij de experimenten zullen niet uitsluitend rechtsbijstandverleners betrokken dienen te worden. Voor de opzet van deze experimenten en de te formuleren vragen wil ik een kleine commissie instellen, waarin ook vanuit de praktijk deel genomen wordt. Met praktijk doel ik niet alleen op de juridische praktijk van rechterlijke macht en rechtsbijstandverleners, maar ook op bij voorbeeld het algemeen maatschappelijk werk. Deze commissie kan ook als begeleidingscommissie voor het onderzoek functioneren. In de tweede helft van 1997 dient een aanvang te worden gemaakt met de uitvoering van deze experimenten. Een jaar nadien zal daarover gerapporteerd moeten worden.

Wellicht ten overvloede merk ik op dat in dit kader ook de vraag of scheidingsbemiddeling voorafgaande aan de procedure verplicht gesteld dient te worden aan de orde kan komen.

In dezelfde periode kan, ook met behulp van de praktijk, bezien worden op welke wijze onder andere de hierboven aangestipte meer technische vragen goed opgelost kunnen worden.

Ik hecht eraan te benadrukken dat deze experimenten plaatsvinden binnen het huidige wettelijke kader. Voor een lager dan het huidige niveau van bescherming van de belangen van kinderen of van bescherming tegen ongelijkwaardigheid behoeft dan ook niet te worden gevreesd.

II. De voorstellen met betrekking tot omgangsbemiddeling en omgangsbegeleiding

De Commissie schrijft in haar rapport dat zoveel mogelijk voorkomen zou moeten worden dat kinderen schade ondervinden van een scheiding van hun ouders. Bemiddeling bij scheidings- en omgangsconflicten – bij

voorkeur in een vroeg stadium – kan ertoe leiden dat de echtscheiding geen harde conflicten over gezag en omgang oplevert, maar dat beide ouders de redenen voor het uiteengaan los kunnen zien van hun verhouding als ouder tot de kinderen. Dit zal echter niet in alle gevallen een oplossing kunnen bieden. Voor deze gevallen reikt de Commissie de mogelijkheid van omgangsbemiddeling en omgangsbegeleiding aan.

Onder omgangsbemiddeling verstaat de Commissie het proces waarbinnen een derde wordt ingeschakeld met de opdracht als onafhankelijke en onpartijdige bemiddelaar betrokkenen te begeleiden bij het zelf vinden van een oplossing voor het conflict over de omgang. De Commissie stelt voor langs de weg van experimenten ervaring op te doen met verplichte deelname aan een verwijzing door de rechter naar een bemiddelaar.

Onder omgangsbegeleiding wordt door de Commissie verstaan het verlenen van assistentie bij de uitvoering van omgangsregelingen. Het gaat dan om vastgestelde omgangsregelingen. Hier stelt de Commissie voor om eerst lokale projecten te inventariseren en evalueren, voordat nadere voorstellen worden gedaan. Verder zouden mogelijkheden moeten worden gecreëerd dan wel uitgebreid om een omgangsregeling op praktische wijze te beproeven of de mogelijkheden daartoe te onderzoeken.

Uit de ontvangen commentaren spreekt een positieve benadering van de voorstellen die de Commissie in dit opzicht heeft gedaan. Aan twee punten wordt in het bijzonder aandacht geschonken. In de eerste plaats de fase waarin door de rechter verwijzing naar een bemiddelaar plaatsvindt. In de tweede plaats de verplichting tot deelname aan de bemiddeling. Ten aanzien van het eerste punt merkt de NOVA op dat deze verwijzing het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium zou moeten plaatsvinden, omdat het anders niet zal werken. Ten aanzien van het tweede punt zetten velen vraagtekens bij het verplichtende karakter van de verwijzing naar een bemiddelaar. In het bijzonder wordt de vraag gesteld op welke wijze ouders tot deelname verplicht kunnen worden. Met andere woorden: hoe wordt een ouder bij weigerachtigheid gedwongen mee te werken?

Mede gelet op de positieve houding die uit de commentaren blijkt ben ik van oordeel dat zo spoedig mogelijk gestart dient te worden met experimenten ten aanzien van omgangsbemiddeling en met het inventariserende onderzoek ten aanzien van omgangsbegeleiding. Ik zou daarbij op dezelfde wijze te werk willen gaan als ten aanzien van de scheidingsbemiddeling: er wordt een kleine commissie samengesteld, die mede uit praktijkmensen (raad voor de kindbescherming, kinderrechtshouders en bij voorbeeld ook algemeen maatschappelijk werk) bestaat.

Deze bereidt de experimenten samen met onderzoekers voor en kan optreden als begeleidingscommissie voor het onderzoek. Ook de periode is dezelfde: de start van de experimenten vindt in de tweede helft van dit jaar plaats. Een jaar nadien wordt gerapporteerd. Door middel van het begeleidende onderzoek zal ook de kwestie van de verplichting tot deelname aan bemiddeling beantwoord moeten worden. De Commissie heeft becijferd dat met deze experimenten en dit onderzoek een bedrag van f 1 miljoen is gemoed.

De Commissie heeft het in het wetsvoorstel houdende wijziging van, onder meer, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met invoering van gezamenlijk gezag voor een ouder en zijn partner en van gezamenlijke voogdij (Kamerstukken I 1996/97, 23 714 nr. 238) gedane voorstel om na scheiding in principe het gezamenlijk gezag van ouders te laten doorlopen ondersteund. Dit wetsvoorstel is inmiddels door de Tweede Kamer aanvaard. Opmerking verdient daarbij dat, anders dan ik tijdens de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel had medegedeeld, niet in 25% van de scheidingen nu al het gezamenlijk gezag voortduurt, maar in

17% van de scheidingen. Door de NVvR, de NOVA en het College zijn over dit voorstel opmerkingen gemaakt. De NVvR en het College steunen het voorstel. De NOVA staat ambivalent tegenover het voorstel. Over het geheel genomen voel ik mij door de hierover gemaakte opmerkingen gesteund in de door mij gekozen aanpak.

III. De kosten

De Emancipatieraad merkt op dat scheiding langs de weg van bemiddeling, uitmondend in een convenant niet duurder mag zijn dan de huidige procedure.

De KNB is van oordeel dat de vergoeding voor rechtshulp aan minderdraagkrachtigen gebaseerd zal dienen te zijn op de forfaitair berekende werkelijke kosten, inclusief een redelijke beloning in relatie tot de grote mate van deskundigheid die wordt verlangd. De overheid mag een beroepsgroep niet dwingen om onder de kostprijs te werken. Ook de Commissie Echtscheidingsrecht van de VvR en VSAN maakt hierover een aantal opmerkingen. Het moet naar het oordeel van deze commissie financieel niet gunstiger zijn om «bij verstek» te scheiden dan via bemiddeling. De in het rapport voorgestelde vergoeding acht deze commissie volstrekt ontoereikend.

De keuze voor het opzetten van lokale experimenten om «al werkende weg» antwoorden te vinden op een aantal belangrijke, hierboven genoemde vragen, impliceert dat nog geen landelijke, uniforme regeling mogelijk is van de financiering van scheidingsbemiddeling. Voor de experimentele fase denk ik aan het volgende.

Leidraad voor de honorering van bemiddelaars die optreden voor minvermogene partijen kan zijn het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand. Dit betekent dat, indien bemiddeling gemiddeld meer uren zou vergen dan een «klassieke» scheidingsprocedure gemiddeld aan uren vergt, de bemiddelaar – in beginsel – een navenant hogere vergoeding zou moeten worden toegekend. Ook het stelsel van de eigen bijdragen zou uit de Wet op de rechtsbijstand kunnen worden overgenomen bij bemiddelingen. Op deze manier wordt scheidingsbemiddeling voor rechtzoekenden niet minder attractief dan een gerechtelijke procedure.

Omdat in de experimentele fase op de scheidingsbemiddeling nog een gerechtelijke procedure moet volgen zouden rechtzoekenden twee maal een eigen bijdrage verschuldigd worden (een maal voor de bemiddeling en een maal voor de procedure). Dit acht ik ongewenst.

Voor de wijze waarop de financiering in lokale experimenten kan worden gerealiseerd zal ik mij verstaan met de raden voor rechtsbijstand. Deze zijn immers belast met de organisatie van de gefinancierde rechtsbijstand.

Ik meen dat een bedrag van f 2 miljoen toereikend is om de experimenten van voldoende omvang te doen zijn.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz