

Vergaderjaar 2003–2004

**29 520**

## **Scheidings- en omgangsproblematiek**

**Nr. 7**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 12 augustus

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 23 juni 2004 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie en staatssecretaris Ross-van Dorp van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over:

- **de brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 27 april 2004 inzake scheidings- en omgangsproblematiek (29 520, nr. 3);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 1 juni 2004 inzake beantwoording vragen algemeen overleg over scheiding en omgang op 28 april 2004 (29 520, nr. 5);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 18 juni 2004 over sancties bij niet nakomen van omgangsregelingen en gezagsafspraken (29 520, nr. 6).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Kant (SP), Wolfsen (PvdA), Azough (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdsmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD) en Lazrak (Groep Lazrak).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Van As (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA) dacht tot voor enkele dagen terug dat er overeenstemming met de minister van Justitie was, maar de brief van 18 juni jl. heeft haar weer aan het twifelen gebracht. De toezeggingen die naar haar indruk waren gedaan, lijken met die brief immers grotendeels teruggenomen te zijn. In het algemeen overleg op 22 en 28 april jl. leek het erop dat de minister het ermee eens was dat er éérs een ouderschapsplan moest worden opgesteld en daarna pas gescheiden kon worden. Alleen over de vorm was er nog verschil van inzicht. Zelf wilde zij deze voorwaarde liever in de wet opnemen, maar zij heeft zich in het algemeen overleg door de minister laten overtuigen dat het voldoende was om deze voorwaarde in het procesreglement op te nemen. Zo nodig kon daar altijd nog op worden teruggekomen. In de brief van 18 juni zegt de minister echter dat uit het verzoekschrift moet blijken waar ouders het wel en niet over eens zijn, en dat daarin afspraken over de invulling van het ouderlijk gezag moeten zijn opgenomen. Het gaat er echter om dat éérs een aantal zaken geregeld moeten worden, en dat pas daarna tot scheiding overgegaan kan worden. Als de ouders het niet eens zijn, dient de rechter terug te verwijzen naar hulpverlening, opdat de ouders het alsnog eens worden. Merkwaardig vindt zij het dat de minister het recht op omgang nu wél in het Burgerlijk Wetboek gaat regelen. De minister heeft immers juist in het

algemeen overleg in april betoogd dat hij het ouderschapsplan niet wettelijk wilde vastleggen, omdat dit zoveel tijd zou vergen. Belangrijker in dit verband is dat naar haar indruk was afgesproken dat het niet meer zou gaan om recht op omgang, maar om voortgezet ouderschap. Dat is ook de reden om een ouderschapsplan als voorwaarde te stellen.

De brief van de minister van 1 juni jl. heeft bij haar de vraag doen opkomen hoe het zal gaan met de vergoeding voor mediators. Zij is blij dat ook psychologen voor mediationtoevoeging in aanmerking kunnen komen, maar zij heeft begrepen dat voor mediation niet de rechtshulpvergoeding zal worden gegeven. Er wordt alleen een stimuleringspremie van € 200 verstrekt, althans als de rechter mediation nodig vindt, en dat bedrag staat voor circa 1,5 uur mediation. Bij de meeste zaken zal dat veel te weinig zijn. Zij dringt er nogmaals op aan om voor mediation de rechtshulpvergoeding te geven. Al met al is dat toch goedkoper dan de vergoeding voor twee advocaten die bovendien nog allerlei proceskosten genereren?

In de brief van 27 april jl. van de staatssecretaris van VWS heeft mevrouw Kalsbeek geen enkele toezegging kunnen ontdekken die iets om het lijf heeft. Dat verbaast haar, want zij had begrepen dat de staatssecretaris wel positief stond ten opzichte van een aantal opmerkingen uit de eerste termijn van het algemeen overleg. Hoe denkt de staatssecretaris nu over de suggestie van een brede publiekscampagne, met als uitgangspunt dat in ieder geval die dingen moeten worden vermeden waardoor kinderen bij echtscheiding schade kunnen oplopen? Het lijkt verstandig om hierover contact op te nemen met het ministerie van Algemene Zaken, dat ervaring heeft met dit soort campagnes. Verder zegt de staatssecretaris dat lokale voorzieningen een laagdrempelige voorziening kunnen organiseren, waar hulp en advies kan worden verkregen. Wat nu als dat lokaal niet wordt gedaan? Hoe zorgt de staatssecretaris ervoor dat deze laagdrempelige voorzieningen er dan toch komen?

In het algemeen overleg heeft mevrouw Kalsbeek gewezen op het initiatief «Tussen thuis», dat informatie, assistentie en advies kan bieden als er na de scheiding problemen met de omgang ontstaan. Daartoe zijn een aantal modules ontwikkeld die snel op gemeentelijk niveau kunnen worden gebruikt. Zij dringt erop aan dat de staatssecretaris met deze organisatie in overleg treedt en vervolgens aan de Kamer daarover rapporteert. Zij zal graag zien dat dit soort modules door de rijksoverheid aan gemeenten worden aangereikt.

De heer **De Wit** (SP) constateert dat er verschil van mening is gebleven over de plaats en de rol van de rechter in scheidingszaken. Hij vindt nog steeds dat het mogelijk moet zijn dat partijen zelf een oplossing bereiken zonder betrokkenheid van de rechter. Als dit partijen niet lukt, moet de rechter een rol spelen, met de mogelijkheid van bemiddeling door een mediator. In beide gevallen is het van groot belang dat de afspraken tussen partijen vooraf helder worden vastgelegd.

In het algemeen overleg van half april was een kernvraag van de discussie, hoe in die gevallen waarin het na een scheiding fout loopt met het contact tussen ouders en kinderen, dit contact alsnog tot stand kan worden gebracht. In zijn recente brief heeft de minister daartoe een groot aantal mogelijkheden en dwangmiddelen genoemd, maar ook dan blijft het de vraag wat er nog kan gebeuren als het ook met die mogelijkheden en dwangmiddelen niet lukt. De heer De Wit vreest dat er in dat geval een onoplosbaar probleem is.

Het lijkt hem verstandig om de verplichte procesvertegenwoordiging te handhaven. Als de ene ouder het gemakkelijker kan betalen dan de ander, is er immers het risico van ongelijke kansen en mogelijkheden.

Volgens de minister is het niet nodig en ook niet wenselijk om tot een landelijke dekking met omgangshuizen te komen. De heer De Wit ziet echter een duidelijke functie voor omgangshuizen bij het op gang brengen

van contact tussen ouders en kinderen, waarbij hij ook verwijst naar een hierover door de Kamer aangenomen motie.

Ten slotte wijst hij op de vele kritiek die wordt geuit op het handelen van de Raad voor de kindbescherming. Zo wordt gesteld dat vaak al te gemakkelijk het bureau Fora wordt ingeschakeld, terwijl er twijfel leeft over de deskundigheid van dat bureau. Ook komen in de media vaak voorbeelden naar voren over fouten, verkeerde analyses en ondeugdelijke rapporten van de raad. Vooral omdat hier grote belangen spelen van ouders en kinderen, is het zonder meer noodzakelijk dat de Raad voor de kindbescherming zorgvuldig en onafhankelijk adviseert.

De heer **Luchtenveld** (VVD) betreft bij de beoordeling van de aan de orde zijnde brieven ook het in april gepresenteerde conceptinitiatiefwetsvoorstel van de VVD-fractie. De bedoeling is nog steeds dit initiatiefwetsvoorstel in de zomer officieel in te dienen. Ook betreft hij bij deze beoordeling het PvdA-rapport «Ouder blijf je» en diverse reacties van andere maatschappelijke groeperingen. Voor de VVD-fractie is het belangrijk dat er nu een doorbraak komt in de al jarenlange discussies over problemen bij een aanzienlijk deel van de echtscheidingen waarbij kinderen zijn betrokken. Een aantal jaren geleden is gemeenschappelijk gezag van beide ouders uitgangspunt geworden en inmiddels geldt dat gemeenschappelijk gezag al voor 95% van de echtscheidingen. Ook in echtscheidingen waarbij slechts één ouder het gezag behouden heeft, kan er straks op verzoek van één van beide ouders alsnog een gezamenlijk gezag komen, zodat dit percentage nog verder zal stijgen. Een aantal ouders slagen er echter niet in om na het verbreken van het huwelijk het gezamenlijk gezag op een goede manier uit te oefenen. Overigens geldt dat tijdens het huwelijk ook al, en leiden problemen over het ouderlijk gezag dan niet altijd tot een ontbinding van het huwelijk.

De heer Luchtenveld staat een duidelijk onderscheid voor tussen enerzijds die gevallen waarin er bij één van de ouders echt iets aan de hand is dat het welzijn van het kind bedreigt, zoals mishandeling of alcohol- of drugsgebruik, en anderzijds de gevallen waarbij beide ouders in beginsel in staat zouden moeten zijn om de ouderschapstaken te delen, maar de verstoorte emotionele relatie daaraan kennelijk in de weg staat. Overigens kan het ook gaan om praktische belemmeringen, bijvoorbeeld de situatie dat een ouder in een ander deel van het land gaat wonen.

In de eerste groep gevallen is zowel tijdens als na het huwelijk relevant of maatregelen in het belang van het kind noodzakelijk zijn, zoals ondertoezichtstelling, ontheffing van de betreffende ouder uit de ouderlijke macht of het alsnog alleen belasten van één ouder met het ouderlijk gezag in het geval het tot echtscheiding is gekomen. Dit laatste kan op basis van een verzoekschrift door een ouder, maar hier ligt van oudsher een rol voor de Raad voor de kindbescherming en die rol moet dan niet pas starten na echtscheiding, maar ook al eerder. Zelfs kan dan in een aantal gevallen, als er tijdig hulp wordt geboden, echtscheiding wellicht worden voorkomen.

Bij de tweede groep gevallen moet de conclusie zijn dat de ouders behoefte hebben aan begeleiding bij de gezamenlijke gezagsuitoefening, zeker als het gaat om emotionele problemen. Natuurlijk kan het feitelijk en juridisch scheiden van beide ouders een aanleiding voor extra emotionele moeilijkheden en praktische belemmeringen zijn, maar principieel kan de behoefte van beide ouders en/of het kind aan hulp zowel tijdens als na het huwelijk aan de orde zijn. Het is bepaald niet denkbeeldig – dat blijkt ook uit de PvdA-notitie «Ouder blijf je» – dat tijdige onderkenning van de hulpbehoefte een echtscheiding, zeker in dit soort gevallen, kan voorkomen of ertoe kan leiden dat de afwikkeling van een scheiding veel beter verloopt. De heer Luchtenveld verwijst in dit verband naar de artikelen 247, 251 lid 2 en 252 BW. Uitgangspunt zou hier steeds moeten zijn: zowel

tijdens het huwelijk of de relatie als daarna is er gezamenlijk gezag, waarbij de ouderschapstaken worden gedeeld.

Hij vindt dan ook dat het aanbeveling verdient om de Raad voor de kindbescherming te ontlasten van de plicht om aanwezig te zijn op allerlei formele zittingen, waarbij de raad de kinderen niet eens kent. Het is hem in dit verband opgevallen dat de minister zichzelf in de brief van 1 juni tegenspreekt, door eerst op te merken dat de rechter als enige de belangen van het kind ten volle kan wegen en zo nodig in de overeenkomst tussen partijen kan treden, terwijl verderop wordt gezegd dat in geval van een gemeenschappelijk verzoek slechts wordt ingegrepen als er sprake is van strijd met het recht. Als er in dat geval alleen op strijd met het recht wordt getoetst, zal volgens de heer Luchtenveld niet of nauwelijks worden nagegaan of er wel voldoende met de belangen van kinderen rekening wordt gehouden. Hij heeft ook begrepen dat in de praktijk gewoon altijd de echtscheiding wordt uitgesproken als er een gemeenschappelijk verzoek ligt dat voldoet aan de formele vereisten, en dat daar geen zitting meer voor wordt gehouden. Zelf denkt hij dat de belangen van het kind bij mediation (zeker als daar kwaliteitseisen aan worden gesteld) beslist niet slechter tot hun recht zullen komen dan in het geval van een scheiding door middel van een procedure bij de rechter met een gemeenschappelijk verzoek. Gevallen waarin geen overeenstemming wordt bereikt, komen altijd bij de rechter terecht en dan kan de rechter ook de belangen van het kind toetsen.

Hij vindt dat de Raad voor de kindbescherming belast moet blijven met zijn traditionele taak: bescherming van het kind tegen mishandeling, verwaarlozing e.d., waarbij de raad op eigen initiatief maatregelen kan voorstellen. Daarnaast zal de raad of eventueel een nieuw instituut zich in zijn ogen bezig moeten gaan houden met het op verzoek van ouders bieden van hulp en begeleiding bij de gezamenlijke gezagsuitoefening, zowel tijdens het huwelijk of de relatie als na de beëindiging daarvan. Wellicht zal daarvoor ook een aanvullend budget beschikbaar moeten komen. Zijn bedoeling is dat dit een laagdrempelige voorziening wordt waar ook in de weekeinden een beroep op kan worden gedaan.

Ten slotte zegt hij over de brief van 18 juni dat steeds voor ogen moet worden gehouden dat er tegenwoordig in 95% van de echtscheidingen gezamenlijk gezag blijft, waarbij verzorgings- en ouderschapstaken gedeeld moeten worden. Van daaruit dient vervolgens te worden gekeken naar de diverse middelen op dit punt, maar de brief is nog sterk gericht op het effectueren van een omgangsregeling. Als wordt uitgegaan van gezamenlijke gezagstaken, komen andere vragen aan de orde, zoals de toepassing van artikel 812 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, zonder dat meteen de situatie zou moeten ontstaan dat de politie overal kinderen gaat weghalen en terugbrengen. Ook hier zou een begeleidingsinstituut goede diensten aan ouders kunnen bewijzen, vooral in de beginperiode, want meestal gaat het na een tijd van gewenning beter lopen.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) vindt de brief van 27 april van de staatssecretaris van VWS wel erg mager en vrijblijvend. Zo wordt alleen over vroegsignalering gezegd dat activiteiten op dit vlak kunnen worden georganiseerd door lokale voorzieningen. Gebeurt dit dan ook in de praktijk en hoe gaat de staatssecretaris dit stimuleren? Kan zij erop aangesproken worden dat deze activiteiten daadwerkelijk worden georganiseerd? Verder denkt de staatssecretaris niet aan het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van omgangshuizen omdat dit niet past in de vraaggerichtheid van de Wet op de jeugdzorg. Waar denkt de staatssecretaris dan wél aan waar het gaat om omgangshuizen die van groot belang zijn, en hoe ziet zij haar verantwoordelijkheid hiervoor? In de derde plaats wordt over een vertrouwenspersoon voor kinderen gezegd dat nagegaan zal worden of daar behoefte aan is. Mevrouw Vos lijkt het duidelijk dat die behoefte er is, en dringt dan ook aan op een snelle realisering van deze voorziening.

Zij is het niet eens met de stelling van de minister dat bij echtscheiding altijd de rechter eraan te pas moet komen. In het geval de ouders er niet zelf uit kunnen komen, zal de rechter een rol moeten spelen, maar wanneer de ouders er wel op een verstandige manier uit zijn gekomen en ook een gezamenlijk ouderschapsplan hebben opgesteld, zou zij niet weten waarom de toetsing daarvan en de verdere afhandeling van de echtscheiding niet kan worden overgelaten aan een erkend bemiddelaar. Zij beseft dat de rechter de enige is die in de overeenkomst tussen de ouders kan treden, maar als de rechter daartoe overgaat, betekent dit in het algemeen dat de ouders hun zaken niet goed geregeld hebben. Als de ouders dit wel op een goede manier hebben gedaan en de rechter toch in die overeenkomst gaat treden, zal dat alleen maar tot ernstige problemen leiden, wat ook niet in het belang van het kind zou zijn.

In dit verband herinnert zij aan de uitspraak van de minister in het algemeen overleg van half april dat de rechter de enige is die de inhoudelijke kwaliteit van de afspraken over alimentatie en de verdeling van het vermogen kan toetsen, ook als er geen kinderen zijn. Die uitspraak kan zij niet goed rijmen met de uitspraak van de minister in een discussie met de Kamer over alimentatie dat voor de vaststelling van alimentatie wel kan worden uitgegaan van een tabel.

Bij de vergelijking van de kosten noemt de minister in de brief van 1 juni alleen het griffierecht van € 190, maar niet de kosten van de verplichte procesvertegenwoordiging die in de praktijk veel hoger zullen liggen. Overigens is het mevrouw Vos uit deze brief niet duidelijk geworden wat het standpunt van de minister is over afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging.

Zij vraagt vervolgens hoe ouders, bemiddelaars en andere betrokkenen in staat worden gesteld om op een zo eenvoudig mogelijke manier een ouderschapsplan op te stellen. Komt er een soort standaardformulier, met vermelding van de punten waaraan gedacht moet worden?

Ten slotte vindt zij het nogal teleurstellend dat in de brief van 18 juni geen enkele nieuwe sanctiemogelijkheid wordt genoemd om het recht op omgang eenvoudig af te kunnen dwingen, terwijl van alle andere mogelijkheden uiteindelijk wordt geconcludeerd dat ze niet afdoende zijn.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) zou de minister voor de brief van 18 juni juist een compliment willen geven, omdat daarin helder wordt ingegaan op de vraag wanneer het gaat om omgang en wanneer om voortgezet ouderschap. Bovendien wordt gezegd dat de minister wil overwegen om in het komende wetsvoorstel voor ouders die gezamenlijk het gezag uitoefenen, niet langer het woord «omgang» te gebruiken. Daarmee sluit de minister dus aan op de recente discussies met de Kamer en geeft hij aan dat ook in de wet een andere invulling gegeven zal moeten worden aan voortgezet ouderlijk gezag. Daarmee kan de term «recht op omgang» niet volledig worden vermeden, want er zijn ook nog gevallen waarin niet allebei de ouders het gezag hebben, of gevallen van niet-erkend ouderschap waarbij er toch een vorm van omgang of van family life is.

Eenieder zal onderschrijven dat het belang van het kind voorop moet staan, maar in de praktijk wordt daar nog wel eens een verschillende uitleg aan gegeven. Daardoor komt het bijvoorbeeld voor dat de ene ouder vanuit de stelling dat dit in het belang van het kind is, het contact met de andere ouder volledig frustreert. In dat soort gevallen zal in ieder geval de Raad voor de kindbescherming erbij betrokken moeten worden. Ook dat geeft geen garantie op 100% objectiviteit, maar deze raad weegt in ieder geval de diverse belangen af vanuit zijn taak tot bescherming van het kind. Zij gaat ervan uit dat ook de Raad voor de kindbescherming inmiddels de «slag» heeft gemaakt door op dezelfde manier te gaan denken als de Kamer nu doet.

Voor die gevallen waarin een afgesproken verzorgings- of ouderschaps-taak niet wordt nagekomen, zijn er diverse sanctiemogelijkheden die in de

brief van 18 juni op een rij zijn gezet. Zij pleit ervoor om die gevallen altijd individueel door de rechter te laten beoordelen. Kinderen hebben zulke uiteenlopende activiteiten, passend bij hun leeftijd, en de situatie na echtscheiding kan zo divers zijn dat het onmogelijk en ook ongewenst is om voor al die gevallen een uniforme regeling te treffen. Dat zou er immers op neerkomen dat de kinderen zich maar moeten schikken omdat hun ouders er niet uitkomen. Die beoordeling kan in haar ogen niet aan een bemiddelaar worden overgelaten, want zij hebben een andere rol dan de rechter en hebben ook niet de autoriteit om een beslissing af te dwingen. Overigens beseft zij dat zelfs rechterlijke uitspraken niet altijd worden nageleefd.

Dit neemt niet weg dat de bemiddelaar een belangrijke taak heeft, zeker als niet van het begin af aan duidelijk is dat mensen samen tot een verdeling van taken kunnen komen. De bemiddelaar zal dan moeten inventariseren wat reëel mogelijk is, gelet op onder andere de leeftijd en de activiteiten van de kinderen en de woonplaats van de ex-partners, en zal daar zeker ook de mening van de kinderen bij moeten betrekken. Mevrouw De Pater heeft de indruk dat het nu nog te veel voorkomt dat kinderen er in een te laat stadium bij worden betrokken, of dat aan hun mening te weinig waarde wordt gehecht, terwijl ook jonge kinderen vaak heel openhartig zijn ten opzichte van een onafhankelijke vertrouwenspersoon.

In het geval waarin één van de partners blijft weigeren een afgesproken regeling na te leven, kan zij zich voorstellen dat juist een bijzondere curator een positieve rol zou kunnen spelen. Ook kan zij zich voorstellen dat in dit geval bij wijze van sanctie de andere partner een verzoek indient om de volledige zorg op zich te mogen nemen.

Ten slotte heeft zij uit de brief van 18 juni opgemaakt dat de minister juist geen verplichte procesvertegenwoordiging meer nodig acht als er na mediation een gemeenschappelijk verzoek ligt met een ouderschapsplan, met daarin duidelijke afspraken over de diverse taken. In dat geval zal de mediator immers al hebben getoetst of de afspraken inderdaad reëel zijn.

### **Antwoord van de bewindslieden**

De **staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport** is van plan om met het ministerie van Algemene Zaken te spreken over een eventuele brede publiekscampagne, nadat zij zich een beeld heeft gevormd van de mogelijke inhoud en vormgeving van zo'n campagne. Het moet in ieder geval zorgvuldig vorm worden gegeven, waarbij de belangen van het kind goed in beeld worden gebracht. Over de uitkomst van een en ander zal zij de Kamer informeren.

Zij voelt er niet zo voor om te gaan investeren in fysieke infrastructuur, bijvoorbeeld van omgangshuizen. Het lijkt haar belangrijker dat er in het kader van een sluitend hulpaanbod modules (hulpverleningspakketten die door professionals gebruikt kunnen worden) beschikbaar zijn, die ingezet kunnen worden op die plekken waar ouders met kinderen een beroep op hulp en bijstand bij problemen doen. Bij de jeugdhulpverlening zijn er al modules die juist bij dit soort problemen kunnen worden toegepast. Zij is op dit moment in gesprek met «Tussen thuis» over de vraag, hoe de door deze organisatie ontwikkelde modules die ook hebben bewezen effectief te zijn, snel kunnen worden ingezet op gemeentelijk niveau. Snelheid is wel geboden, want navraag bij de meldpunten kindermishandeling heeft opgeleverd dat zij steeds vaker met kinderen te maken krijgen die geman-geld worden in een echtscheidingsproblematiek.

Zij stelt zich voor om de Kamer in september a.s. schriftelijk te laten weten wat er op dit moment aanwezig is aan ketenaanpak, waaronder de vroeg-signalering, waarbij het vooral gaat om een taak van het consultatiebureau omdat daar vrijwel 100% van de kinderen wordt gezien. De ketenaanpak bevat nog wel punten waarop de aansluiting onvoldoende is, en met het project Jong wordt daarop gestuurd om te bereiken dat er geen

enkel kind buiten de boot valt. In die brief zal zij ook aangeven hoe de problematiek bij echtscheidingen daarin een plek krijgt. Er is al voorzien in opvoedingsondersteuning, waarvoor inmiddels extra middelen zijn vrijgemaakt, en ook die ondersteuning kan worden ingezet bij echtscheidingsproblematiek. In het geval de rechter eraan te pas komt, komt ook de Raad voor de kindbescherming in beeld en zal ervoor moeten worden gezorgd dat mogelijke problemen bij kinderen worden doorgegeven aan de jeugdhulpverlening, opdat deze voor het kind passende hulp kan bieden. Bovendien zal zij in de brief ingaan op de mogelijkheid van een vertrouwenspersoon, en op de vraag hoe de modules van «Tussen thuis» kunnen worden ingebed in de totale ketenaanpak.

Naar aanleiding van de suggestie om de Raad voor de kindbescherming te ontlasten van een bepaalde taak die hij nu heeft, zegt de bewindsvrouw aanvullend toe om ook aandacht te geven aan de doelmatigheid en de efficiency in de hele keten, mede om te bereiken dat er zo snel mogelijk hulp wordt geboden als die nodig is.

De **minister van Justitie** meent dat er het laatste jaar op een aantal belangrijke discussiepunten voortgang is geboekt. Kennelijk heeft mevrouw Kalsbeek uit de brief van 18 juni de indruk gekregen dat dit niet het geval is, maar die brief moet dan wel gezien worden in de juiste context. De kern waarover overeenstemming bestaat, is vermeld in de brief van 13 april, terwijl in de brief van 18 juni alleen is ingegaan op de specifieke vraag welke dwangmiddelen er eventueel zijn om omgang daadwerkelijk te realiseren. Met de brief van 18 juni zijn dus niet alle voorgaande afspraken weer opzij gezet, want ook de brieven van 13 april en die van 1 juni blijven uiteraard overeind. De bedoeling is om in de wet te gaan regelen dat bij echtscheidingsprocedures moet worden aangegeven waar wel en niet overeenstemming over bestaat, en dat voortgezet ouderschap van beide ouders uitgangspunt is, wat ingevuld dient te worden in het ouderschapsplan. Hij kan echter niet gaan regelen dat er pas een echtscheiding kan plaatsvinden als beide ouders het ook materieel volstrekt eens zijn.

Aansluitend wijst hij erop dat met de brief van 18 juni wordt ingegaan op de huidige situatie en dat daarom in die brief nog de term «omgang» is gebruikt. Op dit moment heeft hij nog geen betere term daarvoor kunnen vinden, maar hij blijft daarnaar zoeken. Het woord «contact» vindt hij te mager, want «omgang» houdt méér in dat alleen contact.

Er blijven wel enige punten waarover hij niet gelijk denkt als sommige leden van de Kamer, onder andere over de rol van de rechter in het geval er ogenschijnlijk overeenstemming tussen partijen bestaat. In dat geval komt mediation niet in eerste instantie aan de orde, want mediation is pas aangewezen als er sprake is van een geschil. Mocht men vinden dat partijen die overeenstemming hebben bereikt, naar een andere instantie moeten gaan dan de rechter, dan wordt de gehele procedure in feite alleen maar gecompliceerder. Verder bestrijdt de minister de stelling dat de rechter er helemaal niet meer naar kijkt als er een gemeenschappelijk verzoek wordt ingediend, wat hij illustreert met een recente uitspraak waarbij een gemeenschappelijk verzoek tot wijziging van de gezagsregeling werd afgewezen omdat de rechter dit verzoek niet in het belang van het kind achtte. Zoiets kan niemand anders doen dan een rechter, omdat alleen een rechter het gezag heeft om in afspraken tussen partijen te treden.

Dit neemt niet weg dat meestal op de meest eenvoudige wijze de echtscheiding zal worden uitgesproken als er een gemeenschappelijk verzoek ligt en duidelijk is dat er overeenstemming bestaat over de punten waarover partijen het eens dienen te zijn. Bovendien blijft er dan een garantie dat (al is het maar oppervlakkig) door de rechter wordt beoordeeld of een ander al dan niet in het belang van het kind is. Ook kan dan worden nog beoordeeld of de afspraken niet al te onevenwichtig zijn, bijvoorbeeld

omdat één van de partijen onder een zodanige druk staat om snel tot echtscheiding te komen dat hij zaken heeft toegezegd die niet in zijn belang zijn. In het geval het mogelijk wordt gemaakt om echtscheiding ook door een ander dan de rechter te laten uitspreken, komt die beoordelingsmogelijkheid door de rechter te vervallen.

Hij beseft dat in de huidige situatie die beoordelingsmogelijkheid kan worden omzeild door de zgn. flitsscheiding, waarbij het huwelijk eerst wordt omgezet in een geregistreerd partnerschap. Juist daarom heeft hij al eerder aangegeven dat in zijn ogen de flitsscheiding onmogelijk gemaakt zou moeten worden. Bovendien blijft scheiding via de rechter goedkoop, terwijl er dan ook nog de toegevoegde waarde van de beoordeling door de rechter is die kan treden in een overeenkomst tussen partijen. De rechter zal die toetsing ook daadwerkelijk moeten uitvoeren, als eenmaal in de wet nadere regels zijn gesteld. Partijen zijn ten principale vrij in de beantwoording van de vraag of zij hun huwelijk willen voortzetten, maar zijn niet geheel vrij om te bepalen hoe omgegaan wordt met de wederzijdse belangen en met de belangen van derden. Overigens hoopt de minister uiteraard dat, als eenmaal een gewenning is opgetreden aan de nieuwe regels, het grootste deel zonder zitting zal kunnen worden geregeld en de rechter dus weer zijn huidige beperkte rol kan vervullen. Anders zouden de kosten wel zeer hoog oplopen.

In de praktijk heeft van de in totaal circa 35 000 kinderen dat jaarlijks bij echtscheiding is betrokken, ongeveer 25% geen enkele omgang met één ouder, terwijl bij eveneens ongeveer 25% de omgang met één ouder moeizaam verloopt. Het gaat dus wel om een maatschappelijk probleem van een behoorlijke omvang. Verder vindt ook hij dat de huidige dwangmiddelen in een ander licht komen te staan bij het concept van voortgezet ouderschap, en dat dit nog verder doordacht moet worden. Een aantal factoren van conflict en weigerachtigheid zullen in de praktijk weggenomen worden door de diverse voornemens, zoals het ouderschapsplan, de inzet van mediation, het gebruik van een omgangshuis en het beter regelen van de echtscheidingsprocedure. Verder blijven er dwangmiddelen beschikbaar die zijn omschreven in de brief van 18 juni, onder andere het vergemakkelijken van de benoeming van een bijzondere curator, maar in sommige gevallen zijn ook dwangmiddelen niet effectief meer, mede omdat bij het inzetten van dwangmiddelen altijd moet worden gelet op het belang van het kind.

In de recente notitie over mediation is aangegeven dat er in geval van minder draagkrachtigheid een tegemoetkoming in de kosten van mediation wordt gegeven, op basis van dezelfde criteria als die welke gelden voor de rechtsbijstand. Minder draagkrachtigen zullen dan elk de helft van de eigen bijdrage voor reguliere rechtshulp moeten betalen, omdat zij gezamenlijk gebruik maken van één mediator. De bijdrage van € 200 staat daar geheel los van; die is niet gebaseerd op de criteria voor rechtsbijstand.

Ook hij denkt dat er op het punt van de omgang altijd wel een restproblematiek zal blijven die niet of nauwelijks oplosbaar is. In de brief van 18 juni zijn de sanctiemogelijkheden genoemd, maar er zullen altijd wel situaties zijn waarin met sancties en dwang niet verder gekomen wordt. Hij heeft niet bedoeld om aan te geven, zeker niet met stelligheid, dat de verplichte procesvertegenwoordiging zal worden afgeschaft. Wel is hij bereid nader te kijken naar deze verplichting, nu zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een systeem van overeenstemming tussen partijen. Wellicht kan van deze verplichting worden afgestapt, maar op dit moment is hij daar niet zeker van. Anderzijds geldt ook dat inschakeling van advocaten vaak ertoe leidt dat een aantal problemen worden weggenomen, waardoor het gemakkelijker wordt om op de juiste manier tot overeenstemming te komen.

In reactie op de opmerking over inschakeling van het bureau Fora door de Raad voor de kindbescherming wijst de bewindsman erop dat het hier



gaat om een adviserende taak van de raad bij scheidings- en omgangs-zaken. Vooralsnog ziet hij geen aanleiding om die taak anders te regelen, maar gezien de opmerking kan hij zich voorstellen dat nog eens nader naar de invulling van die taak wordt gekeken.

Zelf ziet hij geen strijdigheid tussen zijn opstelling in de recente discussie over alimentatie en die in de huidige discussie over een omgangsregeling. Juist om het systeem van overeenstemming tussen partijen beter te laten verlopen, is het van belang dat de wetgever zo snel mogelijk duidelijkheid biedt over de kinderalimentatie.

Ten slotte zegt hij dat het de bedoeling is om nu met spoed de opstelling van een wetsvoorstel ter hand te nemen, mede om de Kamer in de gelegenheid te stellen dit wetsvoorstel tegelijk met het aangekondigde initiatiefwetsvoorstel te beschouwen. Hij stelt zich wel voor zijn wetsvoorstel ook nog om advies aan de Raad voor de rechtspraak voor te leggen, naast de gebruikelijke advisering door de Raad van State. Het streven is erop gericht om in het komende najaar een wetsvoorstel gereed te hebben voor deze advisering.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA) is aangesproken door de beantwoording, waarbij op hoofdpunten helder is gemaakt wat de voornemens zijn. Zij zal de uitwerking kritisch blijven volgen, maar er is nu een goede start gemaakt.

De heer **Luchtenveld** (VVD) lijkt het tijd worden voor wetgeving, ook gezien de urgentie voor de hulpverlening. Verder geeft hij als extra aandachtspunt de voorlopige voorzieningen mee. Wanneer er straks eerst overeenstemming moet zijn bereikt voordat de echtscheiding kan worden uitgesproken, niet alleen over het ouderschapsplan, maar ook over bijvoorbeeld de toedeling van pensioenrechten, kan daar geruime tijd mee gemoeid zijn. In de praktijk worden er dan vaak alvast voorlopige voorzieningen getroffen en als die enige tijd hebben bestaan, is er het risico dat ze in feite definitief worden. Hij vraagt om ook daar nader naar te kijken.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) is benieuwd naar de brief van de staatssecretaris van VWS die in september verwacht kan worden. Zij zal op dat moment ook nagaan of er voldoende middelen, zowel financieel als personeel, zijn om daadwerkelijk invulling te geven aan hulpverleningspakketten.

Het verschil van mening met de minister van Justitie over de rol van de rechter is met de beantwoording nog niet weggenomen. Zij vindt nog steeds dat het mogelijk moet zijn om laagdrempelig en snel goede afspraken te maken. Overigens begreep zij niet goed hoe de minister kon zeggen dat hij uiteindelijk toch weer streeft naar een situatie waarbij veel echtscheidingen zonder zitting om kunnen worden afgehandeld.

De **minister van Justitie** heeft dit niet gesteld. Hij heeft de hoop geuit dat uiteindelijk echtscheidingen weer zodanig kunnen worden voorbereid dat bij een groot deel ervan de rechter alleen een beperkte rol hoeft te spelen. Verder vindt hij het op zichzelf logisch dat er, als de stelling is dat het beëindigen van een huwelijk gemakkelijk moet worden gemaakt, ook geen reden meer is om aan het begin, d.w.z. bij het sluiten van het huwelijk, formele regels te hanteren. In zijn ogen gaat het bij het instituut huwelijk echter om een gecompliceerd systeem van wederzijdse zorgverplichtingen, dat van wezenlijk belang is voor het functioneren van de samenleving omdat dit het kader biedt waarin een groot deel van de opvoeding plaatsvindt. Ontbinding van het huwelijk ziet hij daarom niet uitsluitend als een zaak tussen twee personen, want ook de samenleving

heeft er belang bij dat de consequenties van die ontbinding goed geregeld worden.

Hij onderschrijft dat ook het punt van de voorlopige voorzieningen aandacht behoeft. Er is inderdaad het risico dat men uiteindelijk blijft steken bij de voorlopige voorzieningen, maar anderzijds kan ook lang niet altijd worden geveerd dat betrokkenen maar blijven doorhannesen totdat er volledige overeenstemming is bereikt over een gemeenschappelijk verzoekschrift.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) constateert ten slotte dat de basisvisie van voortgezet ouderschap gemeenschappelijk wordt gedragen. Daarmee ligt de weg naar verdere uitwerking open.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
De Groot