

---

## Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Ik stel voor, toe te voegen aan de agenda van volgende week:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet vanwege de inwerkingtreding van de Wet van 9 december 2004 tot wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van het bestuursorgaan van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan (29992);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de Wet kinderopvang, de Huursubsidiewet en enige andere wetten (30097);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeids-overeenkomsten in verband met de uitbreiding van de werkingsfeer van de wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (29983);

Voorts stel ik voor, volgende week te stemmen over het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (29849) en over de moties ingediend tijdens het notaoverleg van 25 april over de Nota Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen (29804).

Overeenkomstig deze voorstellen wordt besloten.

De **voorzitter**: Op verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stel ik voor, de wens te kennen te geven, nader overleg te voeren over de Regeling indicatiecriteria en aanmeldingsformulier leerlinggebonden financiering (30110).

Voorts stel ik op verzoek van de vaste commissie voor Justitie voor, de wens te kennen te geven om nadere inlichtingen te ontvangen over de instelling van een gemeenschappelijke beheersorganisatie als baten-lastendienst.

Aldus wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik deel mee dat ingevolge artikel 69, tweede lid, van

het Reglement van orde de aangehouden moties op de stukken nrs. 33, 34 en 38 (27066), stuk nr. 15 (29544), stuk nr. 3 (29614) en stuk nr. 15 (29754) zijn vervallen.

Ik stel voor, te besluiten dat de motie-Duyvendak c.s. op stuk nr. 24 (28240) over het verplichtstellen van het energielabel voor televisies en koelapparaten en de motie-Duyvendak op stuk nr. 25 (28240) over differentiatie van parkeertarieven naar milieukeurmerken opnieuw worden aangehouden. Dit betekent dat de in artikel 69, tweede lid, genoemde termijn van 60 dagen voor de hiervoor genoemde moties opnieuw is gaan lopen.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Op verzoek van de fractie van de LPF benoem ik in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het lid Van As tot plaatsvervangend lid van het lid Hermans.

Het woord is aan mevrouw Timmer.

Mevrouw **Timmer** (PvdA): Voorzitter. Ik doe via u graag een verzoek aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Ik heb hem op 29 april jongstleden samen met collega Leerdam vragen gesteld met het verzoek om die voor 1 juni aanstaande te beantwoorden. Aangezien dit de laatste keer is voor 1 juni aanstaande dat wij bij elkaar zijn, doe ik via u het verzoek aan de minister om die vragen alsnog voor volgende week te beantwoorden. Het is zeer urgent dat zij voor die tijd worden beantwoord.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aan dit verzoek te voldoen en het stenogram van dit gedeelte van de vergadering door te geleiden naar het kabinet en in het bijzonder naar de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Vendrik.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Voorzitter. Gisteren heeft de Kamer overleg gevoerd met de minister van Justitie over de komende JBZ-raad. Dat ging niet helemaal goed. Daarom verzoek ik u, het verslag van dit overleg, als het kan, hedenmiddag

op de agenda te plaatsen. Dan dien ik in aanwezigheid van de minister van Justitie graag een aantal moties in. De JBZ-raad vindt volgende week donderdag plaats. Ik heb al begrepen dat wij de stemming netjes op tijd kunnen organiseren. Vandaar mijn verzoek.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aan dit verzoek te voldoen en om dit punt toe te voegen aan de agenda van vandaag, aansluitend op de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld. Voorts stel ik voor, volgende week te stemmen over de moties die de heer Vendrik heeft aangekondigd in te dienen. Dat hoeft vandaag dus niet te gebeuren.

Overeenkomstig de voorstellen wordt besloten.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en van enkele andere wetten in verband met de invoering van de mogelijkheid van beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (29676).**

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: Ik heb inmiddels van de heer Luchtenveld begrepen dat een aantal punten nog niet helemaal aan de orde is geweest in zijn beantwoording. Daar duidde mevrouw Kalsbeek voor de schorsing ook al op.

Mijnheer Luchtenveld, gaat u door met de afronding van uw beantwoording.



De heer **Luchtenveld** (VVD): Voorzitter. Ik ben een antwoord verschuldigd op de vraag waarom tegen de snelle comparitie van partijen geen hoger beroep zou moeten worden opengesteld, wel overigens cassatie in het belang der wet. Daarvoor is gekozen omdat, zoals ik vanochtend ook al heb uiteengezet, er iemand moet zijn die bij wijze van ordemaatregel uitsprekt hoe de zaak wordt geregeld. Dat is ook gedaan om te voorkomen dat partijen zich niet aan de uitspraak van de gezaghebbende rechter zetten maar daartegen in beroep gaan bij een andere rechter. Dat zien wij vaak gebeuren. Ik heb voorbeelden van 37 procedures in een tijd van vier jaar in dit soort dossiers. Dat is een kwestie van voortdurend elke uitspraak aanvechten en zelfs executiegedingen voeren. Met dat soort praktijken probeer ik een breuk te bewerkstelligen. Dat is de reden geweest om het hoger beroep hierbij te schrappen.

Overigens wijs ik er in antwoord op een vraag van de heer Weekers op dat tegen de uitspraak in een voorlopige voorzieningprocedure ook geen hoger beroep mogelijk is. Als wij dit meer zien als een ordemaatregel van iemand die met gezag zegt hoe het zal gaan, moet men daartegen niet meteen weer in hoger beroep kunnen gaan; wel cassatie in het belang der wet. Dat is de reden geweest om het zo te doen, ook overeenkomstig de voorlopige voorziening. De argumentatie daarvoor kunnen wij nog nader wisselen.

Wij kunnen dit zien als een procedure, vergelijkbaar met die van de voorlopige voorziening, ook wat het punt van de toegang tot de rechter betreft. Ik ben bereid een wijziging aan te brengen in de termijn daarvoor, en wel van twee in drie weken. Dat geeft iets meer ruimte aan de rechterlijke organisatie om zo'n snelle bijeenkomst binnen de redelijke termijn van drie weken te organiseren.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): De heer Weekers deed in eerste termijn de suggestie om naar de voorlopige voorzieningrechter te gaan. Ik begrijp niet goed waarom u daarvoor niet hebt gekozen in dit soort conflicten, waarin u een snelle behandeling wilt. U hebt steeds gezegd dat de

snelheid heel belangrijk is. Waarom zegt u dan niet dat die voorlopige voorziening moet worden getroffen door de rechter? Dat is een bekende procedure, die ook snel gaat. Is daar niet heel veel voor te zeggen?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik heb zo veel mogelijk aangesloten bij het bestaande en toch geprobeerd iets nieuws te creëren. De procedure van artikel 251 voor alle geschillen over gezag blijft nu voor de overige geschillen wel zo, maar bij de geschillen waarin er al een ouderschapsplan is gemaakt en er al eerdere uitspraken zijn, kom je niet met lege handen binnen. Nu worden kort gedingen gevoerd. Daar zitten veel kosten aan. Vandaar de gedachte: doe dit bij die rechter en geef deze de bevoegdheden daartoe. Ook dat is echter een keuze die ik niet principieel vind.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Ik geef u dit toch in overweging. U zult zich uit de eerste termijn opmerkingen van een aantal leden van deze Kamer herinneren over het feit dat men rechtstreeks, dus zonder advocaat of procureur, naar de rechter zou gaan, en dat daaraan toch ook nadelen zitten. Ook de Raad voor de Rechtspraak wijst daarop. Misschien is dit toch een alternatief dat u zou kunnen overwegen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik kom nu op de vraag of je rechtstreeks naar de rechter moet kunnen, dan wel via een advocaat. Als burgers zelf hun conflict beschrijven of vertellen aan de rechter, kunnen er gevallen zijn die bij nader inzien over een echte futiliteit blijken te gaan. Het kan ook gebeuren dat men niet goed in staat is om het geschil onder woorden te brengen zonder overmand te raken door emoties. Dat is vaak overigens ook zo als men eerst teruggaat naar de mediator.

Je zou ervoor kunnen kiezen om de mediator in de gelegenheid te stellen neutraal voor de rechter het probleem te beschrijven en daarbij te vermelden op welke punten partijen er niet uitkomen, of er sprake is van nieuwe omstandigheden. Daaraan geef ik de voorkeur boven de gedachte aan advocaten. Je moet dat ook zorgvuldig doen. Een termijn van 24 uur is dan lastig. Het is mogelijk dat een cliënt of een advocaat niet bereikt kan worden. Men komt er niet uit. Men komt er bij de mediator

niet uit. Men moet naar een advocaat. De advocaat gaat een brief sturen: tot mij wendden zich mevrouw of mijnheer die en die), mevrouw moet een advocaat zoeken, enz. Daar gaat dus veel tijd overheen. Ondertussen gebeurt er van alles en wordt het al gauw alleen maar breder en groter. De vraag is wanneer uiteindelijk de knoop wordt doorgehakt. Ik heb iets nieuws willen creëren. Wij moeten van die vechtscheidingen af. Die moeten wij niet opnieuw gaan binnenhalen door de tegenspraak uit te vergroten. Het gaat om het bijsturen op een onderdeel van het ouderschapsplan dat in de praktijk niet meer functioneert.

De heer **Weekers** (VVD): De heer Luchtenveld geeft als optie dat men verplicht eerst naar de mediator moet. Zou dat een ontvankelijkheidsvereiste kunnen zijn, opdat alleen de mediator via deze gemakkelijke route toegang tot de rechter krijgt? Als er gelet op de tegenstellingen tussen partijen geen mediator te vinden is, kan worden teruggevallen op de bestaande mogelijkheid om naar de voorzieningrechter te stappen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dat lijkt mij allemaal denkbaar. In de meeste bemiddelingsovereenkomsten staat dat bij gerezen geschillen teruggegaan moet worden naar de bemiddelaar. De rechtbank zal ook met drang verwijzen naar de mediator. Ik ben ervoor om de mediator het conflict objectief te laten beschrijven. Ik zat met de route via de verplichte procesvertegenwoordiging, die ook kosten met zich meebrengt.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Volgens mij hebben wij het over situaties waarin het traject bij de bemiddelaar afgelopen is, waarin er een ouderschapsplan is, maar waarin bij de uitvoering van het ouderschapsplan een of beide ouders consequent de afspraken negeren of frustreren. De heer Luchtenveld geeft de ouder die in het nadeel is, de kans om naar de rechter te gaan. Als inderdaad aan de orde is dat een of beide ouders consequent negeren of frustreren datgene wat beiden over de kinderen hebben afgesproken, kan ik mij voorstellen dat de Raad voor de Kinderbescherming daarin een rol krijgt. De ouder die vindt dat zijn



De heer Luchtenveld (VVD)

© M. Sablerolle – Gouda

afspraken geschonden zijn, moet de mogelijkheid krijgen om daarvan gemotiveerd melding te maken bij de Raad voor de Kinderbescherming. De raad gaat inventariseren en bij bijvoorbeeld de derde melding met betrekking tot hetzelfde kind, legt hij het met advies aan de rechter voor. In deze variant voorkom je ingewikkelde toestanden met advocaten. De raad is er om het belang van het kind te onderkennen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Dat vraagt dat de raad een wat andere taakopvatting krijgt, in de zin van het begeleiden van gezagsproblemen. Vaak komt de raad pas in actie bij meldingen van kindermishandeling en op verzoek van de rechter. Als u zegt dat de raad voldoende capaciteit heeft om snel een onderzoek te doen, zou dat best te overwegen zijn. Maar gelet op de wachtlijsten in de praktijk vrees ik dat dat een veel te lange procedure is, en dat de procedure via de advocaat sneller is. Ik wil niet veel uitsluiten, maar ik zou wel de mogelijkheid willen openhouden dat dat gesprek met de rechter snel plaatsvindt.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Dat is precies mijn bedoeling. Ik zeg niet dat de raad opdracht moet worden gegeven om onderzoek te doen. Als de afspraken uit het ouderschapsplan worden geschon-

den, mag je ervan uitgaan dat dat niet in het belang van het kind is. De ouder die dat constateert, doet een melding en de raad begint op dat moment aan dossieropbouw te doen. Als daar iedere veertien dagen ruzie om is, zitten we binnen zes weken bij de rechter. Als het maar één of twee keer per jaar is, is dat wat anders.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Het lijkt me een modaliteit die we nader kunnen doordenken en bespreken. Ik heb getracht antwoord te geven op de gestelde vragen, en daarbij onze afweging te geven. Mijn indruk is dat, als je een heleboel zaken weghaalt bij de rechter, het qua capaciteit mogelijk moet zijn dat de rechter dat gesprek voert in de speciale procedure, en wel zonder advocaten, eventueel op aangeven van een mediator. Ik sta open voor nader overleg. Als je een advocaat inschakelt en je maakt er een echte verzoekschriftenprocedure van, moet je niet ook nog de route van het hoger beroep op, want dan ga je het zwaar juridiseren.

De conclusie over de Raad voor de Kinderbescherming is: u zegt wel heel veel, maar u doet geen concrete voorstellen tot verandering. In juridische zin klopt het dat er geen bepalingen zijn gewijzigd. Redelijkerwijs kun je niet opnemen dat de Raad geen enkele taak meer zou mogen hebben, want er zijn

natuurlijk gevallen waarin de Raad wel degelijk een taak moet hebben en houden in het adviseren van de rechter, namelijk in gecompliceerde gevallen. Ik zie de Raad, behalve als adviseur van de rechter, als een onderdeel van de totale jeugdzorg die overal geboden moet worden waar kinderen in problemen zijn of dat dreigen te komen, ter bescherming of ter advisering. Dat kan overigens even goed tijdens het huwelijk als na het huwelijk zijn. Tijdens de scheiding, een emotionele periode, is het risico wat groter, maar het kan evengoed drie jaar na de ontbinding van het huwelijk zijn, omdat er nieuwe omstandigheden zijn. Je kunt dus nooit zeggen wanneer het precies is. Het is wel goed om zorgvuldig met capaciteit om te gaan, en er moet een versnelling plaatsvinden. Het beste kan de capaciteit worden ingezet waar de nood het grootst is, en niet als er eigenlijk geen problemen zijn. Vandaar de suggestie om de Raad niet bij alle zittingen aanwezig te laten zijn, als het gaat om kinderen die ze niet kennen, waar nooit problemen zijn gebleken en waar de Raad vaak niet meer toegevoegde waarde heeft dan te zeggen dat hij zich kan verenigen met de door de ouders voorgestelde oplossing. Er zijn nogal wat gevallen bekend waarin de Raad adviseerde om nader onderzoek te doen. De vraag is of er niet heel wat tijdswinst is te behalen.

Ik liep, in alle eerlijkheid, tegen een ander probleem aan. Als je tot een soort reorganisatie van de Raad wilt komen, zit je met instellingsbesluiten, regelgeving en posities van organisaties en mensen, met capaciteit, formatie en geld. Naar mijn oordeel gaat dat de reikwijdte van een initiatiefwetsvoorstel te buiten. Een initiatiefnemer kan dat nooit op een zorgvuldige manier doen. Bovendien werkt dat allemaal zeer vertragend. Ik had daarbij overigens meer verwachtingen van de brief van de staatssecretaris van WVC. In een AO in april vorig jaar is die brief per oktober vorig jaar aangekondigd. Daarop kwam er een brief waarin die brief nader werd aangekondigd, maar uiteindelijk kwam de brief in maart, toen ik volop bezig was met de nota naar aanleiding van het verslag. Het werd allemaal te ingewikkeld, zodat ik mijn gedachten heb verwoord. Het heeft niet geleid tot een wijziging van de bepalingen met betrekking tot de

## Luchtenveld

Raad. Dat er veel kritiek is op de rechtspraak en op de wachtlijsten moge duidelijk zijn. Ik heb al gezegd waarom er voor een snelle procedure wordt gekozen. Ook ben ik ingegaan op de ambtenaar van de burgerlijke stand. In antwoord op vragen van veel Kamerleden heb ik al iets gezegd over het zogenaamde Brussel-proof zijn en de mogelijkheid van internationale erkenning van deze procedure. Mevrouw Heida zal daarover nog het nodige zeggen.

De heer Rouvoet heeft gevraagd of ik bereid ben om in het initiatiefwetsvoorstel de rol van de scheidingsbemiddelaar op te nemen en te verduidelijken. Naar mijn idee ben ik daarop in mijn betoog al ingegaan. Ik zeg de heer Rouvoet toe dat ik de Kamer wat dat betreft een nota van wijziging zal voorleggen, zodat het niet nodig is daarover een amendement in te dienen. Verder heeft de heer Rouvoet gevraagd of er niet een verzoeningsbemiddeling zou moeten zijn. Het antwoord op die vraag is dat in de praktijk blijkt dat dit het resultaat kan zijn van bepaalde bemiddelingen, bijvoorbeeld omdat ouders terugdeinzen voor alle regelingen en vanwege de consequenties voor de kinderen. Een andere reden kan zijn dat de eerste emoties zijn verdwenen en dat zij tijdens dat gesprek ervaren dat het toch mogelijk is om afspraken te maken en het huwelijk voort te zetten. Het gevolg kan zelfs zijn dat zij het huwelijk tot in lengte van jaren voortzetten. Op grond van de huidige wetgeving wordt het huwelijk ontbonden als beide partijen constateren dat er sprake is van een duurzame ontwrichting. De rechter spreekt dat dan uit. Dat verandert niet in de nieuwe procedure. Als de ene partij van mening is dat er sprake is van een duurzame ontwrichting en de andere niet, volgt de procedure op tegenspraak. Ook dan zal ontbinding het gevolg zijn, maar dat is natuurlijk niet werkzaam.

De vraag van de LPF-fractie over het hoger beroep heb ik al beantwoord.

De fractie van D66 is nu helaas niet aanwezig. Zij heeft gevraagd wat mijn gedachte is over gezamenlijke behandeling met het voorstel van de minister. In eerste termijn heb ik duidelijk gezegd dat de wens van de Kamer om in ieder geval de teksten te vergelijken en het advies van de Raad van State te kennen naar mijn

idee reëel is. De Kamer gaat natuurlijk over haar eigen procedure.

Ik ben ingegaan op het beter vastleggen van de rol van de bemiddelaar in de wet. Ook op het punt van de executoriale titel hebben wij met elkaar van gedachten gewisseld. Op grond van artikel 4.30 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is er dus ook via de ambtenaar van de burgerlijke stand sprake van een executoriale titel. Daarop is het initiatiefwetsvoorstel toegesneden. Als men de mogelijkheid wil hebben om alle onderdelen van het ouderschapsplan en de overeenkomst rechtstreeks te executeren, moet men die stukken natuurlijk wel aan die akte hechten.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Naar mijn idee is niet iedereen ervan overtuigd dat die akte leidt tot een executoriale titel.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Wat mij betreft bestaat daarover geen twijfel. De wet geeft daarover duidelijkheid.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Ik begrijp dat de heer Luchtenveld dat zegt, maar de meningen daarover zijn verdeeld. Misschien kan de minister daaraan in zijn advies aandacht besteden.

De heer **Luchtenveld** (VVD): De ruis daarover had naar mijn idee betrekking op het inschrijven van een verklaring. Dat is natuurlijk geen executoriale titel. Een authentieke akte heeft echter wel executoriale werking. Ik herhaal dat er ook veel ouders zijn die er om vermogensrechtelijke redenen voor kiezen om door de notaris een akte te laten opmaken.

De vraag van mevrouw De Pater-van der Meer over de VNG heb ik al beantwoord. Ik heb gezegd dat ik contact heb gehad met de Vereniging van Burgerzaken. Ook over het tegengaan van de vechthouding heb ik gesproken.

De minimumnorm is bedoeld als een belangrijke tegemoetkoming aan met name die gevallen waarin er nu vaak eigenlijk niets is wat betreft een omgangsregeling. Als wij met elkaar vinden dat het de plicht is van beide ouders, dan zou er toch een mogelijkheid terzake moeten kunnen worden geschapen. Dan zou een wettelijk minimum als norm kunnen helpen. Mevrouw Van der Laan heeft gezegd dat je het wellicht zo zou

moeten lezen dat het een soort voorlopige voorziening is. Punt is dat een dergelijke voorziening in bepaalde gevallen dan heel vervelend kan uitpakken. Bovendien kan die voorziening in sommige gevallen niet geëffectueerd worden vanwege praktische omstandigheden. Er zal weliswaar dan niet altijd bloed uit voortvloeien, maar niettemin is er dan sprake van een situatie die feitelijk in strijd is met datgene wat de wet aangeeft. Er zitten dus nog wel wat haken en ogen aan. Ik heb binnen het totaalpakket van mijn voorstellen de aangenomen motie van de Kamer willen vertalen. Mevrouw Kalsbeek heeft aangegeven inmiddels tot nadere inzichten te zijn gekomen. Welnu, dan hoor ik graag wat de Kamer nu het meest wenselijke acht.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Ter aanvulling nog het volgende. Het recht op family life dat is verankerd in het EVRM heeft natuurlijk ook de ouder die geen gezag heeft. Het is voor die persoon dus ook een titel om daarmee naar de rechter te stappen. Ik ben dus erg beducht voor de minimumnorm om de redenen die ik aangaf en die u overigens zelf voor een deel herhaalt. Ik meen dan ook dat er een juridische mogelijkheid is om alsnog die omgang te realiseren.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Volgens uw amendement op stuk nr. 12 wilt u de vier ontzeggingsgronden handhaven. Dat betekent dat er het gevaar bestaat dat er in de huidige praktijk weer zo weinig verandert. Ik wil dan wel met elkaar nader bespreken hoe wij de praktijk zouden kunnen veranderen. Misschien zou in gevallen van dreiging of wanneer er aanwijzingen zijn dat de veiligheid van de kinderen in het geding is, een omgangshuis in het uiterste geval een middel zijn. Het moet dan toch wel gaan om echte uitzonderingen, in de zin dat helemaal geen omgang plaatsvindt.

De heer De Wit heeft gezegd dat een snelle procedure niet tot querulant gedrag mag leiden. Naar mijn idee zal er geen misbruik van worden gemaakt. In de meeste gevallen is een mediator als tussenvorm een voldoende waarborg. Bovendien heb ik toegezegd dat er iets meer tijd wordt genomen, te weten drie weken.

## Luchtenveld

De heer Weekers heeft met betrekking tot de alimentatie nog de suggestie gedaan om naast het LBIO nog een instituut in te schakelen. Voorkomen moet worden dat het risico ontstaat dat snelle uitspraken over alimentatie het gehele mediationproces uithollen. Ook moet voorkomen worden dat er te veel instanties zijn die zich met de echtscheiding gaan bemoeien. Bij de ambtenaar van de burgerlijke stand kom je toch terecht, aangezien die moet inschrijven, ook als de procedure via de rechter loopt. Het LBIO zou extra kunnen zijn, zeker als die ook een beschikkende taak zou krijgen.

De heer **De Wit** (SP): Neem het voorbeeld waarin beide partijen druk aan het onderhandelen zijn, vooral over de alimentatie. De onderhandelingen slepen zich voort en intussen wordt er niet betaald voor de kinderen of voor de partij die behoefte heeft aan alimentatie. Dan is er geen executoriale titel. Die is er pas aan het einde, namelijk als er overeenstemming is bereikt. De onderhandelingen stoppen is dan nog te vroeg. Welke mogelijkheid ziet de heer Luchtenveld dat een van beide partijen alimentatie of een bedrag voor levensonderhoud kan innen?

De heer **Luchtenveld** (VVD): De heer Schonewille zat daarover iets zeggen. Het heeft immers met de praktijk van mediation te maken. Mijn inschatting is dat in geval van noodzaak van betaling van alimentatie voor kinderen of partners er tijdelijke afspraken gemaakt moeten worden in afwachting van een meer definitieve regeling. Als dat niet lukt, zal het een behoorlijk knelpunt in de mediation worden.

Ik ben blij met de zorgvuldige inbreng van de Kamer. Ik heb naar beste weten geprobeerd antwoord te geven. Misschien heb ik een enkel punt laten liggen. Dat hoor ik graag in tweede termijn. Ik wil de grootst mogelijke zorgvuldigheid betrachten met een nota van wijziging. Ik wil de Kamer van een toelichting voorzien. Mogelijk kan ik enkele punten nader toelichten in een brief. Ik ben bereid om in de loop van de komende week de Kamer een nota van wijziging toe te zenden. Het is goed om daarbij de teksten te bekijken die van de zijde van het kabinet komen, met het advies van de Raad van State.

Er blijft een aantal juridische punten over. Ik noem de rol en de taak van de scheidingsbemiddelaar en de positie van de kinderen, een evaluatiebepaling en het aanpassen van de termijn bij de comparitie zoals bedoeld in artikel 253a. Die laatste termijn kan naar drie weken, overeenkomstig de voorlopige voorziening, 821, lid 2, inzake rechtsvordering. Dat kan het pakket zijn dat voortvloeit uit de nota van wijziging. Op onderdelen is discussie mogelijk over de amendementen. Het is te vroeg om daarop in te gaan. Mocht het na de nota van wijziging nodig blijken om op een enkel punt tot verdere verduidelijking te komen van de positie van de deurwaarder, dan zal ik dat doen bij de komende nota van wijziging.

De **voorzitter**: Ik heb begrepen dat de adviseurs van de heer Luchtenveld iets willen toevoegen aan zijn betoog.

□

Mevrouw **Heida**: Voorzitter. De internationale erkenning van de administratieve scheiding is een belangrijk punt. Wij moeten voorkomen dat er hinkende verhoudingen ontstaan, waarbij mensen in ons land gescheiden zijn en in het buitenland nog als getrouwd worden beschouwd. Mijn week in Den Haag begon met een studiemiddag Brussel II bis. Daar hoorde ik een les van prof. De Boer. Ik vroeg hem in de pauze hoe het zat met het Brussel II-proof zijn van dit wetsvoorstel. Volgens hem kan het dat zijn.

Brussel II is per 1 maart 2005 in werking getreden. Wij hebben dan ook nog heel weinig literatuur beschikbaar. Er is één wat uitgebreider stuk over geschreven. De heer Vlas schrijft: "Twijfel bestaat ook over de vraag of een beëindiging van het huwelijk door onderlinge afspraak tussen partijen, zonder dat daarbij een rechter of een andere autoriteit als homologerende instantie is betrokken, onder de verordening Brussel II bis valt".

Wij gaan even kijken hoe het in elkaar zit. Wanneer kan een beslissing worden erkend? Volgens artikel 21 van Brussel II bis wordt een in een lidstaat gegeven beslissing in de andere lidstaten erkend zonder dat daartoe enigerlei procedure vereist is.

Er staat "beslissing". Dan gaan wij even kijken wat een beslissing is, in de zin van deze verordening. Dan vinden wij een definitie in artikel 2, lid 4: beslissing is een door een gerecht van een lidstaat uitgesproken echtscheiding, scheiding van tafel en bed of nietigverklaring van het huwelijk, alsmede een door een gerecht van een lidstaat gegeven beslissing betreffende de ouderlijke verantwoordelijkheid, ongeacht de benaming van die beslissing, zoals arrest, vonnis of beschikking. Dat maakt dus niet uit.

Er staat "gerecht". Dan moeten wij even kijken wat een gerecht is, in de zin van Brussel II bis. Dan zien wij daar: gerecht zijn alle autoriteiten in de lidstaten die bevoegd zijn ter zake van de aangelegenheden die overeenkomstig artikel 1 binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallen.

Met andere woorden, de ambtenaar van de burgerlijke stand valt er ook onder. Als die ambtenaar van de burgerlijke stand een akte opmaakt waarin hij verklaart dat partijen overeen zijn gekomen dat hun huwelijk duurzaam is ontworpen en dat zij het willen beëindigen, en de ambtenaar neemt dat in een akte op, zou dat onder deze regeling kunnen vallen.

Prof. Vlas zegt dat wij moeten wachten tot er een procedure wordt gevoerd voor het Europese Hof van Justitie, als wij dat helemaal zeker willen weten. Dat is het orgaan dat uiteindelijk moet zeggen of het klopt of niet. 100% zekerheid is moeilijk te geven op dit punt.

Er is een notitie binnengekomen van de KNB, waarin staat dat je, als je het nog zekerder wilt stellen, de ambtenaren van de burgerlijke stand niet een akte moet laten opmaken, maar een beschikking moet laten geven. Dat kan deze nu niet doen. Dat betekent dat deze een aparte bevoegdheid moet krijgen in Boek 1, titel IV, om een beschikking te geven.

Wat is er eigenlijk beter dan dat degene voor wie je hebt verklaard dat je elkaar het jawoord geeft, later ook verklaart dat deze mensen nu willen dat er een einde komt aan die relatie? Waarom wel een beschikking door de rechter laten erkennen door Brussel II bis en niet deze beschikking van de ambtenaar van de burgerlijke stand? Het is zelfs zo dat de rechter partijen helemaal niet hoeft te zien, terwijl partijen wel moeten verschijnen voor een

## Heida

ambtenaar van de burgerlijke stand om dit te verklaren.

De **voorzitter**: Ik heb mij er van tevoren in verdiept en ik kan wel toestaan dat er vragen worden gesteld, maar gezien de verantwoordelijkheden die wij ten opzichte van elkaar hebben, moet de vraag dan wel door de heer Luchtenveld worden beantwoord, die er nog heel ontspannen bij zit. De vragen kunnen ook worden opgespaard tot de tweede termijn.

□

De heer **Schonewille**: Voorzitter. De indiener heeft mij gevraagd om de vragen die door de Kamer zijn gesteld over mediation te beantwoorden en ook wat dieper in te gaan op het proces van bemiddeling, met name waar het betreft de positie van het minderjarige kind daarin. Daaraan voldoe ik uiteraard graag. Zoals men zich herinnert, was dat onderwerp mij in mijn tijd als Kamerlid zeer nauw aan het hart gelegen.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt echtgenoten die willen scheiden, zelf de verantwoordelijkheid voor deze beslissing te laten dragen. De indiener realiseert zich ten volle dat echtgenoten in veel gevallen hulp nodig zullen hebben bij de stappen die zij zullen moeten zetten in het scheidingsproces. Het belangrijkste element in dit proces is het opstellen van de overeenkomst als bedoeld in de artikelen 149 en 150 van het wetsvoorstel. De indiener heeft daarom voorzien in een noodzakelijke tussenkomst in het scheidingsproces van een jurist die zeer ervaren is op het gebied van het familierecht en die bovendien een ervaren scheidingsbemiddelaar is. Hiertoe wordt aan de jurist/scheidingsbemiddelaar vooreerst de eis gesteld dat hij lid is van de VFAS, de Vereniging voor Familierecht, Advocaten en Scheidingsbemiddelaars of van de VMSN, Vereniging van Mediators en Scheidingsbemiddelaars in het Notariaat. Dit zijn beide specialistenverenigingen. Indiener staat echter wel voor ogen dat in de toekomst een register wordt gecreëerd naar Canadees model, waarin jurist/scheidingsbemiddelaars worden opgenomen die ongeacht hun oorspronkelijke beroepsmatige achtergrond zeer ervaren en

deskundig zijn op het gebied van het echtscheidingsrecht en die daarnaast een zekere kennis hebben van de psychologische processen die aan de orde zijn binnen relaties en bij het verbreken daarvan. Voorts dienen zij vanzelfsprekend over ruimte mediationvaardigheden en -ervaring te beschikken.

Echtgenoten die willen scheiden, kunnen in goed onderling overleg veel voorbereidend werk doen. De tussenkomst van de jurist/scheidingsbemiddelaar zal in die gevallen beperkt zijn. Zijn tussenkomst zal echter langduriger zijn in die gevallen waarin weinig tot geen onderling overleg tussen de echtgenoten die willen scheiden, mogelijk is. De heer Weekers heeft terecht gesteld dat het bij de juridische begeleiding van echtgenoten wel eens zo zou kunnen zijn, dat de door indiener voorgestelde administratieve scheidingsprocedure in kwalitatief opzicht vaak beter is dan de scheidingsprocedure via de rechter, waar sprake kan zijn van begeleiding door advocatenstagiaires. Dit moet natuurlijk ook, aangezien de jurist/scheidingsbemiddelaar de enige jurist is die bij het proces is betrokken. Uiteraard zullen ook in het geval van scheidingsbemiddeling nieuwkomers in het vak opgeleid moeten worden en ervaring moeten kunnen opdoen. Dit kan vorm krijgen door het betrekken van een nieuwkomer bij bemiddelingsprocedures. Het moge duidelijk zijn dat de eindverantwoordelijkheid in deze gevallen steeds bij de ervaren jurist/scheidingsbemiddelaar blijft berusten.

De keuze voor de tussenkomst van een mediator die tevens jurist is, is door de indiener zeer bewust gemaakt. In de eerste plaats omdat in een administratieve scheidingsprocedure zoals door hem voorgestaan, juridische waarborgen uiteraard niet kunnen ontbreken. In de tweede plaats is indiener ook de mening toegedaan dat mediation een integraal proces is en dat in zaken waarin de rechtsnormen een belangrijke rol spelen, zoals in geval van echtscheidingsbemiddeling, de mediator een grondige kennis van deze normen dient te hebben. Hij dient voorts te beschikken over een ruime ervaring met het omgaan met die normen.

Prof. Vranken besteedt veel aandacht aan mediation als

alternatief voor overheidsrechtspraak in zijn recent verschenen algemeen deel in de Asscher-reeks. Hij poneert de stelling dat geaccepteerd moet worden dat in mediation de onderhandelingsruimte en de daarin te vinden oplossingen mede worden bepaald door de rechtsregels.

Objectieve criteria – normen zou je ook kunnen stellen – zijn in mediation erg belangrijk. De mediator ontleent aan het recht vele objectieve criteria. Hij bemiddelt, zoals vaak wordt gezegd, “in the shadow of the law”. Indien wordt geaccepteerd dat rechtsregels deze rol spelen in bemiddeling, hetgeen de indiener doet, wordt daarmee ook het juridische interpretatiekader dat in de desbetreffende rechtsregels besloten ligt, aanvaard als factor van belang in de bemiddeling. Vranken nuanceert vervolgens door te stellen dat in mediation de rechtsregels die überhaupt in meer of mindere mate contextgebonden zijn, versoepeld worden en aangepast aan het partijendenken dat in hun geval de beste oplossing voor hun concrete probleem is. Maar dat is niet onbeperkt mogelijk. De grens ligt daar waar de strikt juridische oplossing voor één van de echtgenoten de betere is. En dat is dan het beroemde “the best alternative to a negotiated agreement”.

Deze door Vranken voorgestane visie op mediation is ook die van de indiener. In echtscheidingsbemiddeling is sprake van een normerende invloed van rechtsregels. Hij maakt daarmee duidelijk een andere keuze dan de minister over de onlangs gestarte voorziening mediation naast rechtspraak, waarin ook niet juridisch geschoolde mediators kunnen participeren, ook waar het gaat om echtscheidingen.

De belangrijkste taak van de echtscheidingsbemiddelaar in de aanvangsfase van iedere bemiddeling is om met partijen vast te stellen of echtscheiding een onvermijdelijkheid is. Hij dient met andere woorden zekerheid te verkrijgen over het antwoord op de vraag of wellicht sprake is van een lichtvaardig voorgenomen echtscheiding. Het doorlopen van de fasen van de door Hoefnagels onderzochte en geïntroduceerde scheidingsmelding is in dit kader voor elke scheidingsbemiddelaar een essentiële stap. Dit is formeel weliswaar niet de verzoeningsbemiddeling waarop de heer Rouvoet doelt, maar materieel

## Schonewille

komt dit onderzoek, dat de scheidingsbemiddelaar samen met de echtgenoten doet, daarbij wel dicht in de buurt. Veelal zijn echtgenoten die hebben besloten om te scheiden, daarbij niet over een nacht ijs gegaan en hebben zij reeds verschillende wat omschreven kan worden als verzoeningspogingen ondernomen, daarbij bijgestaan door een relatietherapeut of psycholoog. De bemiddelaar gaat dat proces natuurlijk niet overdoen.

Indien echtgenoten minderjarige kinderen hebben, zal in het scheidingsproces het onderscheid tussen het partnerschap en het ouderschap centraal staan. Zoals de titel van een notitie van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA kernachtig stelt: ouder blijf je. Het partnerschap wordt beëindigd; het ouderschap blijft per definitie altijd in stand en valt bovendien later vaak samen met het grootouderschap, wat weer zijn eigen dynamische kenmerken vertoont. De belangrijkste taak na de fase van de scheidingsmelding is voor de bemiddelaar die te maken heeft met partijen die ook ouders zijn, derhalve het bewerkstelligen van de transformatie van ex-partners tot toekomstige ouders. Ouders dient volstrekt duidelijk te worden gemaakt dat er na de scheiding sprake is van een BV Ouderlijke Zorg, met twee statutaire directeuren die niet kunnen worden ontslagen.

Omdat echtgenoten dit onderscheid tussen partnerschap en ouderschap tijdens hun huwelijk niet plegen te maken, hebben tijdens het scheidingsproces partneremoties in veel gevallen een verstoring werking op de invulling van het ouderschap. Menig ouder ervaart het slaken van de partnerband onder gelijktijdige bestending en soms zelfs intensivering van de ouderrelatie als twee aan elkaar tegengestelde processen en heeft hier soms grote moeite mee. De scheidingsbemiddelaar heeft in dit opzicht een sterk sturende rol. Zijn ouders eenmaal in staat om dit onderscheid te maken en daarnaar te handelen, dan is ruimte ontstaan voor een eerste paraplugesprek. Dit eveneens door Hoefnagels geïntroduceerde begrip – hij heeft daarbij wellicht gerefereerd aan de beroemde advertentie voor RVS-verzekeringen – staat voor een gesprek dat de ouders met hun kinderen voeren over hun beslissing om te gaan scheiden. Essentieel is dat de ouders een

dergelijk gesprek goed voorbereiden en zich als ouders loyaal opstellen ten opzichte van elkaar. Een dergelijk gesprek kan worden herhaald als het ouderschapsplan eenmaal vorm heeft gekregen. De kinderen worden in dit tweede gesprek door hun ouders geïnformeerd over de toekomst. De scheidingsbemiddelaar coacht de ouders bij het voeren van deze gesprekken met hun kinderen. Dat is het tweede belangrijke punt waar de scheidingsbemiddelaar naar voren komt als sturende persoon.

Dit brengt mij bij de veronderstelling van mevrouw Kalsbeek dat ingeval ouders gezamenlijk een overeenkomst tot stand willen brengen waarin zij niet of niet voldoende rekening hebben gehouden met de belangen van hun kinderen, de scheidingsbemiddelaar als het ware buitenspel staat. Diens opdrachtgevers zijn immers de ouders. Daarnaast zijn de ouders tevens degenen die uiteindelijk zijn nota betalen. De gedachte hierbij is wellicht geweest: wie betaalt, bepaalt wat er gebeurt. Mevrouw Kalsbeek heeft laten weten graag bereid te zijn om zich te laten overtuigen van de onjuistheid van die veronderstelling. Ik hoop daaraan met het volgende gedeelte van mijn betoog een bijdrage te leveren.

Indien haar veronderstelling juist is, zou dat impliceren dat de positie van de scheidingsbemiddelaar niet een neutrale, onafhankelijke positie is. Voorzover dit inderdaad de achtergrond vormt van de veronderstelling van mevrouw Kalsbeek, moet ik dit krachtig weerspreken. In elke bemiddelingsovereenkomst die tussen de scheidingsbemiddelaar en de echtgenoten tot stand komt, wordt duidelijk gemaakt dat de scheidingsbemiddelaar ten opzichte van partijen volstrekt neutraal en onafhankelijk is en in overeenstemming daarmee zal optreden. Ook wordt in die overeenkomst vastgelegd dat partijen het door de scheidingsbemiddelaar in rekening gebrachte honorarium voor de door hem aan hun zaak bestede uren aan hem dienen te betalen, ongeacht of uiteindelijk een echtscheidingsconvenant tot stand komt. Er wordt dus geen resultaatverbintenis vastgelegd.

Met betrekking tot de kinderen van echtgenoten die willen scheiden is de situatie heel anders. In verreweg de meeste gevallen zullen ouders de belangen van hun kinderen voorop

stellen. Zij hebben in het geheel niet het oogmerk om hun kinderen meer de dupe van de echtscheiding te laten worden dan onvermijdelijk toch al het geval is. Het gaat ouders zeker niet altijd gemakkelijk af. Zij voelen zich machteloos. Een scheidingsproces heeft immers vaak te lijden, in elk geval tijdelijk, onder het effect dat met de Engelse term "diminished parental capacity" wordt aangeduid: men is tijdelijk minder in staat om een goede ouder te zijn. Heel veel ouders spijt dat zeer, is mijn ervaring. In deze gevallen kan de scheidingsbemiddelaar volstaan met bijsturen door partijen er af en toe aan te herinneren dat partnerschap en ouderschap niet door elkaar heen moeten lopen.

Er is echter een klein aantal gevallen waarin de scheidingsbemiddelaar verder moet gaan. In die zaken ziet hij zich genooddaakt om stelling te nemen en op te treden als behartiger van de belangen van de kinderen van partijen. Dergelijke interventies kunnen worden gekwalificeerd als "partijdig". Deze partijdigheid is echter van een andere aard. Zij ziet namelijk op het behartigen van de belangen van minderjarige kinderen die niet zelf voortdurend participeren in bemiddelingsproces. Deze bijzondere rol wordt door de scheidingsbemiddelaar overigens ook uitgedragen tijdens de bemiddeling.

Een tamelijk recente ontwikkeling in dit verband is dat de scheidingsbemiddelaar in de loop van het bemiddelingsproces een gesprek voert met de kinderen van partijen. Het betreft hier ook gesprekken met kinderen jonger dan twaalf jaar. Dat is dus anders dan bij de rechter.

De **voorzitter**: Mevrouw De Pater heeft een vraag die waarschijnlijk door de heer Luchtenveld moet worden beantwoord.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): De heer Schonewille sprak even over de andere rol van de scheidingsbemiddelaar, namelijk het optreden als belangenbehartiger van het kind. Ik denk dat het goed is dat de indiener aangeeft op welk gezag die scheidingsbemiddelaar dat doet. Of heeft deze daar geen gezag toe? Dat is wel essentieel, ook in relatie tot de rol die in internationale verdragen is toegekend aan het horen van de kinderen.

## Schonewille

De heer **Luchtenveld** (VVD): Het is van belang dat de scheidingsbemiddelaar als onderdeel van zijn professie de kinderen hoort om te horen wat zij willen. Hij moet opkomen voor die overeenkomst. Als de scheidingsbemiddelaar tot het oordeel zou komen dat ook met nieuwe voorstellen van zijn kant die recht doen aan het belang van de kinderen geen overeenstemming kan worden bereikt over de overeenkomst, hoort hij die niet te ondertekenen. Dan komt de zaak toch bij een rechter terecht.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): De heer Schonewille duidt een meerwaarde aan waar het gaat om het optreden voor het belang van het kind. Daar moet op een of andere manier een gezagstitel voor bestaan en volgens mij is die er op dit moment niet, nergens. Ouders hebben het gezag of een voogd heeft gezag.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ouders ondertekenen de scheidingsbemiddelingsovereenkomst waarmee het hele proces start. Daarmee geven zij ook die bevoegdheid aan de scheidingsbemiddelaar. Het gaat niet alleen om hun eigen uitoefening van gezag, maar ook om de regeling ten opzichte van het kind.

De heer **Weekers** (VVD): Hebt u overwogen om die gezagsrelatie een plaatsje in de wet te geven, dus om de rol van de scheidingsbemiddelaar wat nadrukkelijker in de wet te zetten zodat hij later tijdens de bemiddeling zijn gezag zowel aan de overeenkomst als aan de wet ontleent?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik heb in mijn bijdrage toegezegd dat er op dat punt een nota van wijziging aan de Kamer zal worden gezonden. Dat zal gebeuren. Ik benadruk dat de scheidingsbemiddelaar niet behoort te ondertekenen als hij het niet eens is met de overeenkomst en dat hij is onderworpen aan tuchtrecht.

De heer **Schonewille**: Ik zei al dat kinderen ook worden gehoord als zij jonger zijn dan twaalf jaar. De aanzet tot die ontwikkeling, die breed wordt opgepakt door scheidingsbemiddelaars die lid zijn van VAS, is de door Leuven en Hendriks geschreven publicatie "Kind in bemiddeling" geweest. In het gesprek wordt door de scheidings-

bemiddelaar serieus geluisterd naar de kinderen. De kinderen worden daarbij in de gelegenheid gesteld om zich in alle vrijheid uit te spreken, uiteraard zonder dat zij door de scheidingsbemiddelaar voor loyaliteitskwesaties geplaatst worden. Elke vraag of uitspraak die de loyaliteit van de kinderen jegens hun beide ouders op de proef stelt, dient daarom in dit gesprek te worden vermeden. In het perspectief van het kind zijn beide ouders gelijkwaardig, gelijk aan elkaar. Het zou desastreuus zijn, als je daarin gaat treden.

Kinderen worden ook huns ondanks meegesleept in de echtscheiding van hun ouders, een ontwikkeling waartegen zij zich van nature zeer verzetten. Kinderen willen namelijk dat hun ouders bij elkaar blijven. De kinderen scheiden dus mee en zij dienen op die grond een stem te hebben in het bemiddelingsproces.

Vanzelfsprekend rust vervolgens op de scheidingsbemiddelaar, die het gesprek met de kinderen alleen voert, de taak om op prudente wijze om te gaan met hetgeen hem in dit gesprek ter ore is gekomen en om zijn verworven kennis over de visie van de kinderen vervolgens in te brengen in de bemiddelingsgesprekken die hij daarna met de ouders voert over het opstellen van een afgewogen ouderschapsplan.

Een hulpmiddel dat de scheidingsbemiddelaar hierbij ten dienste staat, is het zogeheten zorgmodel. Dit is een model dat de voormalige echtgenoten ondersteunt in het toegroeien naar collega-ouderschap. Toepassing van dit model in de bemiddelingsgesprekken met de ouders is een krachtig hulpmiddel bij het tot stand komen van ouderschap op maat. Dit is een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel. Ook in dit opzicht komt derhalve de "partijdige" positie van de scheidingsbemiddelaar aangaande de belangen van de kinderen voortdurend naar voren.

Samenvattend, kan worden gesteld dat het belang van het kind is verweven in het gehele scheidingsbemiddelingsproces. De scheidingsbemiddelaar treedt wat dit zeer belangrijke aspect betreft, zo nodig sturend op. Als het nodig is, treedt hij tevens als verdediger op van de belangen van de kinderen. Het gesprek dat door hem met de kinderen wordt gevoerd, vormt hiervan een duidelijke exponent. De

rol van de scheidingsbemiddelaar in dit opzicht zal worden versterkt ingeval het initiatiefwetsvoorstel kracht van wet krijgt. Immers, het voorstel bewerkstelligt dat echtgenoten pas kunnen scheiden, nadat zij met elkaar een overeenkomst gesloten hebben, in welke overeenkomst het ouderschapsplan een centrale positie inneemt.

Mevrouw De Pater-van der Meer zegt terecht dat met het horen van kinderen veel gericht omgegaan zal moeten worden. Het moet volgens haar niet blijven bij het hun formeel de gelegenheid te bieden om te zeggen wat zij ervan vinden. Het is echter thans wel de staande praktijk in de gevallen dat de rechter de echtscheiding uitspreekt. Ik verwijs naar artikel 809 van het Wetboek van burgerlijke rechtshandeling. Dit is ook al door de heer Van der Staaij aangehaald. De rechter is hierbij vrij in de wijze waarop hij vorm geeft aan dit aan de minderjarige toegekende recht. De minderjarige is niet verplicht om van de hem door de wet geboden gelegenheid gebruik te maken. In zeer vele gevallen volstaat de minderjarige dan ook met het geven van een schriftelijke reactie, daarbij gebruik makend van het hem door de griffie behulpzaam toegezonden formulier. Hierbij kan niet uitgesloten worden dat dit formulier door de ouders wordt ingevuld.

In de huidige scheidingsprocedure kan, als het gaat om de bescherming van de belangen van minderjarige kinderen, door de rechter niet dezelfde kwaliteit worden geboden als in het scheidingsbemiddelingsproces mogelijk is. Marginale toetsing van het ouderschapsplan heeft naar mijn mening nauwelijks zin, omdat het ouderschapsplan slechts een schriftelijke weergave is van de uitkomst van het bemiddelingsproces op dit punt. Marginale toetsing miskent de verwevenheid van het ouderschapsplan met de overige door de echtgenoten in hun echtscheidingsconvenant gemaakte afspraken. Een marginale toetsing kan daarom in de praktijk niet meer zijn dan het controleren of de door de wet voorgeschreven aspecten ook daadwerkelijk zijn geregeld in het ouderschapsplan. Immers, zo zou een rechter die slechts het eindresultaat, het ouderschapsplan, onder ogen krijgt, het verschil kunnen zien tussen ouders die beiden beschik-



## Schonewille

baar zijn voor hun kinderen en het verscheurd worden van diezelfde kinderen tussen hun beide ouders.

Een inhoudelijke toetsing van in het ouderschapsplan door de echtgenoten gemaakte afspraken, bezien in het geheel van het echtscheidingsconvenant, zou natuurlijk wel zinvol kunnen zijn. Maar indien een rechter wil komen tot een kwalitatief verantwoorde toetsing, dient ook hij een gesprek met de kinderen en eigenlijk ook met de ouders te voeren. Invoering van een dergelijke niet-marginale toetsingsprocedure zal onvermijdelijk leiden tot een fors extra tijdsbeslag voor de rechterlijke macht en mitsdien van een grote investering, die op dit moment realistisch verondersteld mag worden. Daarnaast heeft een dergelijke toetsing ingrijpende gevolgen voor de contractsvrijheid van partijen, die in Nederland toch nog steeds het uitgangspunt is.

Ik merk nog op dat invoering van marginale toetsing door de rechter reeds zal leiden tot een aanzienlijke extra werklast voor de rechtbanken. In dit opzicht mag voorts niet onvermeld blijven dat, zoals ook in de eerste termijn van de Kamer aan de orde is geweest, ouderschapsplannen in de loop van de tijd gewijzigd zullen moeten worden. In veel gevallen zullen ouders in staat zijn om deze wijziging in onderling overleg tot stand te brengen. Dat is ook een direct gevolg van bemiddeling waar ouders met elkaar leren te communiceren als ouders. Niettemin zal een systeem van verplichte marginale toetsing door de rechter, ook in geval van wijzigingen van ouderschapsplannen, tot een toename van werkzaamheden voor de rechtbanken leiden. Hiermee heeft de indiener tevens de vragen die mevrouw Vos hierover heeft gesteld, beantwoord. De indiener is op basis van het voorgaande dan ook met de heer Weekers van mening dat het belang van het kind in de setting van echtscheidingsbemiddeling beter tot uitdrukking komt dan bij de marginale toetsing van het ouderschapsplan door de rechter, zoals mevrouw Kalsbeek met haar amendement op het wetsvoorstel op stuk nr. 11 voorstaat. De indiener zou er dan ook bepaald de voorkeur aan geven om zijn wetsvoorstel te wijzigen door daarin concreet vast te leggen wat de taak van de scheidingsbemiddelaar is, met name

waar het de positie en de belangen van minderjarige kinderen betreft. Dat is zojuist aan de orde gekomen. Hierop hebben de woordvoerders Vos, De Wit, Van der Laan, Weekers en Rouvoet aangedrongen. Indiener is het met hen eens dat een toevoeging van een dergelijke strekking aan het wetsvoorstel tot verbetering daarvan leidt. Vastgelegd moet dan worden dat het de taak van de scheidingsbemiddelaar is om partijen te informeren en om te toetsen of de belangen van beide partijen, met name de belangen van de minderjarige kinderen, in acht zijn genomen bij het opstellen van de scheidingsovereenkomst waarvan het ouderschapsplan deel uitmaakt. Tevens moet worden vastgelegd dat minderjarige kinderen het recht hebben om met de scheidingsbemiddelaar te spreken en dat deze er zo goed mogelijk op toe dient te zien dat zij onbelemmerd van dit recht gebruik kunnen maken. Daarmee geeft indiener tevens antwoord op de daartoe strekkende vraag van de heer Van der Staaij.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is de indiener met mevrouw Kraneveldt een voorstander van een prominente rol van mediation in echtscheidingszaken. Hij heeft daarbij niet te hoge verwachtingen van mediators, zoals de heer Van der Staaij vreest, maar realistische. Hij baseert zich hiermee op onderzoek en experimenten.

De heer Rouvoet vraagt of bij het maken van een ouderschapsplan voldoende rekening wordt gehouden met de zwakkere partij. Waar het de verhouding tussen partijen in de bemiddeling betreft, is het de taak van de scheidingsbemiddelaar om compenserend op te treden indien er sprake is van een sterkere en een zwakkere partij. De scheidingsbemiddelaar dient er zorg voor te dragen dat er bij beide partijen sprake is van "informed consent". Die bereikt hij door zelf informatie te verstrekken. Dit zou je kunnen vergelijken met de Belehrungspflicht van de notaris waar de heer Weekers naar heeft gevraagd. Hij kan die ook bereiken door verwijzing van een partij naar een derde die op een bepaald gebied deskundig is. Als het gaat om het opstellen van een ouderschapsplan, kan deze derde een ontwikkelingspsycholoog zijn.

De scheidingsbemiddelaar draagt niet de eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van de door partijen

gemaakte afspraken. Indien partijen aandringen op het maken van afspraken waarmee de scheidingsbemiddelaar zich niet kan verenigen omdat deze strijdig zijn met de belangen van de kinderen of duidelijk ten nadele van een van de partijen strekken of niet aanvaard kunnen worden in het licht van de goede zeden of de openbare orde, zal de scheidingsbemiddelaar zich genoodzaakt zien om de bemiddeling te beëindigen. De bemiddelingsovereenkomst voorziet dan ook in bepalingen van die strekking.

Mevrouw Van der Laan stelt de vraag of er voldoende gekwalificeerde jurist-scheidingsbemiddelaars beschikbaar zijn. De indiener voorziet geen problemen op dit vlak. De actuele ledenaantallen van de Vereniging van Advocaat-Scheidingsbemiddelaars en de Vereniging van Mediators en Scheidingsbemiddelaars in het Notariaat bedragen 450 respectievelijk 100. De Vereniging van Advocaat-Scheidingsbemiddelaars laat voorts weten dat thans ruim 200 leden de opleiding tot scheidingsbemiddelaar volgen. Bedacht moet hierbij worden dat invoering van de voorgestelde wetgeving weliswaar tot nieuwe werkzaamheden leidt, zoals natuurlijk verondersteld, maar dat er ook sprake zal zijn van verschuiving van werkzaamheden. Ook thans vindt immers bemiddeling plaats in het voortraject van veel echtscheidingszaken die de rechtbanken op gemeenschappelijk verzoek behandelen. Dit heeft mevrouw De Pater van der Meer een aantal keer terecht opgemerkt.

De heer Weekers vraagt of er voorzien is in adequaat tuchtrecht voor de jurist-scheidingsbemiddelaars. Ook deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. De indiener hecht sterk aan het van toepassing zijn van een adequate klachtenregeling. Tuchtrecht is daarvan het sluitstuk. Beide vormen voor cliënten de waarborg dat de scheidingsbemiddelaar de geldende beroepsregels daadwerkelijk naleeft. Voor de scheidingsbemiddelaars van de Vereniging van Advocaat-Scheidingsbemiddelaars geldt een apart tuchtrecht. De leden van de Vereniging van Mediators en Scheidingsbemiddelaars in het Notariaat vallen onder het reguliere notariële tuchtrecht. Dat bevat voor mediationactiviteiten enkele aparte regels. Leden van deze specialisten-

## Schonewille

verenigingen zijn soms ook lid van het Nederlands Mediationinstituut dat ook nog voorziet in een aparte tuchtrechtprocedure. Ik merk nog op dat alleen de leden van de Vereniging van Advocaat-Scheidingsbemiddelaars en van de Vereniging van Mediators en Scheidingsbemiddelaars in het Notariaat kunnen optreden als jurist-scheidingsbemiddelaars. Ik verwijs daarvoor naar het bepaalde in artikel 149, onder c.

Een echtscheiding is een ingrijpende, emotionele gebeurtenis in het leven van een kind. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om veel negatieve gevolgen van echtscheiding voor kinderen te voorkomen of te verzachten. Uiteraard leidt dit wetsvoorstel niet tot een ideale situatie, maar wel tot aanzienlijke verbeteringen.

De **voorzitter**: Daarmee zijn wij gekomen aan het eind van de beantwoording van de indiener. Uiteraard valt datgene wat door mevrouw Heida en de heer Schonewille is gezegd onder de indienerlijke verantwoordelijkheid.

Ik hoop dat de heer Schonewille het als een compliment wil opvatten wanneer ik voor de Handelingen opmerk dat ik mij had kunnen voorstellen dat delen van zijn antwoord ook door de heer Luchtenveld zelf zouden zijn uitgesproken, omdat dat het toch iets gemakkelijker had gemaakt voor een aantal leden om meer politiek getinte interrupties te plegen, maar dat moet dan maar voor de tweede termijn blijven liggen.

Dan geef ik nu het woord aan de minister van Justitie.

□

Minister **Donner**: Voorzitter. Er is een beperkt aantal vragen aan mij gesteld. Tegelijkertijd is het ook mijn verantwoordelijkheid om te wijzen op bepaalde aspecten van het wetsvoorstel voordat het wordt aanvaard. Ik wil hier hartelijk dankzeggen dat ik in de gelegenheid wordt gesteld om mijn mening kenbaar te maken over het initiatiefwetsvoorstel. Ik wil ook graag de heer Luchtenveld complimenteren met het vele werk dat hij heeft verzet. Dit is voorwaar een wetsvoorstel dat niet een eenvoudige regeling bevat maar dat zich in een potentieel mijnenveld begeeft, te

weten het hele huwelijksrecht en de echtscheiding. Dat is, zoals ook uit de discussie blijkt, een niet eenvoudig onderwerp. Gaarne zal ik de Kamer van advies dienen.

Zoals aangegeven, is er ook een regeringsvoorstel, dat morgen in het kabinet zal worden behandeld na terugkomst van het advies van de Raad van State. Dit advies is een van de lichtste, op een blanco advies na. Een aantal aanpassingen was nodig in de memorie van toelichting. In die zin vermoed ik niet dat het kabinet op dat punt nog wezenlijke substantie heeft. Ik hoop dat het wetsvoorstel hier begin volgende week kan zijn.

Dat lijkt mij ook wenselijk omdat dan ook duidelijk zal zijn dat het voorstel van de regering in wezen eenzelfde uitgangspunt en doelstelling heeft als de voorstellen van de heer Luchtenveld als het gaat om het introduceren van het ouderschapsplan.

Ik zal u niet verhehlen dat er op het punt van de mogelijkheid van het scheiden zonder rechter een klein verschil is, maar dat zit vooral in de techniek, niet in het principe. Ik begrijp ook dat de heer Luchtenveld wel degelijk van mening is dat het niet een echtscheiding zal zijn bij onderlinge overeenstemming maar op basis van een beslissing van een overheidsinstantie. Dan is het meer de vraag waar men dit handzaam kan leggen binnen het palet van instanties dat wij kennen in Nederland.

Een ander punt van verschil dat duidelijk zal worden, is de omgangsregeling. De doelstelling is hoe wij zo goed mogelijke voorwaarden kunnen scheppen dat de problematiek op dat terrein wordt gereduceerd en niet gejuridificeerd. Alleen op dat punt meen ik dat toch een iets andere benadering gerechtvaardigd zou zijn dan in het wetsvoorstel. Voor het overige zijn doelstelling en intentie in wezen dezelfde. Ik meende dat wij al bij de vorige bespreking overeenstemming hadden over de wenselijkheid van de introductie van een ouderschapsplan. In het algemeen overleg heb ik aangegeven dat het eenvoudiger dan door middel van wet kan worden geïntroduceerd, namelijk via het procesreglement van de rechtbanken. Na advies van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor de rechtspraak ben ik tot de conclusie gekomen dat dat geen solide basis biedt. Vandaar dat

ik in het voorstel van het kabinet kom tot een wettelijke regeling voor het ouderschapsplan. De heer Luchtenveld heeft aangegeven dat het verstandig is om eerst de tekst te zien. Ik wil dus ook niet te zeer vooruitlopen op de verschillen tussen beide voorstellen. Ik wil slechts aangeven waar er mogelijk verschillen zitten. Ik zal mij eerst concentreren op het scheiden zonder rechter en de omgangsregeling en vervolgens bekijken hoe het voorgestelde ouderschapsplan kan worden ingevoegd.

De voornemens op dit punt heb ik opgeschreven in de brief van 13 april 2004. Daarin heb ik ook aangegeven dat ik de voorstellen in wetgeving zou uitwerken. Naar aanleiding van de brief hebben wij drie keer overleg gevoerd. Twee punten van geschil bleven over: de administratieve scheiding als alternatief voor de flitsscheiding en de wijze van regeling van het ouderschapsplan.

Uit de opmerking van de heer Weekers kon de indruk ontstaan dat de Kamer van mening is dat haar moties niet goed zijn uitgevoerd. De motie van mevrouw De Pater-van der Meer inzake een wettelijke plicht om een ouderschapsplan te regelen wordt uitgevoerd. Ik heb reeds aangegeven hoe ik mij dit voorstel.

De motie van de heer Schonewille strekte tot het binnen drie maanden houden van een nader onderzoek naar de mogelijkheid van echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter. Ook die motie is uitgevoerd, zij het dat ik moet toegeven dat het niet geheel binnen drie maanden is gelukt. Ik ben echter tegelijkertijd ingegaan op de minimum-omgangsregeling als bonus. Dat moest compenseren dat het iets later is geworden. Ook die motie is dus uitgevoerd.

Ook de motie van de heer Dittrich is uitgevoerd. In de brief die ik ter consultatie had uitgezet, had ik, zoals ik daarnet al zei, een voorstel opgenomen voor een minimum-omgangsregeling. Het voorstel is uitgezet bij diverse instanties ter voorbereiding van de definitieve beleidsbrief. Aangezien de adviezen unaniem afwijzend waren, heb ik besloten het punt te laten vervallen. Dat is in het overleg met de Kamer besproken.

Ook de motie van de heer Dittrich inzake de verplichte bemiddeling in geval van omgangsconflicten heb ik uitgevoerd. Dat is gebeurd in de

## Donner

vorm van een bepaling in het wetsvoorstel die de mogelijkheid regelt van verwijzing van de rechter naar een bemiddelaar, dat mede omdat een verplichte inzet van bemiddeling bij echtscheiding een enorme uitbreiding van de belasting zou betekenen. De bemiddeling is nu een succes in het geval van een aantal conflicten, maar het grootste deel van de echtscheidingen is zonder conflict. Dan is het minder zinvol om bemiddeling in te schakelen.

Ik meen te mogen stellen dat de moties van de Kamer wel degelijk worden uitgevoerd. Daarover hoeft bij de Kamer geen reden tot zorg te bestaan.

Dat hoeft ook niet te bestaan op een ander punt. Ik herhaal wat ik eerder heb gezegd. Als ik een procedure van echtscheiding afwijs zonder tussenkomst van de rechter, is dat geen principezaak. Het gaat om de vraag hoe we dat het beste kunnen aanpakken. Aanvankelijk lag daar een principiële verschil, zolang de voorstellen van de heer Luchtenveld beruisten op het idee van echtscheiding bij onderlinge overeenstemming, waarvan die overeenstemming enkel en alleen werd geregistreerd door een ambtenaar. Dat is iets wezenlijk anders. Dat zat vooral vast, niet op het feit dat ik meen dat er een rechter moet worden ingeschakeld, maar dat er een beslissing moet zijn van een autoriteit, die vaststelt dat er een echtscheiding heeft plaatsgevonden. Men krijgt soms, de discussie volgend, de indruk dat dat een meer theoretische discussie zou zijn, naar aanleiding van Brussel II bis. Het is echter een gewone, materiële eis, waar mensen die hebben gekozen voor de flitscheiding vierkant tegenaan lopen. Niet alleen vanwege Brussel II bis, maar vanwege de wetgeving in allerlei landen. Ik heb hier een bloemlezing van brieven van mensen die in verschillende landen oplopen tegen dit probleem. In de VS loopt men op tegen problemen bij het aanvragen van een visa. Als men getrouwd is geweest, moet dan blijken of men legaal is gescheiden, wat niet kan worden aangetoond. Derhalve kunnen deze personen de VS niet meer in, zeker niet als het erom gaat om te huwen met iemand daar. Dat heeft niets met Brussel II bis te maken, want het gaat om de VS. Over het afgelopen jaar zijn dat zo'n twintig brieven van

mensen die vierkant oplopen tegen de constatering: ik kan niet hertrouwen, tenzij ik eerst hertrouw met mijn ex-partner, mij dan voor de Nederlandse wet laat scheiden, om vervolgens weer vrij te zijn. In die zin is het geen illusie.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): De bloemlezing gaat natuurlijk om allemaal flitscheidingen. Ik begreep net van u dat, als er een beschikking is – dat zit nog niet in het voorstel-Luchtenveld, maar het komt er wel aan – het probleem wordt ondervangen.

Minister **Donner**: Nee, ik ga daar nog op in. Ik had het over het principiële verschil tussen het voorstel-Luchtenveld en mijn visie. Dat punt stond ter discussie bij de voorgaande AO's, omdat het toen nog ging om het registreren van een wilsovereenstemming tussen partijen. Nogmaals, dat is ook de tekst zoals die nu nog in het voorstel ligt. Ik heb in de discussie begrepen dat het de bedoeling is om daarvan een beslissing te maken van een autoriteit, die dan ook bepaalde toetsende functies zal moeten vervullen. Dat verandert het karakter van de ambtenaar van de burgerlijke stand volstrekt. Wel een correctie ten aanzien van de discussie tussen de heren Luchtenveld en Rouvoet: het huwelijk wordt niet constitutief bepaald door de ambtenaar van de burgerlijke stand bij de sluiting ervan. Het gaat om de vaststelling dat de wil van beide partijen is gericht op het sluiten van het huwelijk, waarna het huwelijk ontstaat door de verklaring van de ambtenaar van de burgerlijke stand dat partijen de wil aldus hebben uitgesproken. Bij echtscheiding is dat anders, en ook internationaal is dat anders geregeld. Ik weet dat precies, omdat ik afgelopen vrijdag nog een huwelijk heb gesloten.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Ik dacht dat de minister wilde zeggen dat hij afgelopen vrijdag is gescheiden. Ik schrok al.

De VFAS geeft aan dat met het huidige initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld het risico bestaat dat een scheidingsovereenkomst die is ingeschreven bij nader inzien nietig blijkt te zijn. Vervalt dat bezwaar ook als daarvoor een beschikking in de plaats komt?

Minister **Donner**: Dat is inderdaad een probleem, maar dat zit op meer vast dan alleen het punt van de verklaring. Doordat in het huidige initiatiefwetsvoorstel onder andere de eisen van het ouderschapsplan in het Burgerlijk Wetboek zijn besloten en met de sanctie van nietigheid worden bedreigd en niet in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, is de vraag of alleen de verklaring voldoende is. Het is namelijk niet een procedurele eis dat het plan er moet zijn voor de beslissing, maar het kan worden uitgelegd als een constitutief onderdeel dat bovendien met nietigheid wordt bedreigd. Dan moet het wetsvoorstel er inderdaad heel duidelijk op gericht zijn dat die eisen van ouderschap procedureel van aard zijn en dat de ambtenaar geen uitspraak mag doen als daaraan niet wordt voldaan. Als hij dat wel zou doen, is de beslissing van de ambtenaar bepalend. Er is dus geen sprake van een geringe herschrijving.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Nee, dat heb ik goed in de gaten, maar ik vind dit een essentieel punt.

Minister **Donner**: Het is een fundamenteel punt.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Ik sta altijd open voor opmerkingen van ministers en dat geldt zeker ook voor die van deze minister. Maar is het niet juist dat, met het oog op artikel 1:67 waarin de sluiting van het huwelijk is beschreven, de ambtenaar van de burgerlijke stand het huwelijk sluit door te verklaren dat dit is gesloten? Hij doet dat immers met de woorden: "Ik verklaar u tot man en vrouw." Het is mogelijk dat dan een constitutieve verklaring te noemen, maar zonder die is het huwelijk toch niet een feit dat als zodanig wordt erkend en dat rechtsgevolgen kan hebben als die verklaring niet volgt?

Minister **Donner**: Wij zijn het erover eens dat er zonder die verklaring geen sprake is van een huwelijk. Wij verschillen echter van mening over de vraag of de verklaring constitutief is of declaratoir.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Het moet geen woordspelletje zijn.

Minister **Donner**: De deskundigen zitten aan mijn zijde.

## Donner

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie): Ja, maar ik wil graag leren. Daarom stel ik een nadere vraag. Als het huwelijk niet tot stand komt in het geval dat die verklaring niet wordt uitgesproken, heeft het in ieder geval een constitutief element in zich.

Minister **Donner**: Dat ben ik volledig met de heer Rouvoet eens. Het is een *conditio sine qua non*. Dit was een correctie van het begin van de route. Het geeft aan dat, als wij het erover eens zijn dat Brussel II bis en ook Brussel II een beslissing van een autoriteit vereist, het niet noodzakelijkerwijs een rechterlijke autoriteit eist. Er zijn wel voorbeelden over tafel gegaan van Denemarken en Portugal. De Kamer moet echter wel beseffen dat de persoon die het in Denemarken doet, een quasi-rechterlijke ambtenaar is. Die wordt ook in alle internationale overeenkomsten aangeduid als een "administrative authority with equivalent judicial powers" als een "judicial authority". Hij is niet alleen verantwoordelijk voor de echtscheiding, maar ook voor verschillende familierechtelijke zaken. De regeling in Portugal omvat inderdaad de mogelijkheden en de bevoegdheden van de ambtenaar van de burgerlijke stand ten aanzien van de besluitvorming. Daarnaast omvat die een procedure die onder andere comparitie van partijen inhoudt. Bovendien kan het huwelijk niet worden ontbonden als het Openbaar Ministerie verklaart dat het daar tegen is. Dat is op zichzelf een aantrekkelijke gedachte. Dat is met het oog op onze verhouding met het Openbaar Ministerie misschien nog wel eens een gedachte, maar ik zou het OM daarmee voorlopig niet willen belasten.

De heer **De Wit** (SP): De minister geeft aan dat onder de gerechtelijke autoriteit die in 2-bis bedoeld wordt, je zou kunnen verstaan de ambtenaar van de burgerlijke stand, mits je die persoon bevoegdheden verleent. Zal dat in het kader van het voorliggende wetsvoorstel geregeld kunnen worden of kan het als aanhangsel van het eerste artikel waarin de ambtenaar genoemd wordt, aldus worden omschreven? Of is daarvoor meer nodig?

Minister **Donner**: Daarvoor is zonder meer een andere regeling van de burgerlijke stand nodig. Het zal ook

betekenen dat ik totaal andere kwalificaties aan de desbetreffende ambtenaren van de burgerlijke stand moet stellen. Wij hebben het dan over de techniek. De ambtenaren van de burgerlijke stand zijn voor een groot aantal functies nodig en dit is er een van. Bij de rechtbanken is er het praktische voordeel van concentratie van deskundigheid. Bovendien worden de echtscheidingszaken nu geconcentreerd op 19 plaatsen, te weten bij de arrondissementsrechtbanken. Als het zou gaan om een ambtenaar van de burgerlijke stand zou ik het moeten verdelen over 460 plaatsen in Nederland, waarbij iedere burgerlijke stand de benodigde deskundigheid moet hebben om de functie vanuit de wet in te kunnen vullen. Ook in logistiek oogpunt zou het een vrij fundamentele opwaardering betekenen van bepaalde ambtenaren bij de burgerlijke stand. Het zou ook kunnen betekenen dat ik binnen de burgerlijke stand niet alle ambtenaren bevoegd verklaar tot het opnemen van de akte, maar een beperkt aantal. Nog daargelaten de opleidingseisen die aan hen gesteld moeten worden. Dan zou vervolgens de bevoegdheid in het voorliggende wetsvoorstel geregeld kunnen worden. Maar de regeling zoals die er nu ligt, bevat dat nog niet. Die omvat wel de figuur van de akte, maar niet de omschrijving dat die akte iets anders inhoudt dan de verklaring van partijen. Dat is naar mijn mening dan ook niet voldoende om te voldoen aan Brussel II bis.

Mevrouw Heida verwees naar de studiemiddag en het standpunt van prof. De Boer. Volgens de ambtenaren die aanwezig waren, heeft hij hetgeen waarop mevrouw Heida doelde, niet in zijn lezing gezegd. Ik wijs er ook op dat prof. De Boer heeft geparticipeerd in het advies van de Staatscommissie. Ik ben het overigens volstrekt met mevrouw Heida eens dat wij op dit terrein pas zekerheid hebben als het bij de rechter ligt. Mijn standpunt is niet dat het *coûte que coûte* een rechterlijke autoriteit moet zijn, maar als ik een andere autoriteit benoem zal ik deze bevoegdheden moeten geven die vergelijkbaar zijn met de rechterlijke functie.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De minister redeneert nu vanuit de ambtenaar van de burgerlijke stand. Je zou dan bijna denken dat het

beter is om een rechter te benoemen zijnde zo'n nieuwe ambtenaar van de burgerlijke stand.

Minister **Donner**: Er is de wens uitgesproken om echtscheidingen mogelijk te maken zonder daarbij de rechter in te schakelen. Daarvan zeg ik dat dit een keuze is die ik niet maak, omdat ik die functie niet zie. Puur zakelijk bezien is het overigens niet meer dan een kwestie van bordjes verhangen. Daar komen nog bij de praktische elementen. Op grond van artikel 6 van de Grondwet wijs ik erop dat zodra tijdens de procedure blijkt dat er verschillen zijn die beslecht moeten worden, ik alleen maar iets kan doen als ik de ambtenaar van de burgerlijke stand formeel onderdeel van de rechterlijke macht maak. Anders ben ik in strijd met de Grondwet omdat ik dan een regeling van geschillen over burgerlijke rechten overlaat aan een ander dan de rechter. In de gevallen dat er sprake is van een geschil zal de rechter per definitie bevoegd moeten zijn voor het gehele terrein. Wij hebben het dus slechts over die situaties waarin er overeenstemming is. Ik constateer dat de procedures bij de griffie bij een gemeenschappelijk verzoekschrift al zodanig zijn dat dit vrij snel kan, ook ingeval er kinderen zijn. Dan blijft als wezenlijk element over om niet alleen de belangen van het kind, maar ook van de zwakkere partij bij de echtscheiding te beschermen. Er is gezegd dat dit op andere wijze geregeld moet worden. Men dient zich niet te veel illusies te maken dat dit wezenlijk anders is bij de rechterlijke macht. Alleen als er echt scheve verhoudingen naar voren komen, bestaat de mogelijkheid om in de overeenkomst te treden. Verder wordt er getoetst of aan een aantal wettelijke eisen is voldaan.

De heer **Weekers** (VVD): De minister heeft het over de bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand en zegt dat deze een andere deskundigheid moet hebben dan waarvan thans sprake is. Over welke additionele deskundigheid moet de ambtenaar van de burgerlijke stand dan beschikken? Welke bevoegdheden moeten er extra aan de ambtenaar van de burgerlijke stand worden toegedicht?

Minister **Donner**: Zoals ik heb beschreven, is de functie van de

## Donner

ambtenaar bij het sluiten van het huwelijk uitsluitend om te verklaren dat er twee wilsverklaringen zijn. Die functie is er uit het oogpunt van rechtszekerheid, zodat later niet een geschil kan ontstaan of de wil wel verklaard is. Doordat hij dat constateert en door de akte staat dat huwelijk vast. Dat is een regeling uit een oogpunt van rechtszekerheid.

In de regeling van de echtscheiding gaat het om wat anders. Dan gaat het om het ontvlechten van een aantal verplichtingen die in de loop van de tijd zijn ontstaan. De regeling die de heer Luchtenveld heeft voorgesteld, waarbij de regelingen over het ouderschapsplan, de omgang en de verklaring ex artikel 150 onderdeel vormen van de materiële voorwaarden om tot echtscheiding te komen, veronderstelt een totaal andere deskundigheid bij die ambtenaar.

Hij zal moeten kunnen beoordelen of wat daar ligt, beantwoordt aan de eisen die in de wet worden gesteld. Ik denk dat het ook nodig is om zwakke partijen te beschermen. Een van de elementen in de wetgeving van andere lidstaten is dat het openbaar belang eist dat de echtscheiding dan eventueel niet wordt uitgesproken. Bij ons gaat het ook nog steeds om de verklaring dat er sprake is van duurzame ontwrichting. Dat betekent ook een toetsingsbevoegdheid. In andere landen worden deze eisen ook gesteld. Dat betekent dat ik eisen moet gaan stellen aan de juridische opleiding.

Ik erken onmiddellijk dat de functies in het voorstel worden verdeeld. Er wordt een garantie gezocht in de handtekening van een advocaat, notaris of scheidingsbemiddelaar. In deze regeling komt de toestemming van de ambtenaar van de burgerlijke stand daar nog bij.

Als twee volwassenen een huwelijk kunnen sluiten, kunnen zij het ook ontbinden bij onderlinge overeenstemming en dan moeten zij niet afhankelijk zijn van de toestemming van de overheid, dat was het uitgangspunt, maar wij krijgen een regeling waarbij die twee volwassenen niet meer afhankelijk zijn van één toestemming, van de rechter, maar van twee toestemmingen, namelijk ook nog van een advocaat, notaris of bemiddelaar.

Die toestemming is in het voorstel niet genormeerd. Wij hebben wel een beschrijving gekregen van wat de bemiddelaar doet, maar dat ligt

niet vast in het wetsvoorstel. Als er geen handtekening is, kan er niet gescheiden worden. De prijs om de rechter eruit te schrijven is dat de echtscheiding afhankelijk wordt gemaakt van de toestemming van twee instanties. De ene is een particulier persoon, zoals een advocaat, notaris of scheidingsbemiddelaar, en de andere is een overheidsfunctionaris, waarbij de rechter nog steeds het alternatief blijft. Dat is dus een van de redenen waarom ik zeg: laten wij nu eens even kijken wat wij aan het doen zijn in het kader van deze regeling.

De heer **Weekers** (VVD): Thans neemt de rechter een beslissing, nadat eerst ook al advocaten moesten zijn ingeschakeld. Dat is nu dus niet meer het geval. Wanneer de echtscheidingsbeschikking door de rechter is genomen, komt die uiteindelijk toch nog terecht bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. Die moet ook nu op procedurele aspecten toetsen, zij het dat het dan alleen het procedurele aspect is. Er wordt gekeken of de wil nog steeds bestaat en of er ook een akte van berusting bij is. In het voorstel van de heer Luchtenveld komen daar enkele nieuwe formele toetsmomenten bij. Dan kom ik dus toch weer terug bij de vraag: wat moet er nu nog allemaal extra gebeuren door die ambtenaar van de burgerlijke stand, wat nu niet hoeft? Volgens mij zijn dat maar een paar kleine procedure aspecten. Vervolgens maakt die ambtenaar een akte op.

Minister **Donner**: In het voorstel van de heer Luchtenveld zal die ambtenaar gewoon moeten doen wat de griffie en de rechter nu ook doen. Hij moet dan die bevoegdheden hebben. Ik zit met die toetsing of is voldaan aan de inhoudelijke, materiële eisen die gesteld worden in het ouderschapsplan? Er zijn voorts nog andere zaken, zoals alimentatie en pensioen, die ook geregeld moeten zijn. Op dit moment, zeker in de gevallen van onderlinge overeenstemming, gaat men naar de griffie. In de toekomst zal men daar een ouderschapsplan neerleggen. Het verzoek is gewoon dat men wil scheiden. En die wordt uitgesproken door de rechter. Dat betekent op dit moment niet, behoudens in marginale gevallen, dat de rechter dat nog eens over gaat doen. Dat is precies wat in het

voorstel van de heer Luchtenveld door het apparaat en de ambtenaar van de burgerlijke stand gedaan moet worden. Dat gebeurt nu ook door de griffie. Dat is dus niet zo wezenlijk anders, behalve dat de burgerlijke stand daar op dit moment ten enenmale niet op berekend is. Dat vereist een totaal andere ervaring, kennis en deskundigheid. Zeker als wij een ouderschapsplan invoeren, juist met het oog op het voorkomen van geschillen – en a fortiori is dat als er kinderen bij zijn – is het grote voordeel van de rechtbank dat men daar tegelijkertijd ook zicht heeft op de bepalingen die later tot geschillen leiden, zodat men die ervaring kan verwerken bij de toetsing van de eventuele inhoudelijke voorstellen in het ouderschapsplan. Het biedt dus een verhoogde deskundigheid tegen een lagere prijs. Die deskundigheid heb ik niet bij de burgerlijke stand. De heer Weekers zegt dat de akte later moet worden ingeschreven. Dat is in beide gevallen zo. Dat is dus ook geen winst. Die akte zal altijd ingeschreven moeten worden in de burgerlijke stand. In het ene geval is dat vonnis. Op dat moment is dat hetzelfde als het kadaster dat eventueel de akte van de notaris overschrijft. Op dat punt wordt er dus niets wezenlijks toegevoegd. De advocaat krijgt een aanvullende rol namelijk toetsen van de beëindigingsovereenkomst als je niet naar de rechter gaat. Dan moet je immers naar de notaris, de advocaat of de scheidingsbemiddelaar. Kortom, wat is nu de eenvoudige procedure?

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF): Er is een keuze tussen één handtekening van de rechter en twee handtekeningen, namelijk die van de ambtenaar van de burgerlijke stand en daaraan voorafgaand die van de mediator. De minister stelt dat die twee handtekeningen zoveel slechter zijn dan één handtekening. Maar het gaat natuurlijk om het feit wat in een daadwerkelijke situatie die twee handtekeningen opleveren. De handtekening van de mediator is natuurlijk cruciaal, omdat daar een heel mediationproces aan vooraf is gegaan. Dat is nu juist de winst in het wetsvoorstel van de heer Luchtenveld. Het gaat dus niet om die handtekeningen, het gaat om de winst in het uiteindelijke proces, het gaat om het eindresultaat.



De heer Donner, minister van Justitie

© M. Sablerolle – Gouda

Minister **Donner**: Als u nog meer waarborgen wilt, dan zetten wij er desnoods nog een paar handtekeningen bij. Het uitgangspunt van het voorstel is dat anderen zich er niet mee moeten bemoeien als de twee partners overeenstemming hebben bereikt. Ik constateer echter dat bij het voorstel in alle gevallen een bemiddelaar, een advocaat of een notaris moet worden ingeschakeld. Het kan ook zijn dat men naar de rechter moet en dat de procedure bij de rechtbank overgedaan moet worden bij de burgerlijke stand. Op deze wijze verplichten wij tot het inschakelen van een particuliere beroepsbeoefenaar. Het gaat bovendien om een advocaat. Die is geëigend om voor één partij op te treden. Dat biedt geen waarborg dat het ouderschapsplan of de verdere afspraken adequaat zijn. Dat geldt ook voor de notaris. De heer Schonewille heeft ons een beschrijving gegeven van hoe de echtscheidingsbemiddelaar werkt. De wet regelt echter niets. Die stelt alleen dat er een handtekening van een echtscheidingsbemiddelaar moet zijn. Er is geen tuchtrecht of tuchtrechtspraak. Er is slechts een tuchtregeling. Het klachtrecht wordt verzorgd door de beroepsgroep. Daar wordt de echtscheiding van afhankelijk gemaakt. Het voorstel is dus niet alleen gecompliceerd, maar biedt ook weinig waarborgen.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): De minister signaleert zeer veel problemen. Wij zijn hier om die op te lossen. Is er een oplossing te bedenken waarbij de ambtenaar de handtekening zet en de internationale erkenning toch geregeld kan worden?

Minister **Donner**: Die internationale erkenning is denkbaar. Dan moeten wij van de ambtenaar net zoiets maken als de rechter in de huidige situatie.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik bedoel zonder de tussenstap van nieuwe training voor de ambtenaar enzovoorts.

Minister **Donner**: Die training hangt samen met de verwachting van de bedoelde ambtenaar, die moet voldoen aan de voorwaarden die internationaalrechtelijk aan zijn functioneren worden gesteld. De fundamentele vraag is of echtscheiding bij onderlinge overeenstemming kan geschieden of niet. Wat mij betreft is duidelijk dat de voorstellen voor een bemiddelaar primair bedoeld zijn voor die gevallen waarbij kinderen betrokken zijn. De heer Schonewille heeft diverse voorwaarden geschetst die betrekking hebben op de kinderen en het belang van de kinderen. Dat belang bepaalt volgens het voorstel niet de

wet maar de beroepscode van de bemiddelaars. Dat vind ik dubieus als het gaat om de belangen van derden.

Vervolgens is de vraag wat er wettelijk geregeld moet worden. Ook als er geen kinderen zijn, heeft de rechterlijke macht de restfiguur van de zorg voor de zwakkere partij als het gaat om afspraken over de verdeling van het vermogen en de afspraken over alimentatie en pensioen. Bij de alimentatie verkies ik een aantal forfaitaire regels. Als het wetsvoorstel voor de forfaitaire regeling van alimentatievoorzieningen wordt aanvaard, is dat element uitgeschakeld. Wij maken ons hier in de Kamer regelmatig zorgen over gedwongen huwelijken. Zo is er ook in een aantal situaties grond voor zorgen over gedwongen echtscheidingen. De functie om in te grijpen in het huwelijk en op een aantal punten het ouderschapsplan anders te regelen, is bij uitstek een functie van de rechterlijke macht. In het voorstel kunnen de bemiddelaar, notaris of advocaat slechts hun handtekening onthouden. Zij kunnen niet zeggen hoe het anders moet. In die procedure worden de partijen naar huis gestuurd met de boodschap er op een andere wijze uit te komen. De essentie van de rechterlijke macht is dat er, los van de overeenstemming van de partijen, een regeling opgelegd kan worden. Dat maakt het mogelijk om knopen door te hakken. In wezen is nu de rol van een echtscheidingsmiddelaar beschreven en die beschrijving heb ik voor het eerst gehoord. Ik stel vast dat de bemiddelaar daarbij een wezenlijk andere functie dreigt te krijgen dan de bemiddelaar van een conflict. Hij krijgt een eigenstandige rol binnen het geheel. Hij moet toetsen of er wordt voldaan aan de wettelijke eisen. Hij moet toetsen of er wordt voldaan aan de belangen van de kinderen. Dat maakt hem tot een derde partij in die onderhandelingen, waardoor hij zijn bemiddelende functie niet meer kan vervullen. Ik vraag mij af of dat een goede invulling is.

Deze beschrijving is op dit moment gegeven en ik zou daar graag nog een keer rustig en willen reflecteren. Ik betwijfel of de voordelen die wij nu hebben bij mediation, ook optreden als ik de rol van de mediator aanvil met de rol van de rechter. Het normale proces – en zo zal het ook worden voorgesteld

## Donner

in het kabinetsvoorstel – is dat de rechter kan verwijzen naar een mediator in het geval van conflicten waarvan hij zegt: daar moet u uit komen. De rechter houdt namelijk zijn eigen rol ten aanzien van de belangen die moeten worden behartigd. Men praat over een functie van mediator die op dit moment niet zo wordt ingevuld in de verhoudingen.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik krijg de indruk dat de minister van Justitie die ambtenaar optuigt op een manier waarop de rechter het momenteel niet doet. De rechter toetst alleen marginaal bij een gemeenschappelijk verzoek. Maakt de minister van die ambtenaar niet een soort superrechter die veel meer doet dan de rechter nu in de praktijk doet? Werpt hij daarmee geen fictief obstakel op tegenover de wet Luchtenveld?

Minister **Donner**: De rechter heeft wel degelijk een meer dan marginale rol als er kinderen in het geding zijn. In het voorliggende voorstel wordt alles aan de bemiddelaar overgelaten, ook als er kinderen zijn. De wetgever gaat er op tal van punten vanuit dat het belang van het kind bij een echtscheiding doorslaggevend moet zijn. Daarbij speelt een wezenlijk ander belang een rol en dat vergt een persoon die bevoegd is om in het belang van het kind in te grijpen. Een bemiddelaar kan dat niet. Hij kan alleen zeggen dat hij zijn toestemming onthoudt, maar hij kan niet zeggen: en zo moet het. Daarom wordt er door advocaten op gewezen dat, omdat de rechter volgens de regeling alleen optreedt in gevallen van geschil, ook het horen van het kind wordt beperkt tot die gevallen. Het kan best zijn dat het horen van het kind in de beroepsregeling zit, maar het zit niet in het voorliggende wetsontwerp. Dat is namelijk een typische functie van de rechter. Wij moeten dus kijken wat wij inruilen voor een redelijk handzame en overzichtelijke procedure om iemand anders te krijgen die wij geen rechter noemen, maar wel de taak van de rechter kan vervullen. Om dat te doen, moeten wij ook nog een paar andere figuren invoeren, plus een aantal andere zaken waar ik straks over kom te spreken.

Daarom zeg ik dat wij even niet moeten denken over principes, want voor het internationale recht moeten

wij een figuur hebben die meer doet dan alleen het registreren van de overeenstemming. Aangezien dat er nog niet ligt, is het ook niet eerlijk om op basis van deze teksten te vergelijken, want ik moet eerst zien wat er dan voor in de plaats komt om te kijken of dat naar mijn mening internationaalrechtelijk wel of niet zal voldoen. Wij hebben daar dan een discussie over. Voorts voeren wij dan de discussie of er echt winst is ten opzichte van de regeling die naar mijn mening veel eenvoudiger en goedkoper is.

De heer **Weekers** (VVD): Ik denk dat het inderdaad belangrijk is om de wetsvoorstellen van de minister en de adviezen van de Raad van State te zien, zodat wij die ernaast kunnen leggen. Begrijp ik goed dat de minister van plan is om de hele verplichte procesvertegenwoordiging en de familiepraktijk eruit te schrijven?

Minister **Donner**: Partijen dienen een ouderschapsplan in en dit loopt door via de figuur van de mediation. Daar zit geen procesvertegenwoordiging meer in.

De heer **Weekers** (VVD): Een gemeenschappelijk echtscheidingsverzoek via de rechtbank kan nu alleen maar door een advocaat worden ingediend. Ik meen de minister zo begrepen te hebben dat dit in zijn nieuwe plannen niet meer nodig is.

Minister **Donner**: Ik weet niet uit mijn hoofd hoe dit in mijn voorstel is geformuleerd. Dit punt kunnen wij bespreken als het stuk voorligt.

Uit onderzoek blijkt dat de bescherming van de zwakke partij een wezenlijk element moet zijn van de echtscheiding. Het horen van het kind zoals dit nu verplicht is op grond van artikel 809 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is gekoppeld aan de functie van de rechter. Als de rechter eruit wordt geschreven, wordt automatisch de hoorplicht uitgeschakeld.

Ik heb al gesproken over een ander gevolg van het voorstel van de heer Luchtenveld, namelijk dat het ouderschapsplan bijgevoegd moet zijn op straffe van nietigheid van de huwelijksontbinding. Dit kan betekenen dat iemand die van mening is dat hij gescheiden is, later geconfronteerd kan worden met het

feit dat er geen sprake is van een ouderschapsplan in de zin van de wet en dat daarmee de hele echtscheiding nietig is. Daarom zal dit in het voorstel van het kabinet een onderdeel van rechtsvordering zijn, namelijk dat er niet mag worden uitgesproken tenzij er een ouderschapsplan is. Het voorstel van de heer Luchtenveld draagt het risico in zich dat als er geen ouderschapsplan is en de scheiding toch wordt uitgesproken, de echtscheiding nietig is. Als het ouderschapsplan in het Burgerlijk Wetboek wordt opgenomen, wordt het daarmee in wezen een materiële voorwaarde voor de echtscheiding.

Het ontbreken van het ouderschapsplan zal niet frequent voorkomen, maar in de rechtspraak zullen geleidelijk inhoudelijke eisen worden gesteld aan het ouderschapsplan. Dan bestaat de reële kans dat op een gegeven moment moet worden geconstateerd dat wat er ligt geen echt ouderschapsplan is. De ambtenaar van de burgerlijke stand zal moeten toetsen of aan die voorwaarde voldaan is als zijn verklaring bepalend wordt voor de echtscheiding.

De regeling van de rechterlijke uitspraak is niet alleen een vorm, maar ook wezenlijk voor de rechtszekerheid. Op die manier kan worden voorkomen dat men later wordt geconfronteerd met de constatering – wat nu ook voorkomt bij de flits scheiding – dat men dacht gescheiden te zijn maar het niet is. Bij de flits scheiding geldt dit voor de wetgeving van andere landen, maar in deze situatie zou dit ook naar Nederlands recht het geval zijn. De Raad van State heeft in reactie op het wetsvoorstel gewezen op die problemen. Ik ben van mening dat hier niet voldoende adequaat op is geantwoord in de memorie van toelichting. Dit blijft een reëel punt van rechtsonzekerheid.

De omgangsproblematiek is belangrijk. Er bestaat een probleem en dat neem ik volledig serieus. Het zal niet altijd oplosbaar zijn. Er is een probleem met drie belangen en als er meer kinderen zijn die een verschillende verhouding tot de ouders hebben, zijn er zelfs nog meer belangen. Dat is een wezenlijk probleem. In tegenstelling tot dat wat wordt gezegd, meen ik dat de regeling zoals die in het initiatiefwetsvoorstel voorligt niet zal

## Donner

bijdragen aan vermindering van het aantal geschillen. Ik denk dat deze het aantal eerder zal vermeerderen. Ik heb dat ook in mijn reactie gezegd. Er is mij gevraagd om dit toe te lichten.

Het uitgangspunt zowel het voorstel dat het kabinet zal indienen als het voorliggende voorstel is gebaseerd op dezelfde intentie, namelijk het verminderen van conflicten op dit punt. Ik denk het stellen van wettelijke normen, zeker zoals die nu zijn geformuleerd in artikel 251, lid 3 en lid 4, ertoe leidt dat er meer conflicten zullen komen. Dat is mede het gevolg van de snelle toegang die men tot de rechter heeft als men meent dat er geen uitvoering wordt gegeven aan de afspraken. Dat komt omdat de norm zoals die nu voorligt, zeker met de toevoeging van het vierde lid, heel strikt is. Er wordt gesproken over gelijkwaardig, niet gelijk, ouderschap. Omdat er vervolgens echter staat dat er slechts mag worden afgeweken als er praktische belemmeringen zijn, uit de toelichting blijkt dat dit om afstand gaat, worden dus in wezen vormen van co-ouderschap bedoeld.

In de praktijk vraagt 4% van de ouders om co-ouderschap bij echtscheiding. Dat zal nu als norm worden ingevoerd, al kan er in het ouderschapsplan van worden afgeweken. In geschillen is het echter de norm waar alles weer naar wordt teruggebracht. De norm gaat over de gelijkwaardigheid van de ouders. Het belang van het kind wordt verondersteld in de gelijkwaardigheid van de ouders. Er is al op gewezen dat het in het belang van het kind kan zijn dat het vooral bij één van de ouders woont of dat er geen of minder contact is met de andere ouder. Het belang van het kind kan zo nodig de gelijkwaardigheid in de zin van een gelijke verzorging terzijde stellen.

Ook in het voorstel dat het kabinet wordt uitgegaan van het gedeeld ouderschap en invulling daarvan in het ouderschapsplan. Dit moet dus ook een zorgregeling bevatten. Als de wetgever daar een norm overheen legt, bestaat het gevaar dat de druk om eruit te komen in het ouderschapsplan wordt weggenomen. Men weet immers dat men altijd weer kan terugvallen op de norm. Partijen zijn niet gedwongen om tot overeenstemming te komen. Zij kunnen namelijk naar de rechter en die zal de norm moeten toepas-

sen. Eén ding is zeker: het beeld dat de rechter hiermee gemakkelijk uit de voeten kan, is onjuist; die zal het alleen meer of minder met gelijkheid kunnen invullen, want hij kan geen materiële verschillen verwerken in de regeling, anders dan op verzoek van de ouders. Maar hierbij gaat het wel om geschillen, dus er is geen sprake van een gezamenlijk verzoek. Daarom meen ik dat de combinatie van het derde en vierde lid een vrij strikte norm impliceert. Het schrappen van het vierde lid en een ruime uitleg zouden de norm geen betekenis meer geven anders dan het uitgangspunt van gedeeld ouderschap dat moet worden ingevuld conform de voorgestelde regeling. Uit het oogpunt van wetgeving denk ik dat het beter is om het zo te richten.

Het wetsvoorstel stelt verder een vereenvoudigde rechtsgang voor, met comparitie binnen veertien dagen, ook, zoals de heer Luchtenveld aangaf, te zien als drie weken. Vooraleer betekent dit dat bemiddeling niet meer mogelijk is, tenzij na de comparitie, maar dat is een vreemde figuur. Er wordt niets gewonnen met het voorschrijven van comparitie binnen twee of drie weken als vervolgens een bemiddelingsprocedure in gang kan worden gezet; daar is de beslissing immers van afhankelijk. Echter, anders dan werd voorgesteld, is er geen mogelijkheid meer van het indienen van een verzoekschrift/kort geding omdat de verzoekschriften in het voorstel worden geschrapt. Als deze regeling in plaats van de verzoekschriftprocedure moet komen, dan worden de rechtswaarborgen bij de uitkomst wel erg mager. Dat is dan immers een "one shot" van de rechter. Anders dan bij een kort geding volgt geen bodemprocedure, terwijl daartegen ook weer beroep mogelijk is. Dat alles wordt nu geconcentreerd in een uitspraak na een comparitie na veertien dagen. Als dan geen uitspraak wordt gedaan, geven die veertien dagen geen enkele klem op de procedure; die kan dan eindeloos voortduren – al zal dat niet vaak het geval zijn. Die veertien dagen betekenen dan niets meer behalve extra last voor de rechter. Nogmaals, een procedure van verzoekschrift, althans de mogelijkheid van kort geding, met hoger beroep tegen de uitspraak op het verzoekschrift,

vervangt men helemaal door de regeling in artikel 253 a.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de voorlopige-voorzieningsprocedure te vervangen door die regeling. Artikel 253 a is uitsluitend bedoeld voor de gevallen waarin er al een ouderschapsplan en een ontbinding van het huwelijk is en voor de gevallen dat er een rechterlijke uitspraak is. Die procedure is dus nadrukkelijk niet bedoeld als voorlopige voorziening als het echtscheidingsproces nog bezig is. Ze vervangt dus niet de voorlopige voorziening. Een en ander is ook toegelicht in de memorie van toelichting, ik meen in reactie op de Raad van State. Mijn stelling is dat het niet de bedoeling is dat de rechter een voorlopige voorziening treft als er een mediation proces gaande is. Als het zo dringend is, is sprake van tegenspraak en moet een procedure met betrekking tot die tegenspraak worden gevoerd.

Minister **Donner**: Ik denk dat we het erover eens zijn dat het hierbij gaat over de situatie nadat de echtscheiding is uitgesproken. Daarvoor is nu een verzoekschriftprocedure met de mogelijkheid van kort geding. Ik krijg toch de indruk dat die worden vervangen, maar dat is misschien een technisch punt, een kwestie van formulering waarnaar nog moet worden gekeken.

De heer **Luchtenveld** (VVD): De heer Weekers heeft daarover ook een aantal vragen gesteld. Ik heb toegezegd dit nog nader te zullen bezien. De wijze waarop dit vorm kan krijgen zal eventueel worden meegenomen in de nota van wijziging. Nu was er inderdaad sprake van de mogelijkheid dat partijen een en ander informeel aan de rechter zouden voorleggen.

Minister **Donner**: Ik had begrepen dat dit was bedoeld als een voorlopige voorziening, als het huwelijk eenmaal is ontbonden, voor het oplossen van elk conflict dat later ontstaat. Daarvoor hebben wij nu de verzoekschriftenprocedure. Omdat er een drempel in zit, dwingt dat partijen om tot overeenstemming te komen. Een uitspraak binnen veertien dagen of drie weken betekent in de eerste plaats dat er geen bemiddeling meer zal kunnen



## Donner

plaatsvinden. In de tweede plaats betekent dit dat men een regeling inzake de beslissing op een verzoekschrift met hoger beroep en met een mogelijk kort geding vervangt door een snelle voorziening. Deze zaak wordt echter nog bezien.

Dan kom ik nu op het voorstel om dwangmiddelen toe te passen, in het bijzonder artikel 812 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Voorgesteld wordt om dit artikel van toepassing te verklaren bij andere voorzieningen, maar er moet spaarzaam beroep op worden gedaan. Als het in de wet staat zoals het er staat, kunnen partijen daarop van rechtswege een beroep doen, en dan is het niet meer aan de politie om te beoordelen of zij wel of niet optreedt, want de wet voorziet niet in die beoordeling. De mogelijkheid die de sterke arm heeft, is nu gerechtvaardigd omdat het gaat om het rechtzetten van de gezagsverhouding, maar toepassing in alle gevallen waarin de rechter in een artikel 253a-procedure een regeling heeft vastgesteld, betekent een substantiële uitbreiding van de inzet van de politie. Dan hebben wij te maken met de casus zoals mevrouw Kalsbeek die schetste. De politie kan de kwestie dan niet meer beoordelen. Nogmaals, de kosten daarvan lopen via de minister van BZK, maar als er staat dat een en ander zo nodig met de sterke arm kan worden afgedwongen, kan de politie niet meer zeggen: vandaag hebben wij geen tijd, wij doen dat morgen wel.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Dit lijkt mij wel wat stug! Laten wij de casus van vanmorgen maar als voorbeeld nemen. Een moeder belt op: het kind kan niet mee op vakantie, want het is ziek. De vader belt dan de politie: ga het kind voor mij halen, want ik had de afspraak dat wij samen op vakantie zouden gaan. Dat kan toch niet mogelijk zijn?

Minister **Donner**: Dat ben ik met u eens, maar dat zou wel de consequentie zijn als artikel 812 werd toegepast op alle beschikkingen ingevolge artikel 253a. Daarom is dit artikel nu beperkt tot een gelimiteerd aantal beschikkingen, in het bijzonder als het gaat om het gezag. Het is volstrekt terecht dat men dan met de sterke arm de gezagsverhouding kan herstellen zoals die voortvloeit uit een rechterlijke

uitspraak. Om dat toe te passen op iedere beschikking acht ik inderdaad niet terecht. Dit dreigt naar mijn gevoel de verhoudingen alleen maar verder te verscherpen en te juridiseren.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Dit lijkt mij in elk geval een punt waarop nog even moet worden teruggekomen.

Minister **Donner**: Er is nog een punt, waar dan ook meteen naar gekeken moet worden door de heer Luchtenveld. Het vervallen van de verzoekschriftenprocedure is het gevolg van het feit dat artikel 377h vervalt, de gevallen waarin gezamenlijk gezag wordt uitgeoefend. De verzoekschriftprocedure wordt nu beperkt tot de gevallen dat er geen gezamenlijk gezag is. In andere gevallen is men aangewezen op artikel 253a. Derhalve dacht ik dat mijn conclusie juist was, namelijk dat de verzoekschriftenprocedures daarmee komen te vervallen.

De **voorzitter**: Mag ik u aansporen om tot de afronding van uw advisering te komen?

Minister **Donner**: Dit wetsontwerp vergt wel enig advies. Ik mocht het niet eerder schriftelijk geven.

Ik wil kort ingaan op de argumenten die onderdeel zullen uitmaken van het kabinetsvoorstel over dit onderwerp. Ik ben ervan overtuigd dat als wij het ouderschapsplan effect willen laten hebben, het ook preventieve werking moet hebben. Daarom moet naar mijn mening in alle gevallen een ouderschapsplan moet worden bijgevoegd. Niet zoals nu wordt voorgesteld door de heer Luchtenveld alleen wanneer men overeenstemming bereikt, maar ook als men geen overeenstemming bereikt. Ik ben het er mee eens dat het ouderschapsplan ook ingevoerd zal moeten worden bij het geregistreerd partnerschap en dat het inderdaad gekoppeld zal kunnen worden aan de regeling die wij kennen ten aanzien van het samenwonen.

Ik wijs er in dit verband in eerlijkheid wel op, dat de regeling die nu is voorgesteld door de heer Luchtenveld er niet verplichtend toe leidt dat ook dan een ouderschapsplan wordt opgesteld. Het kan. Er staat alleen dat het derde en vierde lid van toepassing zijn. Naar dat punt kan eventueel nog gekeken worden.

Het is een kwestie van de formulering.

Als wij willen dat het ouderschapsplan effect sorteert, moeten wij het aan de voorkant verzwaren. Het blijft aan de ouders om een procedure te starten en om de vaststelling van verdeling van zorg- en opvoedingstaken te vragen. Het kabinetsvoorstel kijkt daarin dus af van het voorstel van de heer Luchtenveld die in geval van gezamenlijk gezag iedere mogelijkheid daartoe schrapt. Als met tot wijzigingen wil komen, is men in zijn voorstel sowieso aangewezen op het model van 253a.

Er is nog een aantal andere punten dat speelt. Een daarvan heb ik al genoemd. Naar mijn mening zou het ouderschapsplan ook gemaakt moeten worden als partijen er niet uitkomen. In die gevallen moet aangegeven worden waarover men het wel en waarover men het niet eens is. Op die manier wordt het conflict in ieder geval ingedikt.

Het voorliggende wetsvoorstel maakt het voor één ouder onmogelijk om eenhoofdige gezag voor zichzelf te verzoeken. De heer Luchtenveld gaat ervan uit dat het nog slechts mogelijk moet zijn voor een ouder om eenhoofdige gezag te verzoeken ten behoeve van de andere ouder. Het alternatief voor het eenhoofdige gezag is dan alleen nog maar de ontzetting uit de ouderlijke macht. Dat is ongeveer het zwaarste middel dat wij hebben, dat wordt toegepast als de ouders elkaar naar het leven staan. Als noodrem is dat te beperkt.

Ik wijs er op dat onder andere het Hof in Amsterdam in een recente uitspraak tegen een ouder die zich consistent niet hield aan de omgangsregeling, om het gezag te verschuiven naar de andere ouder. Dat is een effectieve sanctie in plaats van boetes of dergelijke. Het is een paardenmiddel. Deze sanctie zou in het voorstel Luchtenveld vervallen, omdat hij in strijd is met de norm van 253a en de andere mogelijkheden. Ik ben van mening dat, juist omdat men de mogelijkheden van het eenoudergezag beperkt, een rechter in uitzonderingssituaties eenhoofdige gezag op verzoek moet kunnen uitspreken.

Er dreigt verwarring over de executoriale titel. De heer Luchtenveld heeft zonder meer gelijk dat de akte van de ambtenaar van de burgerlijke stand een executoriale titel kan hebben. Dat geldt echter

## Donner

alleen voor datgene waarop de akte betrekking heeft, de echtscheiding. Die laat zich nu juist niet executeren. Wij kunnen ook naar een andere regeling gaan, namelijk dat het hele ouderschapsplan in de akte wordt gevoegd, maar dat leidt tot een nog verdergaande wijziging van de bestanden van de burgerlijke stand. De onderdelen daarvan zouden ook alle in het bestand van de burgerlijke stand moeten worden opgeslagen. Wij hebben nu eenzelfde oplossing bij de rechterlijke uitspraak. Het verzoekschrift, met de regeling die erbij is gevoegd, kan daarvan onderdeel worden. De advocaat kan vragen om aspecten uit het ouderschapsplan op te nemen in de beschikking. Daar is het eenvoudiger, omdat er niet een gestandaardiseerd systeem van rechterlijke uitspraken is. Bij de burgerlijke stand is er wel een gestandaardiseerd systeem. De regeling van de akte in het voorstel-Luchtenveld houdt een executoriale titel in, maar alleen voor een onderdeel dat wij echt niet zullen executeren, de echtscheiding zelf. Voor het overige moet men een hulpconstructie verzinnen. Vanwege mijn verantwoordelijkheid voor de burgerlijke stand zal ik daar grote terughoudendheid in acht nemen, omdat daarmee een groot beslag wordt gelegd.

Is de overbelasting van de rechterlijke macht een argument voor de voorstellen zoals die er lagen? De belasting van de rechterlijke macht wordt niet veroorzaakt door de gevallen waarin overeenstemming is over afspraken tussen mensen zonder kinderen. Die worden doorgaans door de griffie behandeld. De rechter heeft een marginale rol. Men hoeft daar ook niet voor te verschijnen.

In ruil komt er een nieuwe regeling voor de totstandkoming van de omgangsregeling, die naar mijn verwachting tot aanzienlijke geschillen voor de rechter aanleiding zal geven. Zij zal dus tot een aanzienlijke uitbreiding van de taak van de rechter leiden. In die zin is het voorstel penny wise, pound foolish.

De burger die wil scheiden ruilt de € 192 griffierechten in. Ik ben de heer Luchtenveld er dankbaar voor dat hij dit bedrag noemde, want ik had het niet paraat. De verwijzing naar een mediator geschiedt door de rechter en zal daarom onder de regeling vallen voor de kosten van

het proces. Daarmee is men er ook. De rechtsbijstand is er in beide regelingen.

Daarvoor in de plaats komt een regeling waarbij men de mediator moet betalen. Men moet ook de akte van de burgerlijke stand betalen. Let wel, dit is niet een kwestie van de Vereniging van Ambtenaren van de Burgerlijke Stand. De gemeenten bepalen zelf de tarieven, net zoals zij op dit moment de kosten van de huwelijksakten bepalen. Dat is nogal eens een bron van inkomsten, zij het dat de leges niet hoger mogen zijn dan de werkelijke kosten. Men moet zich op dat punt niet rijk rekenen. Als men er niet uit komt, moet men alsnog naar de rechter. Dan krijgt men het griffierecht alsnog er bovenop. Ik ben bang dat er niet een wezenlijke vereenvoudiging van de lasten van de burger zal zijn.

De Raad voor de Kinderbescherming is op dit moment niet meer automatisch bij zittingen aanwezig. Dat is alleen in individuele gevallen op verzoek van de rechtbank zo. De raad kan ook eigener beweging zijn mening duidelijk maken. De raad krijgt in het voorstel-Luchtenveld een totaal andere rol. Tegelijkertijd zal de rechter, als er inderdaad een conflict is met de belangen van het kind, om dat op te lossen doorgaans de Raad voor de Kinderbescherming om advies vragen, omdat hij dat conflict zelf niet kan beoordelen. Bij het horen komt de rol van de Raad voor de Kinderbescherming dus zonder meer weer naar voren.

Bij de positie van de scheidingsbemiddelaar zet ik nog wel wat vraagtekens. Op dit moment biedt de wet alleen maar in de bepaling dat zijn handtekening onder de overeenkomst moet staan, een aanknopingspunt voor de beschrijving van het proces dat zal plaatsvinden. Eerlijk gezegd heb ik enige twijfel of dit voldoende is.

Ten slotte zijn er nog enkele bepalingen die naar mijn mening uit juridisch oogpunt anders geformuleerd zouden moeten worden. Ik ben bereid om deze schriftelijk aan de Kamer voor te leggen om dit debat niet nodeloos te verlengen.

**De voorzitter:** Ik stel voor om in te stemmen met dit aanbod van de minister. Verder heb ik in de loop van de dag uit gesprekken met de meeste woordvoerders begrepen dat zij niet staan te springen om nu nog met de tweede termijn te beginnen.

Ik stel dan ook voor, de algemene beraadslaging nu te schorsen en de tweede termijn op een nader te bepalen tijdstip te houden. Ik teken hier wel bij aan dat het mijn streven is om dit wetsvoorstel nog voor het zomerreces in deze Kamer af te handelen. Ik realiseer me hierbij dat de minister heeft gezegd dat de regering naar verwachting ook een wetsvoorstel op dit punt zal indienen, maar hoe de minister, de initiatiefnemer en de Kamer hiermee zullen omgaan, is natuurlijk niet aan mij, en zeker niet op dit moment.

**Mevrouw Kalsbeek (PvdA):** Ik ben het zeer met u eens dat wij ernaar moeten streven om dit wetsvoorstel voor het zomerreces af te handelen. Het zou mij een lief ding waard zijn, maar wij moeten natuurlijk ook zorg dragen voor de kwaliteit van de wetgeving. Ik heb van de heer Luchtenveld begrepen dat hij zijn voorstel nog op tal van punten wil aanpassen. Ik verzoek hem, na te gaan of het mogelijk is om een rapport te maken waarin zijn voorstel en het nog komende voorstel van de regering met elkaar vergeleken worden. Dit zou zeer helpen om inzicht te verkrijgen in de merites van beide voorstellen.

**De voorzitter:** Dit lijkt mij een goed, effectief voorstel. Ik zie dat eenieder hiermee kan instemmen.

Aldus wordt besloten.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

---

Aan de orde is het **debat** naar aanleiding van een algemeen overleg op 25 mei 2005 over de **JBZ-Raad van 2 juni 2005**.

**De voorzitter:** Gezien de beperkte tijd, bepaal ik dat alleen leden die gisteren het woord hebben gevoerd en die een motie willen indienen, in dit VAO het woord voeren.

□

**De heer Vendrik (GroenLinks):** Voorzitter. Met zo'n formule bent u inderdaad heel snel klaar, want het was niet erg druk gisteren bij het algemeen overleg. Voor de goede orde, ik spreek ook namens mevrouw Albayrak.