

22ste vergadering

Woensdag 16 november 2005

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: Ten Hoopen

Tegenwoordig zijn 99 leden, te weten:

Van Aartsen, Albayrak, Algra, Aptroot, Arib, Azough, Bakker, Balemans, Van Beek, Blom, Van Bochove, Boelhouwer, Van Bommel, Brinkel, Buijs, Çörüz, Crone, Depla, Dezentjé Hamming, Van Dijk, Van Dijken, Douma, Duivesteijn, Duyvendak, Van Egerschot, Eijnsink, Eski, Ferrier, Van Fessem, Fierens, Van Gent, Gerkens, De Haan, Van Haersma Buma, Van der Ham, Hamer, Haverkamp, Heemskerk, Herben, Hermans, Van Heteren, Van Hijum, Hofstra, Ten Hoopen, Huizinga-Heringa, Irrgang, Joldersma, Jonker, Jungbluth, Kalsbeek, Kant, Karimi, Knops, Koomen, Koopmans, Kortenhof, Kraneveldt, De Krom, Leerdam, Luchtenveld, Mastwijk, Van Miltenburg, Mosterd, De Nerée tot Babberich, Nijs, Van Oerle-van der Horst, Omtzigt, Örgü, Ormel, De Pater-van der Meer, Roefs, Samsom, Schippers, Slob, Smeets, Smilde, Smits, Snijder-Hazelhoff, Spies, Van der Staaij, Straub, Szabó, Timmer, Tjon-A-Ten, Veenendaal, Van Velzen, Verburg, Vergeer, Vietsch, Visser, Van der Vlies, Jan de Vries, Klaas de Vries, Waalkens, Weekers, Weisglas, Wilders, Van Winsen en De Wit,

en de heer Donner, minister van Justitie, de heer Kamp, minister van Defensie, mevrouw Dekker, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de heer Van der Knaap, staatssecretaris van Defensie, en de heer Van Geel, staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Verbeet, wegens bezigheden elders, voor de ochtend-vergadering;

Meijer, wegens bezigheden elders, voor de middag-vergadering.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

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 (Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (29676).**

(Zie vergadering van 29 september 2005.)

De algemene beraadslaging wordt heropend.

De **voorzitter**: Ik heet de gasten van de heer Luchtenveld welkom in dit huis van de democratie: mevrouw Heida van de Universiteit Groningen, de heer Schoneville van de Universiteit Utrecht en de heer Geldorp, medewerker van de heer Luchtenveld. Uiteraard heet ik ook de minister van Justitie welkom.

Mevrouw Kalsbeek heeft om heropening van de algemene beraadslaging gevraagd. Daarom geef ik haar als eerste het woord.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Voorzitter. Vandaag doen wij een serieuze poging om de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel tot een einde te brengen. Ik heb gevraagd om heropening omdat een enkel amendement, of een wijziging van een amendement, nog moet worden toegelicht. Ik vind het onzorgvuldig om een amendement in te dienen zonder aan te geven waarvoor dat precies dient. Voor de Eerste Kamer is het ook prettig om te kunnen nalezen wat de overwegingen zijn geweest. Ik beperk mij dus tot de nieuwe en gewijzigde amendementen.

Het amendement op stuk nr. 26 vervangt het amendement op stuk nr. 7. Dit amendement beoogt de mogelijkheid te behouden om gelijktijdig met het echtscheidingsverzoek eenhoofdig gezag te vragen. Wij hebben

Kalsbeek

daarover al in tweede termijn gesproken. De heer Luchtenveld had de intentie om het aanvragen van eenhoofdig gezag aanvankelijk helemaal, en later tijdens de echtscheidingsprocedure, onmogelijk te maken. Hij denkt dat dit alleen maar escalerend werkt in een periode die sowieso al heel emotioneel is. Dat is niet per se onzin, maar tegelijkertijd is het erg onwaarschijnlijk dat een kort uitstel veel soelaas zal bieden. Dit korte uitstel betekent wel dat ouders elkaar weer in de rechtszaal tegenkomen, kosten moeten maken enzovoort. Het theoretische voordeeltje weegt niet op tegen de grote praktische nadelen. De hoofdregel blijft overigens gewoon dat ouders na echtscheiding beiden het gezag hebben en houden. Het eenhoofdig gezag betreft de uitzondering. Omdat het aanvragen van eenhoofdig gezag in het wetsvoorstel van de heer Luchtenveld aanvankelijk helemaal niet meer mogelijk zou zijn, was ook de informele rechtsingang voor de minderjarigen, het horen, geschrapt. Dat was ook logisch, omdat aanvankelijk het eenhoofdige gezag door niemand kon worden gevraagd. Toen de heer Luchtenveld later bij nota van wijziging de aanvraag van eenhoofdig gezag na de echtscheiding heeft ingevoerd, is hij vergeten om een informele rechtsingang voor minderjarigen te creëren. Dat doe ik nu wel met dit amendement. De gronden voor het verlenen van eenhoofdig gezag staan in onderdeel P van het amendement. Het verschil met het wetsvoorstel van de heer Luchtenveld is dat daar in 1a en 1b de volledige formule van de Hoge Raad staat. Het gaat niet alleen om de zinsnede waarin sprake is van "klem en verloren raken", maar ook om de aanvulling in 1b: indien wijziging van het gezag anderszins in het belang van het kind noodzakelijk is. In onderdeel T van het amendement vervalt dan de zinsnede: het belang van het kind. Op het eerste gezicht lijkt dat gek, maar de gronden voor het toekennen van eenhoofdig gezag staan nu in artikel 251a, maar dan geformuleerd zoals de Hoge Raad ooit heeft gedaan. Verder regelt dit amendement dat voor ouders met een geregistreerd partnerschap dezelfde bepalingen met betrekking tot het gezag van toepassing zijn. De hoofdregel is dus: beide ouders houden het gezag. De uitzondering is: eenhoofdig gezag op de nu geamendeerde en bekende gronden. Omdat het geregistreerde partnerschap in de toekomst ook via de rechter zal worden beëindigd, als er kinderen zijn, werden de vereisten van het verzoekschrift in overeenstemming gebracht met de formulering van het ouderschapsplan.

Ook het amendement op stuk nr. 18 is gewijzigd. Het heeft nu nummer 25 en betreft de beperking van het administratief scheiden van mensen die een geregistreerd partnerschap waren aangegaan tot mensen zonder kinderen. Het grote voordeel daarvan is dat ook voor ouders die geregistreerd partner zijn een ouderschapsband nodig is als zij uit elkaar gaan. De wijzigingen ten opzichte van het oude amendement op stuk nr. 18 zijn louter technisch.

Het amendement op stuk nr. 27 regelt dat er voorlopige voorzieningen getroffen kunnen worden als een geregistreerd partnerschap wordt ontbonden en er kinderen zijn. Dit amendement is gewenst omdat er, evenzeer als bij ontbinding van een huwelijk, al meteen zaken geregeld moeten worden voor kinderen. Bovendien is dit amendement nodig omdat beide partners sinds 1 januari 2002 het gezamenlijk gezag van rechtswege krijgen als een kind tijdens het geregistreerd partnerschap wordt geboren.

Gelukkig heeft de minister in zijn mediationbrief afstand gedaan van zijn eerdere woorden in deze zaal. Met deze brief ben ik aanzienlijk meer tevreden dan met zijn woorden in de zaal. Laatst geschreven telt, zullen wij maar zeggen.



Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Voorzitter. Na de vierde nota van wijziging en de ingediende amendementen had ik gisteren een moment van reflectie. Ik dacht aan de vier moties die in 2002 zijn ingediend en die ten grondslag liggen aan dit initiatief. De moties waren nogal uiteenlopend, maar het waren wel wensen die bij de Kamer leefden. Hoe maak je nu van diverse wensen een samenhangende wet, die ook nog consistent is? De eerste proeve is uitgemond in een viertal nota's van wijziging en tig amendementen. Ik heb samen met mevrouw Kalsbeek al op een aantal punten amendementen ingediend, maar ik zal er nog twee indienen. Dat doe ik niet om het onduidelijker te maken, maar om het geheel wat overzichtelijker te maken. Ik wil voorkomen dat iedere vorm van relatie een aparte vorm van ontbinding vraagt. Dat heeft ook weer gevolgen voor de manier waarop je dat moet regelen en met wie. Verduidelijking en eenduidigheid bevorderen de consistentie.

Ik heb gisteravond laat nog de laatste wijzigingen aangebracht in de amendementen. Ik heb alle nota's van wijziging nog eens doorgenomen om te kijken of het allemaal klopt. De amendementen hebben betrekking op het voorstel van de heer Luchtenveld. Wanneer een van de ouders de afspraken in het zorgplan niet nakomt, kan de andere ouder naar de rechter gaan en binnen drie weken een voorziening vragen. De oorspronkelijke bedoeling van het wetsvoorstel van de heer Luchtenveld was om een administratieve echtscheiding mogelijk te maken om zo de rechtbanken te ontlasten. Als je ouders de mogelijkheid geeft naar de rechter te stappen bij niet-nakoming van het zorgplan, zou de rechtbank echter extra belast kunnen worden. Wij hebben bedacht dat daar een verzoekschrift aan ten grondslag moet liggen. Dat betekent een wijziging van artikel 253a.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): De heer Luchtenveld heeft voorgesteld om een laagdrempelige voorziening te creëren voor ouders die er niet uitkomen, maar u maakt de drempel nu iets hoger door dat verzoekschrift.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ja, ik stel voor om het verzoekschrift te laten motiveren. Ik wil dat ouders ook aangeven wat er al gebeurd is en wat eraan ontbreekt.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Wat is de centrale redenging daarvoor?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): De reden daarvoor is dat niet iedere emotionele oprisping als verzoek bij de rechtbank hoeft te komen. Soms is het niet duidelijk wat precies de achtergrond of de motivering is.

De heer **Weekers** (VVD): Op zichzelf is het goed dat in dat verzoek moet worden aangegeven wat de achtergrond van het geschil is, welke oplossing wordt voorgesteld en wat er intussen is ondernomen om tot

De Pater-van der Meer

die oplossing te komen, maar betekent het moeten indienen van het verzoekschrift dat het inschakelen van een procureur verplicht is?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Als het een officieel verzoekschrift is, is dat het geval. Ik denk dat dit ook niet onverstandig is, omdat wellicht heel veel mensen niet goed thuis zijn in hoe zij hun motivering moeten verwoorden. Ik kan mij evenwel ook voorstellen dat mensen die er wel in thuis zijn, geen procureur behoeven in te schakelen. Ik hoor graag van de minister hoe dat precies vormgegeven moet worden. Ik heb er geen behoefte aan om extra drempels op te werpen, maar aan de andere kant lijkt het mij correct dat verzoeken zo eenduidig mogelijk worden ingediend.

Eigenlijk in aanvulling op het amendement dat de heer Weekers heeft ingediend, heeft een tweede amendement betrekking op de vraag of er vereisten moeten worden gesteld aan een bemiddelaar. Als wij het amendement van de heer Weekers of het initiatiefvoorstel van de heer Luchtenveld volgen, is het geregeld in de situatie waarin sprake is van een administratieve scheiding, maar het is dan niet op eenzelfde manier geregeld in het geval dat het verzoek bij de rechtbank komt. Het tweede amendement ziet erop om bij AMvB nader te regelen wie toegelaten worden als bemiddelaar. Het ziet op hetzelfde artikel 253a. De meeste amendementen hebben daarop betrekking. Daarom werd soms verwarrend wat er wel en wat er niet uit moest voortvloeien. Het zou goed zijn, als echtparen, ongeacht de wijze waarop zij hun huwelijk willen ontbinden, een beroep kunnen doen op en kunnen worden verwezen naar op dezelfde kwaliteit van mediators.

Ik maak nog een afsluitende opmerking over de twee hoofdmoten van dit initiatiefwetsvoorstel. Wij hebben met enige regelmaat gesproken over het scheiden zonder rechter. Ik heb daar geen amendement op ingediend. Ik heb in een vorige ronde van dit debat al gezegd dat wij nu een instituut hebben dat praktisch gelijk aan de rechter is. Iedere gemeente moet een dergelijke ambtenaar aanstellen. De heer Luchtenveld heeft gezegd dat de kosten via leges moeten worden opgebracht. Ik voorspel dat er een claim zal worden neergelegd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om gemeenten een budget te geven om ambtenaren van de burgerlijke stand toe te rusten voor deze taak. Wij vragen ons af, of dit het waard is om op deze manier een nieuw instituut in het leven te roepen.

□

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF): Voorzitter. Ik heb al in de eerste termijn van de behandeling namens de LPF-fractie onverkorte steun voor dit initiatiefwetsvoorstel uitgesproken. Wij hadden niet zoveel behoefte aan een aantal amendementen die er liggen, maar wij zullen die uiteraard op hun merites beoordelen. Dat geldt zeker ook de nieuwe amendementen die er zijn of nog worden ingediend.

Ik sta voor een dilemma. Ik weet dat mevrouw Van der Laan ziek is. Als zij hier aanwezig was geweest, zou zij waarschijnlijk een motie hebben ingediend met het verzoek om een onderzoek door de overheid naar hoe het in zijn werk gaat bij het uit elkaar gaan van mensen die niet gehuwd zijn. Een onderzoek dus naar de afspraken die zij maken over voortgezet ouderschap,

kinder- en partneralimentatie, boedelverdeling pensioenverdeling en dergelijke. Wij hebben daarover veel te weinig gegeven.

Er zijn zeker raakvlakken met hoe het gaat bij het uit elkaar gaan van mensen die wel getrouwd zijn. Als het verschil alleen dat boterbriefje is, kunnen wij er zeker het een en ander van leren. Ik meen dat ik nu mede namens mevrouw Van der Laan spreek als ik de minister vraag om te onderzoeken hoe dat bij ongehuwden in z'n werk gaat en om de resultaten daarvan parallel te laten lopen met de eerste evaluatie van de hier voorgestelde wet. Graag hoor ik de reactie van de minister op dit verzoek.

□

De heer **Weekers** (VVD): Voorzitter. Ik sluit mij graag aan bij het verzoek van mevrouw Kraneveldt om een onderzoek in te stellen.

Minister **Donner**: Kunt u iets preciezer aangeven wat er onderzocht moet worden?

De heer **Weekers** (VVD): Er zou onderzoek gedaan moeten worden naar de mate waarin door ongehuwde en niet-geregistreerde samenwonende partners, die hun relatie beëindigen, al of niet met behulp van een mediator afspraken worden gemaakt over ouderschap ten aanzien van minderjarige kinderen evenals naar de aard, de kwaliteit en duurzaamheid van bedoelde afspraken. Het belang van de kinderen moet voorop staan. Als het gaat om afspraken met betrekking tot de kinderen na beëindiging van een huwelijk, neigt de Kamer er terecht naar, de lat hoog te leggen. Ik meen dat dat ook moet gebeuren als het gaat om het beëindigen van andere samenlevingsvormen. De vraag is nu hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan. Uit de non-verbale reactie van de minister maak ik op dat het hem nu duidelijk is.

Gelet op het aantal zetels van de fracties van CDA en PvdA mag worden aangenomen dat het amendement-De Pater-van der Meer/Kalsbeek het haalt. Als de administratieve procedure alleen nog maar openstaat voor de gevallen waarin geen sprake is van kinderen, is het niet verstandig om de lat van professionele begeleiding zelfs nog hoger te leggen dan bij de gerechtelijke procedure. In het laatste geval hoef je niet meer dan een gewoon advocaat te zijn om de zaak te mogen behandelen. Daarom heb ik een subamendement ingediend, maar ik ben nog zoekende naar de beste formulering. Ik loop namelijk tegen een paar zaken aan. Een advocaat in een gerechtelijke procedure hoeft niet aan nadere kwaliteitseisen te voldoen. Dat hoeft naar mijn mening ook niet voor de administratieve procedure. Dat wordt geregeld in mijn subamendement. Notarissen hebben de afgelopen jaren inmiddels de nodige ervaringen opgedaan via de alternatieve route van de flitsscheiding. Ik meen niet dat nu opeens voor deze beroepsgroep de eisen moeten worden aangescherpt. Als dat al moet gebeuren, dient de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie daartoe het initiatief te nemen. Advocaten en notarissen vallen onder het tuchtrecht en ook mede daardoor is een zekere professionaliteit gewaarborgd.

De mediators, die wel jurist zouden moeten zijn, vallen moeilijker te omschrijven in mijn amendement. Moeten aan hen nadere eisen worden gesteld? De heer Luchtenveld heeft in zijn voorstel aangegeven dat zij lid moeten

Weekers

zijn van de specialistenvereniging VFAS of VMSN. Ik kan mij daar wel iets bij voorstellen, maar ik vind het wel een probleem dat op deze manier een privaatrechtelijke vereniging in de wet wordt verankerd. Dit lijkt mij wetstechnisch niet zuiver. Er kan morgen een andere vereniging worden opgericht die aan dezelfde eisen voldoet en dan lopen wij tegen het punt van de mededinging aan. Bovendien ben ik van mening dat kwaliteitseisen niet aan een privaatrechtelijke vereniging moeten worden overgelaten; dit is een publieke verantwoordelijkheid.

Ik worstel hier mee. Om dit probleem te voorkomen, zou er verwezen moeten worden naar kwaliteitseisen die in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. De minister zou in overleg kunnen treden met bijvoorbeeld specialistenverenigingen die al over de nodige expertise beschikken. Hij zou ook overleg kunnen plegen met het Nederlands Mediationinstituut om op een of andere manier een zekere kwaliteitswaarborg te verankeren. De inhoudelijke kwaliteitswaarborgen kunnen dan in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Dit zou ik zelf de meest chique oplossing vinden. Ik vraag de minister van Justitie dan wel of hij, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en in deze zin geamendeerd, bereid is om op de kortst mogelijke termijn met de betrokken specialistenverenigingen te gaan praten, opdat een dergelijke algemene maatregel van bestuur onmiddellijk in werking kan treden als de wet in werking treedt. Als hij daartoe bereid is, zou ik het liefst voor die route kiezen. Als hij daar niets voor voelt, moet ik naar een alternatief zoeken dat ik zelf wetstechnisch gesproken minderwaardig vind. Ik zou dit jammer vinden.

Mevrouw De Pater heeft nog twee amendementen aangekondigd. Ik heb de concepten ervan gelezen en goed geluisterd naar haar toelichting. Als ik het goed begrijp, wil zij de kwaliteitseisen die ik voor de mediators, niet zijnde advocaten of notarissen, zou willen introduceren, ook introduceren in een lopende echtscheidingsprocedure of gezagsvoorziening, dat wil zeggen dat de rechter dan kan verwijzen naar een mediator die aan dezelfde kwaliteitseisen voldoet.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Dit is correct.

De heer **Weekers** (VVD): Voor de helderheid van het systeem lijkt mij dit wenselijk. Zo weten wij wie zich nu wel en niet in officiële procedures mag mengen en daar ook een zekere rol in kan spelen. De uitwerking van het amendement-De Pater-van der Meer en de nadere uitwerking van mijn subamendement moeten in ieder geval op elkaar worden afgestemd.

Mevrouw De Pater wil een drempel opwerpen in het kader van de eenvoudige en snelle procedure voor de rechter. Ik heb begrip voor haar verzoek en ik heb hier in eerste termijn al een aantal opmerkingen over gemaakt. Het baart mij zorgen dat rijp en groen op het bordje van de rechter worden gelegd als er bijvoorbeeld geschillen ontstaan in de naleving van het ouderschapsplan. Daar kunnen dus ook bagatellen worden neergelegd en dit kan tot een onwenselijke toeloop naar de rechter leiden. Ik heb mij evenwel laten overtuigen door het argument van de heer Luchtenveld dat zich in de praktijk nijpende problemen voordoen die opgelost moeten worden. Ik zoek daarom naar een mogelijkheid om te regelen dat een zaak op een ordentelijke manier aan de rechter wordt

voorgelegd. Dat betekent onder meer dat het geschil omschreven moet worden en dat er de mogelijkheid moet zijn om de betrokken ex-partners te vragen wat zij in de tussentijd zelf hebben gedaan. Voorkomen moet immers worden dat men onmiddellijk naar de rechter stapt. Verder moet de verzoeker voordat hij naar de rechter stapt, aangegeven hebben welke oplossing hij of zij voor ogen heeft.

Mevrouw De Pater probeert dat in haar amendement te regelen. Ik sta echter aarzelend tegenover dit voorstel, want een officiële verzoekschriftenprocedure verplicht de partijen tot procesvertegenwoordiging. Dat is in de praktijk een behoorlijke drempel. Voor sommige mensen is het wellicht aangewezen dat zij zich tot een advocaat wenden, maar in de praktijk zie je dat dit nu ook al gebeurt in procedures die geen verplichte procesvertegenwoordiging kennen. Ik denk dan aan arbeidsgeschillen en huurgeschillen. Het zal duidelijk zijn dat ik de vrees van mevrouw De Pater niet helemaal deel: mensen die de hulp van een professional nodig hebben, zullen die professional volgens mij toch wel inhuren. Daarvoor kennen wij immers het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Tegelijkertijd is de verplichte vertegenwoordiging door een advocaat betuttelend voor mensen die hun zaak goed kunnen verwoorden, maar bij de ex-partner tegen een muur van onbegrip aanlopen. Ik vind dit een probleem en ik ben dan ook benieuwd naar de reactie op het voorstel van mevrouw De Pater. Wellicht dat wij een goede middenweg kunnen vinden.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering om de indiener van het voorstel van wet en de minister in de gelegenheid te stellen kennis te nemen van de ingediende amendementen.

De vergadering wordt van 10.45 uur tot 10.55 uur geschorst.

□

De heer **Luchtenveld** (VVD): Voorzitter. Ik zal in deze heropening niet op alle punten ingaan. Veel amendementen zijn al aangekondigd in de tweede termijn en krijgen nu hun juridische vervolg. Ik beperk mij tot een enkele opmerking over de zojuist ingediende amendementen en gewijzigde amendementen.

Ik kan mij de gedachtegang van mevrouw Kalsbeek en mevrouw De Pater-van der Meer goed voorstellen. Als je ervoor kiest om de ontbinding van een huwelijk, waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, via de rechter te laten lopen, is het inderdaad logisch om dat ook te regelen voor het geregistreerd partnerschap. Voor het geregistreerd partnerschap moet je dan vergelijkbare voorzieningen treffen in de vorm van nevenvoorzieningen. Het is een logische redenering, maar dat laat onverlet dat ik een voorstander ben van de mogelijkheid van een administratieve ontbinding van huwelijken en geregistreerde partnerschappen waarbij kinderen betrokken zijn. Ik heb natuurlijk gezien wie het amendement hebben ondertekend. Mocht het amendement dus worden aangenomen, ondanks het feit dat ik aanneming ontraden heb, ligt het inderdaad voor de hand dat er voor het geregistreerde partnerschap aanvullende voorzieningen worden getroffen.

In het amendement op stuk nr. 26 wordt de formule van de Hoge Raad gebruikt voor artikel 251, waar onder

Luchtenveld

a staat: "er een onaanvaardbaar risico is dat het kind klem of verloren zal raken tussen de ouders en niet te verwachten is dat hierin binnen afzienbare tijd voldoende verbetering zou komen,..". Dit artikel 251a is dus in de verleden tijd geformuleerd. Ik denk dat het verstandiger is om dit artikel in de wettekst in de toekomstige tijd te formuleren. Omdat een wetstekst betrekking heeft op de toekomst, heeft de volgende formulering mijn voorkeur: dat hierin binnen afzienbare tijd verbetering zal komen. De Hoge Raad heeft waarschijnlijk voor zijn formulering gekozen, omdat de Raad verwijst naar een concrete casus. Het vierde lid zou dan misschien kunnen luiden: indien de beslissing op grond van het eerste lid niet alle kinderen van de echtgenoten betreft, vult de rechtbank haar aan op verzoek. Hier komt dan "betreft" te staan in plaats van "betrof". Dat is een puur technische verbetering die nog zou kunnen worden aangebracht in die formulering van artikel 251a. Voor het overige denk ik dat er een goede oplossing is gevonden door een uitzondering te maken op de hoofdregel van het gezamenlijke gezag, de afspraken, het ouderschapsplan en de dingen die daarin nader geformuleerd zijn. Ook de belangen van het kind worden via een ander amendement toegevoegd. Dat is een goede zaak en artikel 251a is daar dan de uitzondering op.

Ik had er zelf voor gepleit om dat niet ten tijde van de echtscheidingsprocedure mogelijk te maken, omdat de praktijk leert dat dit toch maar in 5% van de gevallen wordt gehonoreerd. Sommige onderzoekers zeggen zelfs dat dit nog in minder gevallen gebeurt. Nu die mogelijkheid toch geacht wordt nuttig te zijn ten tijde van de echtscheiding, is dit de wetstechnisch goede oplossing om het zo in te passen als een uitzondering op artikel 251 door artikel 251a die mogelijkheid te laten bieden.

Ik kom nu op het punt van de snelle procedure die in het wetsvoorstel is ingelast in geval er later discussie is over naleving van de gemaakte afspraken of over de wijziging daarvan. Dit is aan de orde als er eenmaal afspraken tot stand zijn gekomen die door de rechter zijn bekrachtigd of er geen afspraken waren en de rechter zelf tot een beslissing is gekomen. Er is een procedure ingevoegd waarin men zonder procureur naar de rechtbank kan gaan. Daarover is al eerder door adviseurs, maar ook in eerste en tweede termijn gesproken. Ik kan mij best voorstellen dat dit door alle nota's van wijziging niet helemaal helder op het netvlies staat, maar er is in artikel 253a het nodige toegevoegd. Dit levert de nodige procedurele waarborgen opdat het geen rommeltje wordt en men niet voor iedere bagatel bij de rechtbank een zitting hoeft te organiseren.

Er moet namelijk een schriftelijke aanvraag worden gedaan die is ondertekend. Die aanvraag moet ten minste de naam en adres van de indiener, de naam en adres van de andere ouder, de dagtekening en de punten die de heer Weekers noemde, bevatten. Die laatste punten betreffen een omschrijving van het geschil en de reeds ondernomen pogingen om dat op te lossen. Er staat in artikel 253a, het tweede lid onder d en e: een door de indiener voorgestelde oplossing van het geschil. Er moet wel degelijk over nagedacht zijn. Als er een brief bij de rechtbank binnenkomt waarin alleen maar heel summier staat "wij hebben ruzie en vragen u een zitting te organiseren", dan is dat volstrekt onvoldoende. Bovendien staat er in het vierde lid: als er niet is voldaan aan die vereisten, bijvoorbeeld op schrift gesteld, dan

kan de rechtbank het geschil verwijzen naar een bemiddelaar.

Als een rechtbank voldoende aanleiding ziet om de stukken eerst door te sturen naar een bemiddelaar, dan kan dat ook. Dat sluit aan bij de praktijk die in een aantal arrondissementen wordt ontwikkeld: mediation naast rechtspraak. De rechtbank kan ook in deze procedure zeggen dat een bagatelgeschil meer geschikt is om bij een bemiddelaar aanhangig te worden gemaakt, dan dat een mondelinge behandeling wordt gelast. Als de rechtbank vindt dat het wel kan, dan wordt er inderdaad een mondelinge behandeling binnen drie weken gelast. Ook dan kan de rechtbank tijdens de behandeling zeggen dat de zaak eerst naar een bemiddelaar moet. Ik denk dat er behoorlijk wat waarborgen in die procedure zitten.

De heer **Weekers** (VVD): Het enige verschil tussen het wetsvoorstel van de heer Luchtenveld en het amendement van mevrouw De Pater, is dat mevrouw De Pater er een officiële verzoekschriftenprocedure van wil maken hetgeen ertoe leidt dat er sprake moet zijn van verplichte procesvertegenwoordiging. Als het om de materiële inhoud van het verzoek gaat, dan zit er geen licht tussen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Er zit materieel geen licht tussen. Met dien verstande dat ik bewust heb gekozen voor de terminologie schriftelijke aanvraag om geen verwarring te krijgen met een verzoekschriftprocedure. Het mag van mij ook best verzoek heten, maar ik zou het niet goed vinden als toch de verplichte procesvertegenwoordiging weer aan de orde komt. Dat leidt tot een aantal consequenties, die ik eerder heb uiteengezet. De advocaat moet dan eerst de wederpartij gaan benaderen en een "tot mij wendde zich"-brief schrijven. Er moet dan eerst correspondentie tussen advocaten plaatsvinden. Dan duurt het dus allemaal veel langer. De bedoeling was nu juist om vrij snel terug te kunnen naar de zitting. Bij de griffie wordt dan beoordeeld of de zaak inderdaad zittingwaardig is en of er voldoende documenten zijn. Dit is ontleend aan het bestuursrecht, waar het ook zo kan gaan. Natuurlijk staat het degene die een verzoek wil indienen vrij om wel een advocaat, een bemiddelaar of wie dan ook te raadplegen en om die te laten helpen bij het opstellen van het schriftelijk verzoek. Dat mag ook wel met een procureur worden ingediend, maar ik zou daarvan niet een verplichting willen maken, juist niet voor mensen die goed in staat zijn om de aard van het geschil te benoemen. Er staat al veel documentatie op schrift, zoals het ouderschapsplan en de eerdere rechterlijke beschikking, die er allemaal bij kan worden gehaald. Dan hoeft daar niet per se een advocaat bij te komen. Ook dit is uiteraard onderhevig aan de evaluatie, waarbij kan worden gezien hoe het gaat. Als wij hiermee nooit van start gaan, zullen wij ook nooit weten of het toch een versnelling leidt. Om deze redenen houd ik er toch aan vast om de procedure zonder procureur mogelijk te maken.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Daargelaten of het verder materieel geen verschil maakt, gaat het mij erom dat in het voorstel van de heer Luchtenveld staat dat de rechtbank een verzoek afwijst wanneer dat niet aan bepaalde vereisten voldoet. Dat betekent dat mensen die goed thuis zijn in de wet dit uitstekend zelf kunnen doen, maar mensen die daarmee wat meer moeite hebben niet. De heer Luchtenveld en ik weten beiden dat

Luchtenveld

het nu juist in het overgrote deel van de gevallen voorkomt dat de spanningen hoog oplopen en dat men niet zo veel op heeft met de wet maar dat men gewoon een regeling getroffen wil zien. Om die reden vind ik dat wij niet de indruk moeten laten bestaan dat een simpele brief, waarin men moet opgeven wat er mis is en wat men gedaan heeft om het goed te krijgen, de reden is dat het verzoek niet in behandeling wordt genomen. Laat daarin ook de procureur zijn werk doen. Daarmee doe ik niets af aan de snelheid die de heer Luchtenveld bedoelt.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Mijn betoog is dat inschakeling van een procureur per definitie leidt tot verdere vertraging, omdat men dan toch het verzoekschrift moet gaan opstellen en bovendien eerst de andere partij moet benaderen. Het kan ook heel dienstig zijn als een model wordt ontwikkeld voor zo'n schriftelijk verzoek. Dat gebeurt natuurlijk in de praktijk, met aanwijzingen wat er in zo'n verzoek moet staan. Ik verwacht dat er voldoende organisaties zijn die mensen zullen helpen met het indienen van zo'n verzoek. De griffie kan er natuurlijk ook bij helpen door te zeggen waaraan het verzoek ongeveer moet voldoen. Ik meen toch dat het mogelijk moet zijn om snel met een eigen brief te komen, net als bij het indienen van een bezwaarschrift in het bestuursrecht. In de wet staat duidelijk wat er in het verzoekschrift moet staan. Daarover kan voorlichting worden gegeven, waarna men snel de procedure aanhangig kan maken. De rechter kan het verzoek ook terugverwijzen wanneer het nog niet voldoet aan de vereisten en wanneer er nog aanvullende informatie bij moet, bijvoorbeeld het ouderschapsplan. Wij zouden toch graag zien dat in deze procedure zonder procureur een snelle route mogelijk blijft om de geschillen die kunnen rijzen over de uitvoering van de eerdere rechterlijke beslissing snel aan het oordeel van de rechter te onderwerpen. Dat is dan een soort ordemaatregel van de rechter, die wat meer bevoegdheden heeft gekregen, zoals terugverwijzen of doorverwijzen naar een mediator, een beslissing nemen of de regeling wijzigen. Het is dan goed dat die rechter snel in beeld komt.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Wanneer de rechter in beeld komt, verschillen wij er niet van mening over of dat snel moet of niet. De heer Luchtenveld spreekt nu van het ontwikkelen van een model waaraan het verzoek moet voldoen. Dat kan men door de procureur laten doen, of men kan het bij de griffie neerleggen. De mensen die het verzoek moeten doen, moeten het wel weten. Voordat het verzoekschrift is ingediend, is er dus tijd nodig. Daarvan zegt de CDA-fractie: doe dat dan volgens die verzoekschrift-procedure. Als u een standaardmodel wilt hebben, vind ik dat ook prima. Dat betekent dan wel dat mensen die het verzoekschrift willen indienen zich goed moeten laten adviseren hoe zij dat moeten indienen. Materieel spreken wij dan over hetzelfde, maar dan ligt er dus wel een model waarin richtlijnen zijn vervat. Dat is precies de bedoeling.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Zo'n model kan gewoon op internet worden gepubliceerd en kan van allerlei websites worden afgehaald. Dat gaat veel sneller en kan makkelijker – die ervaring is er ook in het bestuursrecht – dan via inschakeling van een advocaat. De advocaat mag

niet zomaar een wederpartij in rechte betrekken zonder eerst de wederpartij op schrift te hebben benaderd. Voordat er van een verzoekschrift sprake kan zijn, is er dan dus eerst correspondentie. Dat werkt allemaal vertragend. Ik kies daarom voor een experiment met een snelle route. Over drie jaar wordt dit geëvalueerd. Ik verwacht dat deze route mogelijk is met een aantal waarborgen. Juist gelet op de eerdere kritiek, denk ik dat daaraan behoorlijk tegemoet is gekomen in de wetsbepaling met de nota van wijziging. Daarin wordt een schriftelijk verzoek geëist in plaats van een telefoontje om aan te geven aan welke oplossingen men denkt. Op deze wijze worden de volstrekt ongemotiveerde verzoeken buiten het systeem gehouden. Bovendien is het mogelijk om terug te verwijzen naar een mediator. Ik herhaal dat ik op dit punt de aanneming van het amendement om de verplichte procureur in te schakelen ten stelligste ontraad.

Ik heb eerder gezegd dat ik mij kan voorstellen dat er een andere situatie ontstaat voor de kwaliteitseisen die ik wil stellen aan de bemiddelaar, als echtscheidingen en straks ook geregistreerd partnerschap waarbij kinderen zijn betrokken via de rechter lopen. Als de bemiddelaar de enige deskundige is die naast ouders en kinderen nog in beeld komt voordat er een administratieve scheiding bij de burgerlijke stand tot stand komt – nogmaals, de ambtenaar van de burgerlijke stand neemt wel een beslissing, maar gaat niet inhoudelijk toetsen – is er reden om meer kwaliteitseisen te stellen aan die bemiddelaar. Als er geen kinderen zijn, moet de bemiddeling ook zorgvuldig zijn en moet de bemiddelaar juridische kwalificaties hebben. Daarover hebben wij gesproken in de zin dat niet een jurist van de woningbouwcorporatie wordt bedoeld, maar een ter zake deskundige jurist. Ik kan mij voorstellen dat advocaten, notarissen en overige juristen die als scheidingsbemiddelaar optreden en een familierechtspecialisatie hebben, inderdaad als bemiddelaar zouden mogen optreden. Dit hoeft niet per se de VFAS of VMSN te zijn. Men kan ook denken aan een NMI-gecertificeerde mediator met een specialisatie familierecht. Dit kan een tussenoplossing zijn, zoals door de heer Weekers bepleit.

Ook kan bij algemene maatregel van bestuur nog eens goed wordt bekeken welk type mediators zouden mogen bemiddelen naast advocaten en notarissen, maar dan is wel van belang dat niet lang wordt gewacht op ontwikkelingen in de praktijk van de mediation, omdat het natuurlijk de bedoeling is dat als deze wet in werking zou treden, in de praktijk gewerkt kan worden met een register of met een duidelijke aanduiding van degenen die bevoegd zijn als bemiddelaar op te treden.

Het voorstel van mevrouw De Pater-van der Meer in haar amendement kan ik mij indenken, dat een bemiddelaar naar wie de rechtbank terugverwijst aan dezelfde soort kwalificaties moet voldoen. Mogelijk gaat het om andere personen, maar ik kan mij ook heel goed voorstellen dat aan alle typen bemiddelaars die zich met echtscheiding en geregistreerd partnerschap bezighouden dezelfde kwaliteitseisen worden gesteld. Deze eisen hebben vooral betrekking op de kennis van het familierecht.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Dat klopt. Wij hebben een brief van het NIP ontvangen dat de bemiddelaar in dit soort situaties niet de bevoegdheid moet hebben die een rechtelijke ambtenaar heeft. In die

Luchtenveld

zin wijkt de situatie enigszins af en daarom kan er ook een andere discipline worden toegelaten.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik aarzel zelf om niet-juristen toe te laten, zeker als u de behandeling gelijk wilt trekken. Ik kan mij voorstellen dat de rechtbank een bepaalde beslissing neemt die op puur psychologisch vlak ligt. Hij schakelt dan een psycholoog in als deskundige voor een zekere bemiddeling. Voor de administratieve route waarin men het maken van afspraken wil begeleiden van scheidende mensen, zou moeten gelden dat juridische deskundigheid nodig is voor de juridische kwaliteit van de afspraken over bijvoorbeeld boedelscheiding en pensioenverrekening. Een psycholoog moet niet worden verplicht via het amendement van mevrouw De Pater-van der Meer dezelfde kwaliteiten te hebben. Dat moet duidelijk zijn in de precieze verwoording van het amendement.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik heb mij niet uitgelaten over de kwaliteitseisen bij een administratieve scheiding. Die eisen liggen op een ander vlak dan wanneer de scheiding via de rechter loopt.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik begreep even dat u alle kwaliteitseisen in de gehele wet gelijk wilde trekken. Als dat niet geldt voor de administratieve scheiding, is het mogelijk om overal dezelfde bemiddelaar in te schakelen bij scheidingen via de rechter. Echter, er is afgezien van de toets ten aanzien van de kinderen niet zo veel verschil tussen een gemeenschappelijk verzoek aan de rechter geleid via een bemiddelaar en een verzoek via een ambtenaar van de burgerlijke stand dat maatschappelijk is gemaakt en uiteindelijk wordt omgezet in een overeenkomst. Aan beide gaat hetzelfde bemiddelings-traject vooraf. Wij moeten wel uitkijken dat die eisen niet te veel uiteenlopen.

Bepalend is wat de minister zal zeggen over de snelheid waarmee een AMvB tot stand zou kunnen komen. Als die inderdaad kan worden voorbereid en als in overleg met het veld nog eens goed naar de juiste formulering wordt gekeken, dan zou het bij AMvB kunnen. Er zou ook een register kunnen ontstaan. Als dat niet tot stand komt, zullen wij in de wet een keuze moeten maken en dan geef ik in overweging om naast advocaten en notarissen ook NMI-gecertificeerde mediators met de specialisatie familierecht bevoegd te verklaren. Dat zou een wijziging van het subamendement van de heer Weekers betekenen.

Er is nog een subamendement rondgedeed, zij het dat dit niet is toegelicht, waarin wordt verzocht de mogelijkheid te scheppen om in twintig gemeenten ervaring op te doen met administratieve scheidingen waarbij kinderen betrokken zijn. Het voordeel van dat subamendement is dat die ervaring wordt opgedaan. De gesuggereerde motie zoals die is verwoord door mevrouw Kraneveldt gaat in wezen in dezelfde richting. In die gesuggereerde motie wordt verzocht om gegevens te verzamelen over het uit elkaar gaan van mensen waarbij kinderen betrokken zijn en waarbij men toch een zekere relatie had, ook al was dat niet een juridisch geregistreerde relatie. Met het oog op de toekomst is het goed dat er meer gegevens komen over het uit elkaar gaan van ouders waarbij kinderen zijn betrokken. Dan kan in de toekomst bij evaluaties worden beoordeeld of het mogelijk is alsnog de administratieve scheiding open

te stellen voor relaties waarbij kinderen zijn betrokken. Het is goed dat een dergelijk besluit op ervaringsgegevens is gebaseerd. Dat kan via de route van het subamendement met die twintig uitgezonderde gemeenten, maar het zou ook kunnen door het onderzoek waarom de genoemde motie vraagt. Dat zijn de twee lijnen. Als de minister een onderzoek in die richting wil toezeggen, is dat winst om meer inzicht te krijgen hoe het in de praktijk met de belangen van de kinderen is gesteld in niet-geregistreerde relaties.



Minister **Donner**: Ik dank de Kamer voor de gelegenheid om opnieuw enkele opmerkingen te maken over het wetsvoorstel en over de amendementen die daarop zijn ingediend. Het betreft zo langzamerhand een vrij omvangrijk en complex wetsontwerp. Ik raad in elk geval de Kamer aan om eerst te besluiten over de amendementen en vervolgens aan de hand van de geconsolideerde tekst na te gaan of er gaten zijn gevallen in het proces. Ik heb zelf al enigszins geprobeerd een geconsolideerde tekst te maken, maar die gaat uit van bepaalde amendementen, dus dat is een kwestie van procedure.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): De heer Luchtenveld maakte zonet opmerkingen over dat ene amendement met "zal" en "zou". Het kan mij niet schelen of er "zal" of "zou" staat, maar ik kan mij voorstellen dat dat in een technische facelift wordt meegenomen.

Minister **Donner**: Ik ben het helemaal met mevrouw Kalsbeek eens dat dit punten zijn, maar ik kan niet nu uit de losse pols reageren op deze kwestie. Dat is echt een wettechnische kwestie, daar zal het niet op hangen. Ik constateer ook dat er geleidelijk aan een zekere convergentie van de wetsontwerpen optreedt. Het uitgangspunt was voor beide wetsvoorstellen vanaf het begin gelijk, namelijk de verantwoordelijkheid voor de zorg voor de kinderen bij de beëindiging van het huwelijk bij de echtgenoten laten. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen en zij dienen dat ook te blijven na beëindiging van het huwelijk. Ik denk dat wij er niet over van mening verschillen dat het belangrijk is dat de ouders voor de aanvang van de echtscheidingsprocedure afspraken maken over alle aspecten van de scheiding, in het bijzonder over de kinderen. Het ouderschapsplan is in beide voorstellen een instrument om dit te realiseren.

Het blijft de vraag of het ook mogelijk moet zijn om buiten de rechter om tot echtscheiding te komen. Ik heb vanaf het begin aangegeven dat dat voor mij geen principieel maar een praktisch punt is. Ik vind wel dat de rechter waarborgen moet bieden als er kinderen in het geding zijn, dat is wel een principieel punt. En in alle gevallen is de rechter nodig als er geschillen ontstaan, ook in het proces van bemiddeling. Waarschijnlijk eindigen wij dan met een administratieve procedure die vermoedelijk kostbaarder en omslachtiger is dan de procedure via de rechter. In die zin is het uit een oogpunt van de wetgeving de vraag wat de zin is van het op deze wijze naast elkaar laten bestaan van twee procedures. Ik constateer in ieder geval dat het huidige voorstel voor de administratieve procedure ook naar mijn mening voldoet aan de eisen die Brussel in artikel 2bis stelt, zodat het

Donner

meer een beleidsvraag dan een juridische vraag geworden is.

Ik wil iets langer stilstaan bij het voorstel om vormvrij toegang tot de rechter te krijgen ingeval van een geschil. Daar zit niet alleen een procedureel verschil in. Volgens de formulering van de heer Luchtenveld, in artikel 253a kunnen alleen geschillen over het niet nakomen van een regeling op deze wijze worden ingediend. In de formulering zoals ik die gelezen heb van mevrouw De Pater gaat het over alle geschillen over de regeling. Dat is dus wel een verschil. In de procedure van de heer Luchtenveld moet er als ingang een niet-nakomen geconstateerd worden. Als men in de praktijk constateert dat een regeling niet werkt, zonder dat er sprake van is dat een van de partijen de afspraken niet nakomt, zou er geen toegang tot de rechter zijn. Het is dus ook een kwestie van formulering van de reikwijdte. Volgens mij moet daar zorgvuldig naar gekeken worden, omdat er anders voor bepaalde geschillen geen toegang tot de rechter zou zijn, terwijl die er volgens mij wel moet zijn.

Maar afgezien daarvan constateer ik dat de heer Luchtenveld nu een procedure voorstelt waarbij men vrijwel zonder vormvereisten toegang tot de rechter krijgt, die de zaak na verloop van drie weken op een zitting moet behandelen. Nu zijn er wel vormvoorschriften, zoals uiteraard de eis van naam en adres van de indiener en van degene tot wie deze zich richt, een dagtekening, een omschrijving van het geschil en een omschrijving van de reeds ondernomen pogingen om het op te lossen. Het is geen vereiste dat er al pogingen gedaan zijn, dus men kan ook gewoon invullen dat men er nog niets aan gedaan heeft, dat men er nog niet aan toegekomen is. Ook dan is er voldaan aan deze eis. En hetzelfde geldt voor het vereiste van een door de indiener voorgestelde oplossing van het geschil; die kan bestaan uit een verzoek om alleen aan de indiener omgangsrecht of ouderschap toe te wijzen. Hoe vergezocht dit ook moge zijn, daarmee zou voldaan zijn aan deze eis.

Kortom, juist met een zeker formulier kan men bij iedere opwelling naar de rechter gaan. Die kan het verzoek dan ook niet ontvankelijk verklaren, hij moet na drie weken een zitting houden of hij moet mediation voorschrijven. Ik ben bang dat dit bij een ruzie tussen echtgenoten zelfs vexatoir gebruikt kan worden: men stuurt met grote regelmaat brieven naar de rechter over allerlei kwesties, waarna de rechter telkens weer een zitting moet houden. Bij de behandeling van de begroting van Justitie maken wij ons steeds zorgen over de toegenomen werklast van de burgerlijke rechter, terwijl wij met deze procedure daar eigenlijk een onbeperkte werklast aan zouden toevoegen. Wij moeten ons geen illusies maken, bij bepaalde echtscheidingen ligt de ruziestof opgestapeld en conflicten zijn niet te vermijden door kwesties steeds maar aan de rechter voor te leggen.

Ik ben dan ook wel degelijk van mening dat hierbij de verzoekschriftenprocedure zou moeten worden toegepast. Dit hoeft overigens geen snelheidsverlies te betekenen, want er kunnen dan nog steeds termijnen gesteld worden voor de behandeling van een zaak. Maar dan is er in ieder geval een zeef in het begin en ik denk dat de regel dat een advocaat met de tegenpartij moet gaan praten, inderdaad nodig is als zeef. Anders kan iedere partij zijn verhaal namelijk eenzijdig, rechtstreeks aan de rechter voorleggen, die er op basis daarvan na

drie weken een zitting over moet houden. Het zou een onbeperkte uitbreiding van de werklast van de rechter mogelijk maken.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Nu reikte mijn juridische opleiding niet tot en met het begrip "vexatoir", maar ...

Minister **Donner**: Dan had u een andere universiteit moeten hebben ...

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): ... ik heb er toch nog een vraag over. Natuurlijk, ik kan me heel goed voorstellen dat u bezwaren tegen een laagdrempelige voorziening bij de rechter naar voren brengt, maar er staat wel iets tegenover. Ik kan me namelijk ook heel goed voorstellen dat alle ouders die te maken hebben met een ex die hun op alle mogelijke manieren de voet dwars zet, door de tijd in het ongelijk worden gesteld. Er is een conflict, men kaart het aan bij de rechter en die bepaalt bijvoorbeeld dat de Raad voor de Kinderbescherming er eens naar moet kijken. Daar gaat veel tijd overheen en dan is het oordeel van de rechter dat het kind al zo gewend is bij de moeder dat hij het daar laat. Zo gaat het namelijk in de praktijk. Ik zie dus wel het probleem van de belasting van de rechterlijke macht, maar ik vind dat dit geen reden mag zijn om er maar even niets aan te doen, want dat andere probleem is echt reëel.

Minister **Donner**: Daarom geef ik ook aan dat wij wel degelijk de regeling van de termijnen voor het bespreken van een zaak overeind kunnen houden, opdat de gang erin blijft. Adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming zouden ook aan strikte termijnen gebonden kunnen worden. Dat is dus geen punt, maar er moet bij deze geschillen een zeefwerking zijn voordat ze aan de rechter worden voorgelegd.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Dat zegt u nu wel, maar dit is nog allemaal niet geregeld. De praktijk is dat het in veel gevallen ontzettend lang duurt voordat er überhaupt een uitspraak is. Dat is het principiële punt. Als u door bepaalde dingen te doen kunt garanderen dat ouders die vinden dat hun onrecht wordt aangedaan, snel geholpen zullen worden, dan ben ik graag bereid om daar een heel eind in mee te gaan. Ik moet echter wel meer hebben dan alleen maar bezwaren tegen de belasting van de rechterlijke macht.

Minister **Donner**: Ik ben gaarne bereid om aan te geven op welke wijze het deel ten aanzien van de bespoediging, zoals dat besloten ligt in het voorstel van de heer Luchtenveld, gecombineerd kan worden met een verzoekschriftenprocedure. Ik ben het namelijk met u eens dat het niet zo moet zijn dat het geschil door het verloop van de tijd verdwijnt. Er moet naar mijn mening echter wel sprake zijn van enige zeefwerking.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA): Ik meen dat ik dit mag interpreteren als een toezegging. Krijgen wij daar een brief over?

Minister **Donner**: Dit kan niet staande de vergadering, maar u krijgt daar nog deze week een brief over. Ik neem althans aan dat dat haalbaar is voor mijn ambtenaren en anders schrijf ik die brief zelf wel.

Donner

In de procedure zoals de heer Luchtenveld die voorstelt, is er ook geen hoger beroep mogelijk, alleen maar cassatie. Het kan echter wel degelijk gaan om de omgang en ingrepen in de omgang. Derhalve denk ik dat er ook nog even naar dit punt gekeken moet worden. Het is niet voor niets dat hier door de Nederlandse Orde van Advocaten en de VFAS op gewezen is. Tot slot wijs ik erop dat dit het wetsvoorstel ook kwetsbaar maakt, als het in de Eerste Kamer verdedigd moet worden. Ik heb daar net een uitvoerige discussie gehad over de klachtenregeling in de Wet Bopz. In de andere Kamer van de Staten-Generaal worden vrij hoge eisen gesteld aan de toegang tot de rechter en de zeefwerking. Kortom, mijn idee is dat je de termijn van drie weken voor behandeling overeind kunt houden bij invoering van de verzoekschriftenprocedure.

Ik wil ook nog even ingaan op de mediation. Ik ben het niet met de heer Weekers eens dat je, wanneer je een echtscheiding waar kinderen bij betrokken zijn, uitsluit, dan ten aanzien van de advocaten en notarissen die worden ingeschakeld, kunt volstaan met dezelfde eisen als wanneer de advocaat voor de rechter zou komen. Nogmaals, zijn functie wordt hier een andere; hij treedt hier in beginsel op als bemiddelaar. Het is niet een procedure op tegenspraak, ook al gaat die alleen om materiële zaken. Het is niet zo dat er uiteindelijk een rechter is die de punten toetst. Ik denk dan ook dat het niet juist is om een onderscheid te gaan maken tussen de advocaten en notarissen die aan de normale eisen voldoen, en de bemiddelaars die aan andere eisen voldoen.

Het gaat hier echter niet om een procedure van bemiddeling zoals wij die geregeld hebben als mogelijk onderdeel van een rechtsgeschil waarbij men, als men het niet eens wordt, alsnog bij de rechter komt. Daarom denk ik dat het toch goed zou zijn om op dit punt eisen te stellen aan de bemiddelaars. Ik vrees echter dat wij alleen al met het voorstel om te eisen dat men lid moet zijn van een bepaalde vereniging, problemen krijgen in Brussel. Hierdoor wordt namelijk in wezen een gesloten beroepsgroep gecreëerd – dan kan de vereniging eigen eisen en eigen procedures opstellen en eventueel ballottage toepassen als iemand lid wil worden – zonder dat het gaat om een publiekrechtelijke beroepsorganisatie zoals wij die voor de advocaten en de notarissen kennen. Kortom, de dag nadat de wetgever de regels heeft aanvaard, kan de vereniging andere regels vaststellen en dan heeft de overheid daar geen grip op. Om die reden wil ik voorstellen – ik meen dat dit ook de substantie is van het amendement van mevrouw De Pater-van der Meer – een bepaling op te nemen dat het moet gaan om advocaten, notarissen en scheidingsbemiddelaars die lid zijn van of aangesloten zijn bij een vereniging of stichting die voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen kwaliteitseisen. Nogmaals, de vraag of de minister bereid is om op dat punt voorstellen te doen, zou eigenlijk niet gesteld mogen worden, gelet op de bepaling waarmee iedere wet eindigt, namelijk dat ministers zijn opgedragen uitvoering te geven aan de wet. Als de wet in werking treedt, zal de minister hieraan met grote voortvarendheid werken. Het is niet de specifieke rol van ministers om wetten die zijn aanvaard te frustreren. Dat doen wij ook niet met experimenten op het terrein van drugs. Daar voeren wij de wet gewoon uit, dus hier ook.

De heer **Weekers** (VVD): Wij zullen het vandaag ook niet over de voordeur hebben! Ik begrijp niet dat u geen onderscheid wilt maken tussen de kwaliteitseisen die via een algemene maatregel van bestuur zouden worden gesteld aan enerzijds echtscheidingsbemiddelaars, niet zijnde advocaten en notarissen, en anderzijds advocaten en notarissen. Juist de laatste twee groepen zijn lid van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Deze kunnen zelf nadere regels stellen als dat noodzakelijk is. Ik meen toch dat het beleid van deze minister inhoudt dat hij niet op de stoel van deze organisaties wil gaan zitten, behalve wanneer er een verordening wordt aangenomen die niet in het algemeen belang is.

Minister **Donner**: Daar gaat het niet om, het gaat erom dat de wethouder op dit punt onderscheid maakt. Je moet inderdaad bij AMvB een aantal eisen stellen waaraan een organisatie moet voldoen. Een belangrijk onderdeel daarvan zouden toezicht en tuchtrechtspraak zijn. Maar dan kan het heel wel zijn – ik acht dat waarschijnlijk – dat vervolgens wordt geconstateerd dat de Orde van Advocaten of de Broederschap van Notarissen voldoet aan die eisen. Kortom, men hoeft geen lid te worden van een nieuwe vereniging. De wetgever maakt daarin geen onderscheid, maar constateert dat het hier gaat om een functie waaraan de wet bepaalde juridische consequenties verbindt. Dat is iets anders dan andere bemiddelingsregelingen die wij hebben. De wetgever stelt dit namelijk als voorwaarde voor toegang tot de ambtenaar van de burgerlijke stand. Het is dus geen zaak die niet-geregeld kan blijven. Om er dan blindelings vanuit te gaan dat op dit terrein de beide genoemde organisaties qua beroepscode voldoen aan de eisen die ik specifiek aan een bemiddelaar wil stellen, die een andere rol heeft dan een advocaat, gaat te ver. Je kunt als wetgever dan beter zeggen: ik heb algemene kwaliteitseisen, waaraan beide organisaties voldoen. Ik meen dat het amendement op stuk nr. 29 daaraan tegemoet komt. Zo niet, dan moet daar nog over gesproken worden.

Wat zijn de invoeringskosten van het wetsvoorstel? Juist omdat de overheid al een procedure heeft lopen, betekent dat niet dat andere procedures qua kosten bij de overheid kunnen worden gelegd. De invoering zal kostenneutraal moeten zijn. Deze kosten zullen moeten worden vertaald in de leges voor de behandeling. Pas als het wetsvoorstel hier is vastgesteld, kan zinvol worden gekeken naar de eisen en de implicaties daarvan.

Voorzitter. Ik ben verheugd over de aanpassing die de heer Luchtenveld heeft voorgesteld voor het gelijkwaardig ouderschap. De bepaling zal niet meer dwingend zijn, maar normatief. Hierdoor ontstaat echter wel een anomalie als de bepaling op deze plaats blijft staan. Er worden namelijk na de echtscheiding normen gesteld aan het ouderschap die niet worden gesteld tijdens het huwelijk. Een logische plaats voor de norm zou zijn in het nieuwe artikel 247 in het Burgerlijk Wetboek. Dan heb ik het dus over de regeling tijdens het huwelijk.

Dat brengt mij op de vraag van mevrouw Kraneveldt over het onderzoek. Zij verwoordde daarbij wat mevrouw Van der Laan anders gezegd zou hebben. Het klopt dat er weinig gegevens zijn op dit terrein. Dat vindt zijn oorzaak in het gegeven dat wij hier in wezen het ongeregelde bespreken. Derhalve bestaat er ook geen beeld van de gevallen waarin het zich voordoet. Het kan zijn dat er gemeenschappelijk ouderschap is uitgesproken. Dat

Donner

houdt niet op als de ouders uit elkaar gaan. Als er notariële regelingen zijn, zullen die vaak betrekking hebben op de vraag wat er gebeurt als partijen uit elkaar gaan. Deze vraag vormt mede onderdeel van de evaluatie die op dit moment plaatsvindt van het huwelijk tussen personen van gelijke kunne. Ik ben gaarne bereid om na te gaan op welke wijze wij hier een vinger achter kunnen krijgen. Wat men ook vindt, de wetgever heeft hier geen aanknopingspunt om dit gelijkwaardig te doen, tenzij de Kamer bereid is om het "common law"-huwelijk in te voeren. Dat houdt in dat men voor de wet als gehuwd wordt beschouwd wanneer men gedurende een bepaalde periode heeft samengewoond. Dat zou de zaak aanzienlijk vereenvoudigen. Ik kan het de Kamer ook gaarne aanbevelen. Ik zal het niet voorstellen, maar dan beginnen wij op te schieten met een zekere sanering van alle vormen van partnerschap. Zolang dat niet is ingevoerd, blijft het moeilijk om een antwoord te geven op de vraag hoe het ongeregelde geregeld is.

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF): Ik begrijp dat deze minister graag ziet dat iedereen in Nederland op welke manier dan ook uiteindelijk gehuwd door het leven gaat.

Minister **Donner**: Ja, huisje, boompje, beestje.

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF): U bent natuurlijk ook lid van een partij die het gezin hoog in het vaandel heeft. Dus uw opvatting is volkomen begrijpelijk, maar dat is een andere politieke discussie. Wij hebben dat verzoek tot een onderzoek gedaan omdat wij menen dat de resultaten van een dergelijk onderzoek gebruikt kunnen worden bij de evaluatie van de wet. Wij kunnen dan bezien of er iets geregeld kan worden voor mensen die niet getrouwd zijn. Het lijkt mij niet goed dat voor gehuwde mensen de lat hoger gelegd wordt dan voor ongehuwde mensen als het gaat om de positie van minderjarige kinderen. Heb ik het goed begrepen dat u dat onderzoek niet kunt doen? Of komt u nog met een voorstel om op de een of andere manier achter die gegevens te komen?

Minister **Donner**: Ik gaf aan dat ik gaarne bereid ben om te bekijken of het überhaupt een te onderzoeken vraag is. Daar zal ik de Kamer nader over inlichten. Ik moet natuurlijk primair een beeld hebben van alle gevallen dat mensen uit elkaar gaan en er kinderen aan de orde zijn of dat mensen uit elkaar gaan en er eigendommen aan de orde zijn. Vooralsnog weet ik niet of dat überhaupt een te onderzoeken vraag is, omdat wij niet over de gegevens beschikken.

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF): Het is natuurlijk een illusie te veronderstellen, dat je alle gevallen zou kunnen kennen of overzien van mensen, al dan niet met kinderen, die ongehuwd zijn en uit elkaar gaan. Wel zou aan mediators of notarissen kunnen worden gevraagd of zij die gevallen kennen, zodat er bijvoorbeeld via een significante steekproef onderzoek naar kan worden gedaan.

Minister **Donner**: Natuurlijk kun je de gevallen waarin een notaris is ingeschakeld onderzoeken, maar dat zijn nu net de gevallen waarin partijen zelf de lat op een zeker niveau hebben gelegd. Dat betekent dat je in het onderzoek meteen een blinde vlek organiseert van die

gevallen waarin men dat niet doet en zonder enige zorg voor elkaar uit elkaar gaat. Dat is de discrepantie, maar dat probleem zal blijven bestaan, tenzij wij als wetgever bereid zijn om eisen te gaan stellen aan personen die niet getrouwd zijn. Nogmaals, ik kan dat warm aanbevelen, maar ...

De heer **Weekers** (VVD): De minister is natuurlijk nooit aan het onmogelijke gehouden, maar versta ik zijn woorden goed en heeft hij toegezegd dat wij van hem een brief zullen ontvangen waarin hij ingaat op de vraag of en, zo ja, op welke wijze hij aan dit verzoek van de Kamer wil voldoen? Zo ja, dan kan nu een motie achterwege blijven en komen wij er op een ander moment nog over te spreken. Dat kan overigens buiten de orde van dit initiatiefwetsvoorstel.

Minister **Donner**: Ik zeg gaarne toe dat ik een brief zal schrijven over wat onderzoekbaar is en wat de relevante vragen zijn. Als daaruit blijkt dat ik onwillig ben, kunt u altijd nog bezien of een motie nodig is.

Ik denk dat het amendement op stuk nr. 12 van mevrouw Kalsbeek over een minimumnorm voor de omgang een verbetering is, omdat de rechter de ruimte moet hebben om de omgangsregeling op maat op te leggen.

Ook het amendement op stuk nr. 21 van mevrouw Kalsbeek en mevrouw De Pater over de aanvulling inzake gelijkwaardig ouderschap "in het belang van het kind" lijkt mij een verbetering. Het is goed dat in de wet wordt gesteld dat de ouders bij de invulling van gelijkwaardig ouderschap ook rekening houden met het belang van het kind.

Wij hebben het al gehad over het amendement op stuk nr. 22 van de heer Weekers. Ik denk dat het door mevrouw De Pater voorgestelde in het amendement op stuk nr. 29 een verbetering is.

Inderdaad is het amendement op stuk nr. 28 over het experiment in twintig gemeenten nog niet besproken. Uit een oogpunt van wetgeving ontraad ik aanvaarding van het amendement ten stelligste, want bij aanvaarding voert de wetgever de facto een gedifferentieerd systeem in Nederland in. Als de wetgever stelt dat hij inschakeling van de rechter vanwege het belang van het kind noodzakelijk acht, dan kan de wetgever niet met dezelfde penne streek stellen dat hij die waarborg in twintig gemeenten niet noodzakelijk acht. Dat is inconsistente wetgeving. Een wetgever kan niet in eerlijkheid besluiten tot experimenten op dit soort punten die juist uit een oogpunt van waarborg worden geïntroduceerd. Wij zouden bij aanvaarding van het amendement ook de vreemde figuur krijgen van een AMvB die in strijd is met bepalingen van de wet. Daarvan ben ik een groot voorstander, maar dan wil ik in het algemeen die bevoegdheid voor de Kroon hebben.

In wezen heb ik ook het amendement van mevrouw Kalsbeek en mevrouw De Pater op stuk nr. 25 besproken over het niet van toepassing zijn van de administratieve procedure in die gevallen waarin er kinderen in het geding zijn.

Het in het amendement op stuk nr. 26 opgenomen verzoek tot eenhoofdig gezag lijkt mij een verbetering. Ik denk dat wij zo snel mogelijk moeten kijken naar het punt dat de heer Lichtenveld opricht over de formulering.

Donner

Ook het amendement op stuk nr. 27 over voorlopige voorzieningen en nevenvoorzieningen bij de ontbinding verdient ondersteuning. Bij de invoering is bepaald dat het geregistreerd partnerschap geen gevolgen heeft voor de positie van kinderen. Door een aantal wetswijzigingen is die bepaling inmiddels achterhaald. In bepaalde gevallen is het noodzakelijk dat bij ontbinding van het partnerschap voorzieningen voor kinderen aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Ik beschouw dit als een verbetering.

De Kamer is voorstander van de mogelijkheid van verwijzing naar een bemiddelaar tijdens de procedure voor de rechter. Omdat er nieuwe bepalingen worden ingevoerd, moeten wij nog even bezien of dat onderdeel is van de procedure. Als aan het begin moet worden gekozen tussen rechter en bemiddelaar, is er tijdens de procedure voor de rechter niet meer de mogelijkheid tot bemiddeling. Wij moeten hier nog even naar kijken.

Voorzitter. Ten slotte wil ik nogmaals adviseren om te bezien of er nog ongerijmdheden resten als de verschillende amendementen zijn aanvaard.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik wil nog opmerken dat de mogelijkheid om door te verwijzen naar een bemiddelaar tijdens de gerechtelijke procedure in artikel 253a is geregeld.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn antwoord en de heer Luchtenveld voor de verdediging van zijn initiatief. Ik stel voor om volgende week te stemmen over de amendementen en de week daarop over het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel moet goed geredigeerd zijn om een mogelijke novelle van de Eerste Kamer te voorkomen.

Overeenkomstig het voorstel van de voorzitter wordt besloten.

De vergadering wordt van 11.50 uur tot 13.00 uur geschorst.

Voorzitter: Weisglas

Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Het woord is aan de heer De Nerée tot Babberich.

De heer **De Nerée tot Babberich** (CDA): Voorzitter. Wij hebben gisteren via het nieuws mogen vernemen dat minister Zalm van mening is dat er vrijwel geen of zelfs helemaal geen compensatie verschaft hoeft te worden vanwege de hoge energieprijzen. De cijfers waarop hij deze uitspraken baseert, hebben wij niet. Daarom willen wij graag heel snel een brief van hem hebben waarin die zaak uiteengezet wordt, zodat wij daarover met hem

kunnen discussiëren. Aanvankelijk was afgesproken dat eerst een rapport van het CPB afgewacht zou worden waarin de hele situatie bekeken en vastgelegd zou worden, en dat aan de hand daarvan bekeken zou worden of er per 1 januari een bepaalde compensatie gegeven zou moeten worden. Nu blijkt dat de minister van Financiën deze cijfers al heeft. Wij willen die graag heel snel in de Kamer hebben, zodat wij daar een discussie over kunnen voeren.

De **voorzitter**: U weet dat wij de regel hebben – tegenwoordig is die zelfs vastgelegd in het Reglement van Orde – dat verzoeken aan één minister via de commissie lopen. Mijn voorstel is dan ook om het verzoek naar de commissie te verwijzen.

De heer **De Nerée tot Babberich** (CDA): Ik ben ervan overtuigd dat de commissie hetzelfde verzoek zal doen. In het kader van de efficiëntie van werkzaamheden lijkt het mij dan ook beter om het verzoek onmiddellijk aan het kabinet over te brengen, ook gezien het belang van de zaak.

De **voorzitter**: Commissies kunnen zelf ook rechtstreeks dingen aan het kabinet vragen.

De heer **Crone** (PvdA): Ik doe dit niet om te helpen; ik had al het voornemen om niet alleen het verzoek te steunen, maar ook minister De Geus in het debat te betrekken omdat hij over de koopkracht gaat. En dan is het verzoek aan twee ministers gericht. Het is echt geen trucje; ik was dit al van plan.

Ik zal een en ander meteen inhoudelijk motiveren. Ik ben het geheel eens met het verzoek, want ook ik was verrast door de inbreng van minister Zalm in de media. Ik heb het gisteravond meteen aan de orde gesteld in het debat over het Belastingplan met staatssecretaris Wijn. Hij sprak daar natuurlijk niet namens het CDA, maar toch had hij niets te melden namens het kabinet. Daarom heb ik des te meer behoefte aan een brief van het kabinet, want ik wil weten wat er aan de hand is. Verder wil ik hier nog het onderscheid tussen lage en midden-inkomens aan toevoegen. Minister Zalm suggereerde dat de zorgpremie van de verzekeringsmaatschappijen meevalt, maar minister Hoogervorst kort tegelijkertijd op de zorgtoeslag. Voor lage inkomens is er dus sprake van nul winst, terwijl hoge inkomens wel een voordeel hebben. Dat vind ik toch wel relevant voor de compensatie van een en ander.

De **voorzitter**: Nou vooruit, er zijn nu al drie bewindslieden ten tonele gevoerd en het gaat om onderwerpen als het Belastingplan, de algemene financiële beschouwingen en allerlei andere zaken die plenair spelen. Ik stel dan ook voor, het stenogram van dit gedeelte van de vergadering door te geleiden naar het kabinet, in het bijzonder naar de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2006 (30300-X).**