

## Verdonk

de uitvoering en de praktijk van de uitvoering van de regelgeving?

Minister **Verdonk**: Als mevrouw Lambrechts daar gegevens over heeft, wil ik die graag onder ogen krijgen en dan zal ik er heel serieus naar kijken.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, de stemmingen op een nader te bepalen moment te laten plaatsvinden.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 11.26 uur tot 11.36 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Aanpassing van de wetgeving aan en invoering van de wet tot vaststelling van titel 7.17 (verzekering) en titel 7.18 (lijfrente) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (Invoeringswet titel 7.17 en titel 7.18 Burgerlijk Wetboek) (30137).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Heemskerk** (PvdA): Voorzitter. Het is wat somber buiten, dus ik begin met een verontschuldiging en een bekentenis. De verontschuldiging is dat mijn fractie een blanco inbreng had en toch een plenair debat aanvraagt en zelfs een amendement indient. Dat is niet helemaal zoals het hoort, zeg ik tegen de collega's. Ik verontschuldig mij dus bij voorbaat: er ging iets niet helemaal goed bij de communicatie binnen de fractie van de Partij van de Arbeid. De stukken zaten in de grote stapel papier die wij in de laatste week voor het reces binnenkregen.

Verder sta ik niet op de digitale verzendlijst van de vaste commissie voor Justitie. Dat brengt mij tot mijn tweede punt, een bekentenis. Ik krijg hier en vooral thuis zo ontzettend veel papieren post, dat ik eerlijk gezegd wel eens een stapeltje ongelezen weggooi. Ik geef het toe: ik houd mijn digitale inbox beter bij dan mijn brievenbus thuis. Zo is laatst mijn rentebedenktijd verlopen, omdat ik alle brieven en enveloppen van ING maar eens in de drie maanden open en opruim. Helaas heb ik daardoor nagelaten de rente nog even vast te prikken op een laag punt. Ook de nieuwe polisvoorwaarden van mijn autoverzekering gaan in een grote la, die ik in het kerstreces met frisse tegenzin opentrek en opruim. Persoonlijk zou ik het zeer aantrekkelijk vinden als ik volledig digitaal met mijn verzekeraar kan communiceren. Onlangs boekte ik een dure vakantiereis waaraan geen papier te pas is gekomen, niet bij de offerte en ook niet bij de betaling. De tickets liggen digitaal klaar op Schiphol. Ik denk dat veel meer mensen volledig digitaal willen communiceren. Verder denk ik dat verzekeraars hun ICT-systemen beter en klantvriendelijker maken als zij veel van de 12 miljoen polissen en 20 miljoen jaarlijkse verlengingen vaker elektronisch zouden kunnen afhandelen.

Maar dat geldt natuurlijk niet voor alle mensen. Velen zullen nog kiezen voor papier en sommigen zullen kiezen

voor digitale aanlevering, waarbij zij een aantal zaken, bijvoorbeeld royementen, schriftelijk willen ontvangen. In mijn gewijzigd amendement op stuk nr. 12 heb ik geprobeerd, de beste van deze twee werelden te verenigen. Als een verzekerde – juridisch heeft dat een verzekeringnemer – en de verzekeraar het willen, kan alles digitaal, daarbij staat geen Haagse wetgeving in de weg. Als iemand dat niet wil, hoeft het niet. Wie papier wil, krijgt nog steeds papier. Krijgt een verzekerde spijt, of wil hij of zij enkele onderdelen niet digitaal, maar per se op papier, dan bestaat daarvoor de mogelijkheid en heeft de verzekerde het recht om dat aan te geven. Nogmaals, als een verzekerde een en ander op papier wenst te ontvangen, blijft dat mogelijk. Maar andere vormen zijn toegestaan. Ik kan mij voorstellen dat deze minister zijn verzekeringbescheiden nog steeds op papier wenst te ontvangen en pas digitaal gaat als ook de verzekeraar even modern is als hij, en dus per podcast wil communiceren. Wij bouwen voor deze minister een extra waarborg in, omdat hij nog steeds bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kan stellen, bijvoorbeeld in het volstrekt theoretische geval dat al die 16 miljoen mensen hun zorgpolis, die ze voor 16 december moeten krijgen, digitaal krijgen aangeleverd. Dat gaan ze niet doen, maar stel dat het gebeurt, dan bestaat nog steeds de mogelijkheid om vrij snel bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

De heer **Jan de Vries** (CDA): Wij vergeven de heer Heemskerk graag dat zijn administratie wat rommelig is. Ook zijn amendement lijkt wat rommelig. Hij kiest ervoor om met dit amendement in ieder geval de polis te regelen maar niet de andere zaken. Is het niet wat vreemd om te stellen dat het bij de polis op deze manier kan en om voor alle andere documenten een andere regeling te kiezen?

De heer **Heemskerk** (PvdA): De polis is een betrekkelijk belangrijk document. Als de verzekerde gegevens hoe dan ook op papier wenst te ontvangen, kan hij dat aangeven. Ik kan mij ook voorstellen dat men het royement schriftelijk wenst te ontvangen. Het uitgangspunt van het amendement is echter dat het mogelijk moet zijn om alles digitaal te doen als de verzekerde en de verzekeraar daarvoor kiezen. Wij willen wel de waarborg inbouwen dat de verzekerde de documenten op het lijstje kan aanvinken die hij alsnog per post wil ontvangen.

De heer **Jan de Vries** (CDA): De heer Heemskerk heeft gezegd dat hij zich kan voorstellen dat het goed is de mogelijkheid te bieden om een ander document per e-mail te verzenden. Is dat echter niet juist het probleem? Als de verzekeraar en de verzekeringnemer overeenkomen dat stukken digitaal worden aangeleverd, zou dat naar de mening van de heer Heemskerk mogelijk moeten zijn. De vraag is echter of iedere verzekeringnemer goed kan beoordelen wat de consequenties zijn van het al dan niet verzenden van mededelingen in digitale vorm. De heer Heemskerk kan dat naar mijn idee wel beoordelen, al begin ik een beetje te twifelen aan zijn ordentelijkheid. De minister kan dat misschien ook nog wel, maar de vraag is dus of iedere burger dat kan. Is één van de uitgangspunten in het verzekeringsrecht niet dat wij verzekeringnemers per definitie zo veel mogelijk beschermen, dus ook de zwakkere partij? Is het nu goed

## Heemskerk

om bij wet te regelen welke mededeling al dan niet digitaal kan worden verzonden? Ik ben er een voorstander van dat wij dat ordentelijk regelen met een AMvB.

De heer **Heemskerk** (PvdA): Op dat punt hebben wij inderdaad een meningsverschil. Er zullen slordige mensen zijn, zoals ik, die ervoor kiezen om stukken digitaal te ontvangen. Precieze mensen ontvangen alles misschien liever op papier. Er zullen echter ook precieze mensen zijn die alles digitaal wensen te ontvangen. Als personen verzoeken om alles digitaal te ontvangen, moet dat mogelijk zijn. Als mensen op het internet surfen, een goede overeenkomst hebben gesloten, alles netjes digitaal archiveren en inkopen bij een verzekeraar in bijvoorbeeld Portugal, moeten wij de desbetreffende verzekeraar niet dwingen om de polis toch nog per post te sturen. De kosten en de provisies kunnen omlaag als meer polissen digitaal, met behulp van de computer, worden afgesloten zonder dat er sprake is van een tussenpersoon. Bovendien wordt het dan voor een efficiënte en goedkope buitenlandse verzekeraar eenvoudiger om klanten op de Nederlandse markt te bedienen. Dreiging van toetreding van de nieuwkomers verlaagt de prijzen en dat is bijzonder goed voor de lagere inkomens.

Het amendement op stuk nr. 12 van de fracties van het CDA en de VVD is naar mijn oordeel wat defensief en ouderwets. Daarin staat dat het mogelijk moet zijn om mededelingen langs elektronische weg te verzenden, maar tegelijkertijd wordt een voorhang voorgesteld van de allerzwaarste vorm. Het voorstel is namelijk dat 30 Kamerleden een volledig wettraject kunnen eisen. Dat kan tot gevolg hebben dat er nog meer vertraging optreedt.

Ik begrijp dat ook de minister hecht aan een papieren verzekeringspolis. Is dat een absolute uitzondering, of zijn er ook andere commerciële overeenkomsten die nooit digitaal mogen worden afgesloten? Kan de minister voorbeelden noemen uit andere Europese landen, gezien de e-commerce en de verkoop van financiële diensten op afstand, waar men bereid is om in de wetgeving het aangaan van overeenkomsten of het afsluiten van verzekeringspolissen verder te digitaliseren?

De heer **Jan de Vries** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik mag hier kort het woord voeren mede namens mijn collega Luchtenveld van de fractie van de VVD. Wij achten het van groot belang dat het voorliggende wetsvoorstel snel in werking treedt, vooral vanwege de relatie met de nieuwe zorgverzekeringswet; de vragen die daarover zijn gesteld zijn wat ons betreft afdoende beantwoord.

Er resteert nog één belangrijk discussiepunt, en dat betreft de vraag of in afwijking van de Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel, de mededelingen na het totstandkomen van de verzekeringsovereenkomst aan de verzekeringnemer door de verzekeraar schriftelijk moeten geschieden. De regering stelt dat in het belang van de verzekeringnemer niet alle mededelingen langs elektronische weg kunnen geschieden. Dat onderkennen wij. Daarom heeft de regering bij nota van wijziging voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke mededelingen onder welke voorwaarden elektronisch kunnen geschieden. Hierover vindt ook nog

overleg plaats met het Verbond van Verzekeraars en hopelijk ook met de consumentenorganisaties. Onze zorg is wel of aan die nadere invulling van de algemene maatregel van bestuur volwaardig en serieus invulling zal worden gegeven. Wij achten het namelijk van belang dat zo veel mogelijk mededelingen van de verzekeraar aan de verzekeringnemer elektronisch geschieden. Dat geldt zeker voor die mededelingen waarbij de verzekeringnemer expliciet heeft aangegeven de verzending langs elektronische weg te willen. Onderschrijft de regering die uitgangspunten en is zij bereid deze te hanteren bij de opstelling van de algemene maatregel van bestuur? Een belangrijke meerwaarde van het kiezen voor een algemene maatregel van bestuur is dat deze de mogelijkheid tot flexibiliteit biedt om later in te spelen op nieuwe technieken en nieuwe inzichten.

Wij achten het wel noodzakelijk, juist vanwege het belang dat wij hechten aan gebruik van elektronische mededelingen, dat de algemene maatregel van bestuur wordt voorgehangen bij de Kamer. Wij hebben daartoe een amendement op stuk nr. 12 ingediend. Wij zijn benieuwd naar de reactie van de minister daarop.

De heer **Heemskerk** (PvdA): U hecht dus aan papier. Maar wat moet er volgens u nu absoluut via papier worden gecommuniceerd? Als de verzekeringnemer en de verzekeraar beiden kiezen voor het gebruik van elektronische mededelingen en dit technisch ook goed mogelijk blijkt te zijn, waarom zouden wij dat dan tegenhouden?

De heer **Jan de Vries** (CDA): Ter correctie: ik heb uitgesproken dat wij het van belang vinden dat zo veel mogelijk mededelingen van de verzekeraar aan de verzekeringnemer elektronisch geschieden. Het is natuurlijk boeiend om met u het debat te voeren over de vraag welke mededelingen via papier of digitaal verzonden zouden kunnen worden, maar het lijkt mij dan wel goed om hierbij de zorgvuldige weg te kiezen door de minister er eerst een voorstel over te laten doen bij algemene maatregel van bestuur in plaats van dat nu bij wet reeds te regelen. Het verdient wat ons betreft de voorkeur om de nadere voorwaarden en de omschrijving van de aard van de mededelingen op te nemen in de algemene maatregel van bestuur die, naar wij aannemen, in goed overleg met het Verbond van Verzekeraars en hopelijk de consumentenorganisaties tot stand zal worden gebracht.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer Heemskerk begon zijn betoog met te zeggen dat hij te laat was. Dat geldt eigenlijk voor het hele onderwerp. Over de invoeringswet die nu aan de orde is, is uitvoerig gesproken met het Verbond van Verzekeraars. Pas toen dat overleg afgerond was, is dit punt opgedoken. Ik zeg niet dat wij het daarom niet meer moeten behandelen, maar dat is wel de reden waarom ik die mogelijkheid bij AMvB heb geopend en op dit moment niet verder ben gegaan. Het is namelijk niet een eenvoudige kwestie, zoals de heer Heemskerk in zijn amendement doet voorkomen. Het vereist een zeer zorgvuldige afweging ten aanzien van in de eerste plaats de polis. Er kan niet alleen in deze

## Donner

bepaling worden opgenomen: de polis mag elektronisch worden vastgesteld. Er zal dan een groot aantal bepalingen in de wet moeten worden gewijzigd. Ik zou niet eens precies weten welke bepalingen dat allemaal zijn.

In de tweede plaats is het als het gaat om mededelingen ook niet eenvoudig een kwestie van zeggen dat alles elektronisch kan, want een aantal van die mededelingen hebben rechtsgevolgen. Ze kunnen bijvoorbeeld een aansprakelijkheid van de verzekeringnemer scheppen. Artikel 37 van Boek 3 scheidt een aansprakelijkheid bij de verzekeringnemer als zich bepaalde veranderingen voordoen die binnen zijn risicosfeer liggen. Stel dat iemand een emailadres onder Hotmail heeft waar de post naartoe gestuurd moet worden. Als hij dat adres drie maanden niet gebruikt, vervalt het emailadres. Als de verzekeraar dan een elektronische mededeling doet dat een bepaalde vervalttermijn gaat lopen, bereikt dat bericht betrokkene niet, maar hij is dan wel verantwoordelijk voor de gevolgen daarvan. Ik heb daarom aan het Verbond van Verzekeraars gevraagd om precies te specificeren om welke mededelingen het gaat die naar de mening van verzekeraars elektronisch verzonden zouden kunnen worden. Ik zal dan vervolgens kijken in hoeverre dat al dan niet redelijk is.

Een aantal van de afspraken die worden gemaakt en waarvan de heer Heemskerk heeft gezegd dat dat puur een kwestie is tussen de verzekeraar en de verzekeringnemer, kunnen namelijk ook derden betreffen. Er kan bijvoorbeeld een verzekering ten gunste van een derde zijn afgesloten, waarbij die derde de mededelingen moet krijgen. Is hij dan gebonden door de afspraak tussen de verzekeraar en de verzekeringnemer? Ik sluit niet op voorhand uit dat je het zo zou kunnen regelen, maar je kunt nu niet met één pennensstreep zeggen: dat doen wij zo. Ik heb het dan alleen nog maar over de mededelingen. Hiermee wil ik aangeven dat dit niet een kwestie is die op een achternamiddag geregeld kan worden door middel van amendementen.

In het amendement staat verder dat ook de polis elektronisch zou kunnen worden vastgesteld. Dat betekent een fundamentele verandering in het verzekeringsrecht.

Een verzekering kan elektronisch afgesloten worden. Van de polis heeft de wetgever bepaald dat het een akte is. Een akte is volgens de wet een schriftelijk ondertekend stuk. Dit is het geval, in afwijking van andere overeenkomsten, ter bescherming van de verzekeringnemer. Het belangrijkste bewijs ten aanzien van de polis en de aansprakelijkheden van de verzekeraar ligt immers besloten in die polis. De wetgever heeft daarom ook op tal van andere plaatsen geëist dat die bij akte worden vastgelegd. Dat is dus niet omdat de wetgever ouderwets is, maar omdat met het oog op het vluchtige karakter van elektronische mededelingen en de mogelijkheid om daarin wijziging aan te brengen er onvoldoende garantie bestaat dat een bepaald stuk authentiek is en uit handen van de verzekeraar is verkregen. Dat is niet alleen in dit artikel bepaald, maar ook in de Zorgverzekeringwet. De zorgpolis is volgens uitdrukkelijke bepaling een schriftelijke akte.

Met dit amendement wordt in de wet opgenomen dat de polis elektronisch verstrekt mag worden. Dat roept het probleem op wat de verhouding is ten opzichte van alle andere bepalingen waarbij de wetgever ervan uitgaat of uitdrukkelijk bepaalt dat de polis een akte is. Het scheidt

bovendien een onevenwichtigheid tussen verzekeraar en verzekeringnemer. De verzekeraar mag zijn polis elektronisch aanbieden, terwijl de verzekeringnemer bij een aantal stappen is gehouden aan een geschrift. Zo moet het ontbinden schriftelijk gebeuren. Dat heeft de wet bepaald. Het stuiten van bepaalde termijnen moet ook schriftelijk gebeuren. Aanvaarding van dit amendement scheidt het beeld dat alles elektronisch mag gebeuren. Dat is niet zo, omdat de wet op andere punten bepaalt dat het schriftelijk moet. Ik ontraad dan ook aanvaarding van het amendement van de heer Heemskerk ten stelligste. Nederland zou bij aanvaarding overigens in een volstrekt unieke positie verkeren. Er is bij mijn weten geen ander Europees land waar dit mogelijk is. Bescherming van de verzekeringnemer is dan ook een klassiek element van het verzekeringsrecht. De schriftelijke akte, de ondertekende polis, is het enige toegelaten bewijs van de verzekeringnemer tegenover de verzekeraar.

De heer **Heemskerk** (PvdA): In hoeverre is dit juridische betoog niet door de praktijk achterhaald? Mensen zeggen nu toch digitaal of telefonisch een verzekering op? Dat leidt in geen enkel opzicht tot problemen. De minister geeft het voorbeeld van een Hotmailaccount die niet meer actief zou zijn. Ook de PTT maakt wel eens fouten bij de bezorging van brieven. Verzekeraars en verzekeringnemers zijn prima in staat om afspraken te maken over een fatsoenlijke account. Mensen krijgen bovendien toch gewoon hun polisvoorwaarden via een standaarduitdraai met een gedrukte handtekening toegestuurd?

Minister **Donner**: De overeenkomst van verzekering kan elektronisch gesloten worden. De wet eist echter dat de polis een akte is. De praktijk is dat mensen een akte krijgen, ondertekend door de verzekeraar, met de voorwaarden. Ik weet niet welke voorbeelden de heer Heemskerk uit de praktijk heeft over het opzeggen van verzekeringen, maar ik weet één ding zeker: in alle polissen die ik heb gekregen wordt uitdrukkelijk bepaald dat het opzeggen schriftelijk en zo veel tijd van tevoren dient te geschieden. Dan kan het best zijn dat het in de praktijk geaccepteerd wordt, maar de wet is er voor de gevallen dat er een geschil ontstaat en dat er geen overeenstemming is. Dan moet er duidelijkheid zijn. Dan moet er eenduidigheid zijn over de eisen. Dat is de reden om het als wetgever te regelen. Anders hoeven wij de hele verzekeringsovereenkomst niet te regelen, want dan regelen wij die net zoals iedere andere overeenkomst.

Bij een verzekeringsovereenkomst is er een zeer onevenwichtige verhouding. Ik betaal namelijk een premie voor risico's, waarvan ik niet weet of ze gerealiseerd worden en op het moment dat die risico's gerealiseerd worden, wordt de andere partij in de verleiding gebracht om wat af te doen aan zijn aansprakelijkheid. Dat heeft de wetgever willen regelen door de verzekeringsovereenkomst apart in de wet te regelen. Daarin wordt nadrukkelijk bepaald dat polisvoorwaarden bij akte worden geregeld om geen geschil mogelijk te maken over de aansprakelijkheid van de verzekeraar. Dat doen wij niet alleen hier, dat doen wij op verschillende plaatsen. Daar kan niet in één artikel van afgeweken worden, want dat scheidt alleen maar onduidelijkheid.

De heer **Heemskerk**: In de AMvB willen wij een aantal

## Donner

dingen elektronisch regelen, maar daar komt de akte dus niet voor in aanmerking. Heb ik u zo goed begrepen?

Minister **Donner**: Dat kunnen wij niet met dit artikel doen. Daar is een veel bredere operatie voor nodig, want het betreft tal van artikelen. Onlangs heeft de Kamer nog een wetsvoorstel behandeld dat deze week door de Eerste Kamer is gegaan, namelijk de Zorgverzekeringswet. Ook daarin wordt uitdrukkelijk bepaald dat de polis een akte is. Dat beginsel kan niet veranderd worden met een enkele wijziging van dit artikel. Ik kan niet bij AMvB wijzigen wat uitdrukkelijk in andere wetten staat. Dat is staatsrechtelijk onmogelijk. De nota van wijziging heeft betrekking op de mededeling. Juist omdat niet alle mededelingen elektronisch kunnen gebeuren, is daarvoor gekozen.

Het uitgangspunt in de wet is dat het schriftelijk gebeurt, maar wij kunnen bij AMvB anders aangeven. De intentie is om voor de mededelingen een zo ruim mogelijke uitleg te geven aan dat uitgangspunt. Om die reden zou ik het onverstandig vinden als de Kamer het amendement van de heer De Vries zou aanvaarden. Dat betekent alleen maar dat het risico groter wordt dat de zaak wordt vertraagd. Dan kan een vijfde van de Kamer die AMvB blokkeren. Door een AMvB met de strekking dat in beginsel alle mededelingen elektronisch kunnen worden gedaan, draaien wij het uitgangspunt in de wet om. Ik kan mij wel voorstellen dat een AMvB die een aantal uitzonderingen regelt gewoon wordt aanvaard en dat een AMvB die het beginsel omdraait via de aparte voorhangprocedure in de Kamer aan de orde wordt gesteld. Dan verander je namelijk bij AMvB een uitgangspunt dat de wetgever hier aanvaardt. De Kamer kan het natuurlijk openlaten en zeggen dat het mag en dat het via de Handelingen ingelezen mag worden. Ik moet het de Kamer wel ten stelligste ontraden om dan te zeggen dat een vijfde in de Kamer dat kan blokkeren. Dan wordt het beginsel van de wet gehandhaafd. Dan komt er geen AMvB totdat er een wet is en de Kamer weet hoe lang dat kan duren. Dan zijn wij misschien een hele tijd bezig voordat wij het geregeld hebben en dat zou een onverstandige benadering zijn. Als wij spreken over mededelingen, hebben wij het over iets anders. Dit onderscheid moet duidelijk worden gemaakt. De wet eist voor een aantal mededelingen nog steeds dat die schriftelijk worden verstrekt. Dit zal dus meegewogen moeten worden. Ik constateer dat er bij andere mededelingen potentiële risico's zijn voor de verzekeringnemer als er wordt gekozen voor de toch wat vluchtiger weg van de elektronische mededeling. Om die reden wordt in de nota van wijziging voorgesteld dat het schriftelijk zal gebeuren en dat wij hier bij algemene maatregel van bestuur van kunnen afwijken.

De heer Heemskerk draait het nu om. Dit betekent dat alles elektronisch kan zolang er geen algemene maatregel van bestuur is uitgevaardigd. Voor een aantal zaken zal dit onduidelijkheid voor de verzekeringnemer opleveren, omdat de wet elders, bijvoorbeeld voor ontbindingen of het stuiten van termijnen, nog steeds vereist dat dit schriftelijk gebeurt. Hij kan dan in de illusie verkeren dat dit elektronisch gebeurt, maar dan kan er niet van de wet worden afgeweken.

Daarom wil ik vasthouden aan mijn voorstel en ontraad ik het voorstel van de heer Heemskerk. In de richting van de heer De Vries zeg ik nog dat het mijn intentie is om die elektronische mogelijkheden zo ruim

mogelijk te nemen. Ik ben van mening dat dit niet afhankelijk moet worden gesteld van een blokkade door een vijfde deel van de Kamer. Ik kan mij voorstellen dat wij twee leden ontwerpen. Het eerste zou dan kunnen zeggen dat er bij algemene maatregel van bestuur mededelingen worden uitgezonderd. Het tweede zou kunnen zeggen dat een discussie in de Kamer vereist is als dit inhoudt dat in beginsel alle mededelingen worden uitgezonderd, behoudens enkele, want dan is er in wezen sprake van een verandering van het wettelijk uitgangspunt. Zo ontstaat er een combinatie van twee elementen. Ik herhaal echter mijn toezegging dat ik zal proberen om het zo ruim mogelijk te doen.

De heer **Jan de Vries** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het spijt mij dat de heer Heemskerk geen gebruik maakt van de tweede termijn. Ik was natuurlijk zeer benieuwd naar zijn reactie op het overtuigende betoog van de minister van Justitie over het amendement van de heer Heemskerk en dan met name over het belang dat de wetgever moet dienen, namelijk het beschermen van de verzekeringnemer in ons verzekeringsrecht.

Ik dank de minister voor zijn toezegging dat hij de algemene maatregel van bestuur zo ruim mogelijk zal invullen. Ik heb niet gehoord dat hij heeft gesproken over de vraag wie er zullen worden betrokken bij de opstelling van die algemene maatregel van bestuur. Natuurlijk geldt dit voor het Verbond van Verzekeraars, maar het zou ook goed zijn om de consumentenorganisaties bij dit proces te betrekken. Wil de minister dit toezeggen?

Collega Luchtenveld en ik hebben een amendement op stuk nr. 12 ingediend. Wij beogen daarmee een nadrukkelijke betrokkenheid van het parlement bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur te bevorderen. Natuurlijk is er dan een kans dat een van de fracties in dit huis het nodig vindt om wat er geregeld wordt bij algemene maatregel van bestuur, ook bij wet te regelen. Als het parlement van oordeel is dat de algemene maatregel van bestuur onvoldoende is uitgewerkt conform de uitgangspunten die in dit debat zijn gewisseld, heeft het dan in ieder geval de mogelijkheid om de minister terug te sturen en hem te vragen om wetgeving dan wel een nieuwe algemene maatregel van bestuur op te stellen.

Dit zal de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet vertragen, maar mogelijk wel de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur. Dit is echter niet onze intentie. Wij zullen de suggestie van de minister over de mogelijkheid om het amendement te splitsen goed op ons laten inwerken.

Minister **Donner**: Voorzitter. Er zullen ook andere organisaties, waaronder de Consumentenbond, zijn betrokken bij de discussie over de AMvB. De betrokkenheid van de Kamer bij de AMvB kan tot stand worden gebracht door het voorhangen van het ontwerp ervan in de Kamer en deze pas na vier weken in werking te laten treden tenzij de Kamer erover wil debatteren. Er staat nu in het amendement dat het bij wet moet als een vijfde dat wil. Dan is er dus verder geen discussie meer over aanpassing van de AMvB. Dat betekent dat gedurende de hele wetgevingsprocedure het uitgangspunt blijft dat

## Donner

alles schriftelijk moet. Deze voorhangprocedure is bedoeld voor gevallen waarin het beginsel van de wet wordt omgedraaid, maar niet voor die waarin gebeurt wat de Kamer graag wil. De Kamer wil bij meerderheid een ruime uitleg en geeft vervolgens aan een vijfde van haar leden de mogelijkheid om die te blokkeren. Dat is een riskante benadering. Die is ook meer in het algemeen vanuit het bestuursrecht bedenkelijk omdat de Kamer niet kan delegeren en tegelijkertijd zelf de bevoegdheid kan houden.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

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 26 mei 2005.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: De heer Luchtenveld zit in vak-K. Hij heeft deskundigen meegenomen. Dat zijn mevrouw Heijda en de heren Schonewille en Geldrop. Ik heet hen van harte welkom.

□

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Voorzitter. Gisteravond was het onderwerp waar wij nu met elkaar in tweede termijn over spreken, in het Journaal. De berichtgeving werd afgesloten met de mededeling dat de Kamer vandaag met de minister een discussie had over de flitsscheiding. Ik wil dit toch maar even als volgt corrigeren. De Kamer debatteert vandaag met de heer Luchtenveld over zijn initiatiefwetsvoorstel, waarin een administratieve scheidingsvariant aan de orde is. Het is overigens wel leuk dat de minister hier ook is.

Het heeft even geduurd voordat wij aan de tweede termijn van de behandeling van dit voorstel konden toekomen. Dat had volgens mij alles te maken met het overleg met de initiatiefnemer en met de minister. Dat was goed. Er is een nota van wijziging gekomen, evenals een toelichting. Inmiddels is er een aantal amendementen ingediend.

In deze tweede termijn hoef ik niet alles te herhalen, maar ik wil nog wel aandacht besteden aan de administratieve scheiding en aan de positie van kinderen die te maken krijgen met de echtscheiding van hun ouders. Het onderdeel over voortgezet ouderschap met het

ouderschapsplan zijn in de eerste termijn ruimschoots aan de orde geweest. Over nut en noodzaak bestaat al jaren consensus in de Kamer. Het is ook al bestaande praktijk dat een ouderschapsplan gebruikt wordt. Vanwege die consensus heeft de minister de CDA-motie terzake als wetsvoorstel ingediend.

Ook heeft de initiatiefnemer, als ik mij niet vergis, met zijn wijzigingsvoorstellen aanpassingen aangegeven. Daardoor is er nog maar weinig verschil met het terzake door de minister ingediende voorstel. Wij hebben onze schriftelijke inbreng geleverd. Inmiddels is het verslag daarvan verschenen. Het zou mij goed dunken, wanneer de initiatiefnemer daar nog even op zou terugkomen. Hij kan dan aangeven op welke onderdelen hij zijn voorstel met dat van de minister tot één voorstel kan samenvoegen.

Allereerst lever ik een inhoudelijke bijdrage over de administratieve scheiding ter vervanging van de flitsscheiding. Inmiddels is gebleken dat een administratieve scheiding onder strikte voorwaarden Europese erkenning zou kunnen krijgen. Dat kan tenslotte in Portugal en in Denemarken ook. Huwelijken met internationale aspecten beperken zich echter niet tot de grenzen van Europa. Het risico dat een huwelijksontbinding op deze wijze buiten Europa niet erkend wordt, is nog steeds groot. Er zijn al schrijnende voorbeelden van mensen die in Nederland de weg via de flitsscheiding hebben gekozen en na bijvoorbeeld drie jaar in de Verenigde Staten tot de ontdekking komen, wanneer zij een nieuwe partner vinden, dat zij geen nieuw huwelijk kunnen aangaan.

In internationaal perspectief zijn de zorgen over het onderhavige alternatief voor een procedure bij de rechter, nog niet weggenomen. Er zijn ten opzichte van de nu voorgestelde administratieve procedure overigens nog een aantal extra nadelen te noemen. Zo is niet te zien wat het maatschappelijke nut is van twee keuzemogelijkheden voor een scheidingsprocedure voor partners die beiden tot de overtuiging komen dat zij willen scheiden. Zij hebben de volgende keuzemogelijkheid: of naar de ambtenaar van de burgerlijke stand of naar de rechter. In het voorstel van collega Luchtenveld is overigens geen sprake meer van een vereenvoudiging, wanneer men kiest voor de administratieve procedure. Je zou kunnen zeggen dat de gang naar de ambtenaar van de burgerlijke stand voor de huwelijksontbinding het spiegelbeeld is van de huwelijksluiting. Nadat de partners eerst in een convenant hun zaken hebben geregeld, een gekwalificeerde deskundige het convenant op zijn rechtsgeldigheid hebben laten toetsen en dat van een handtekening is voorzien, moeten zij ten overstaan van de ambtenaar in persoon verklaren dat hun huwelijk duurzaam is ontworcht en dat zij het op die grond met wederzijds goedvinden wensen te beëindigen. Aangezien de ambtenaar van de burgerlijke stand als autoriteit de ontbinding uitspreekt, is het beeld dat hij of zij daarbij de toga draagt, niet ondenkbaar. Zie daar mijn associatie met de spiegelbeeldige huwelijksvoltrekking. Is het hebben van deze keuze nu het grootste goed wanneer partners ontdekken dat hun huwelijk duurzaam is ontworcht?

Van een heel andere orde is de vraag hoe de administratieve scheiding in de praktijk wordt ingevuld. Nu de ambtenaar van de burgerlijke stand daartoe wordt aangewezen, moet men zich realiseren dat daarvoor bij iedere gemeente een adequate voorziening moet worden