

Vergaderjaar 2007–2008

30 145

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het bevorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 juni 2008

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA, SP en D66. De beantwoording van de vragen heeft op zich laten wachten, omdat wij andere prioriteiten hebben moeten stellen. Wij bieden u hiervoor onze verontschuldiging aan. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

Algemeen

Met instemming hebben wij geconstateerd dat de voorgenomen afschaffing van de flitsscheiding en de verbetering van de positie van het kind tijdens en na de scheiding die instemming genieten van de fracties die in het voorlopig verslag aan het woord zijn. Met onze reactie op hetgeen door de leden van bedoelde fracties in verband met deze en andere onderwerpen te berde is gebracht, hopen wij hen ervan te kunnen overtuigen dat het wetsvoorstel ook daar waar nog aarzeling bestaat, hun steun verdient.

Ouderlijke verantwoordelijkheid

Artikel 247 lid 3¹ bevat de plicht van de ouder om de ontwikkeling van de banden met de andere ouder te bevorderen. De leden van de CDA-fractie vroegen of deze plicht ook geldt voor de niet-ouder met gezamenlijk gezag ingevolge artikel 253t of de derde die de voogdij heeft over het kind.

De bovengenoemde norm richt zich primair tot de ouders die gezamenlijk het ouderlijk gezag uitoefenen en de ouder die alleen het ouderlijk gezag uitoefent. De norm is opgenomen om tot uitdrukking te brengen dat het in het belang van het kind is dat hij contact heeft met zijn beide ouders. Ten aanzien van de niet-ouder die gezamenlijk met een ouder het gezamenlijk gezag uitoefent en de derde die de voogdij over het kind uitoefent, zijn twee artikelen relevant. Op de gezamenlijke gezagsuitoefening door de ouder en de ander is onder meer artikel 247 van overeenkomstige toepassing (artikel 253v). Artikel 248 verklaart slechts het tweede lid van

¹ Indien geen nadere aanduiding is opgenomen, betreft het een artikel uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

artikel 247, de concretisering van de omvang van het ouderlijk gezag, en niet de overige leden van overeenkomstige toepassing op de voogd (en op degene die een minderjarige verzorgt en opvoedt zonder dat hem het gezag over die minderjarige toekomt). Voor de voogd is derhalve het derde lid, evenals het vierde en vijfde lid inzake het gelijkwaardig ouderschap, niet van overeenkomstige toepassing. Dit ligt voor de hand, omdat beide ouders niet meer het gezag uitoefenen en omdat deze bepalingen alleen de relatie tussen de ouders jegens het kind betreffen. De redenen dat de ouders niet meer het gezag uitoefenen kunnen divers zijn. Zo kunnen de ouders bijvoorbeeld overleden zijn of kan het ouderlijk gezag door een kindbeschermingsmaatregel zijn ontnomen. Ouders behouden overigens een recht op omgang op grond van artikel 377a maar het ligt niet voor de hand dat de voogd de wettelijke plicht heeft de banden van het kind met deze ouders te bevorderen. Een voogd is ook geen partij bij het opstellen van een ouderschapsplan.

Dit is anders voor de niet-ouder die samen met een ouder het gezamenlijk gezag uitoefent op grond van artikel 253t. In deze gevallen mag de niet-ouder er niet aan in de weg staan dat het kind contact heeft met zijn ouders. Het gaat dan enerzijds om het contact van het kind met de ouder zonder gezag tijdens hun huwelijk en anderzijds om het contact met beide ouders nadat het huwelijk van de ouder en niet-ouder is ontbonden. Ook zij dienen immers een ouderschapsplan op te stellen (zie artikel 815 lid 2 onder b Rv). In deze gevallen geldt wel de plicht om de ontwikkeling van de banden met de (andere) ouder(s) te bevorderen. Dit alles overigens, tenzij het belang van het kind zich tegen contact zou verzetten.

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe aan de «gelijkwaardigheid» als bedoeld in artikel 247 lid 4 inhoud dient te worden gegeven. Zij vroegen hierbij of het hier altijd gaat om co-ouderschap, en zo ja, of dat altijd een 50%-50% verhouding is of dat het ook een andere verhouding mag zijn.

De norm gelijkwaardig ouderschap beoogt, kort gezegd, dat een kind over wie de ouders gezamenlijk het gezag uitoefenen, zijn recht op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding door beide ouders behoudt na ontbinding of beëindiging van het huwelijk, het geregistreerd partnerschap of de samenleving. Er is niet beoogd de norm in conflictsituaties uit te leggen als een verplicht co-ouderschap, als een 50-50% verdeling, een uitgangspunt waarop alleen «praktische belemmeringen» een uitzondering zouden kunnen vormen. Afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval en het belang van het kind zal de rechter genoodzaakt kunnen zijn op verzoek een zorgregeling vast te stellen. Deze uitleg sluit aan bij hetgeen over het gelijkwaardig ouderschap tijdens de parlementaire behandeling bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld (29 626), waaraan het amendement De Wit inzake gelijkwaardig ouderschap¹ is ontleend, door verschillende woordvoerders is opgemerkt, in het bijzonder ook door de heer Luchtenveld zelf².

De aan het woord zijnde leden gaven aan dat de effectuering van een door de ouders afgesproken of door de rechter opgelegde omgangsregeling of omgangsplicht in de praktijk moeilijkheden kunnen opleveren. Zij vroegen daarom welke instrumenten kunnen worden gehanteerd om de verdeling van zorg- en opvoedingstaken daadwerkelijk af te dwingen als de andere ouder daaraan niet of niet voldoende meewerkt.

De volgende civielrechtelijke dwangmiddelen kunnen worden opgelegd door de rechter bij het niet nakomen van een zorg- of omgangsregeling:

1. Dwangsom. Ingevolge artikel 611a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) kan de rechter op vordering van een partij de wederpartij veroordelen tot betaling van een dwangsom voor het geval aan de hoofdveroordeling niet wordt voldaan;
2. Lijfswang. Op grond van artikel 585 Rv kan de rechter vonnissen of

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 145, nr. 26.

² Zie onder meer Handelingen II, 26 mei 2005, blz. 85-5076/77, 5079 en 5081 en Handelingen I, 13 juni 2006, blz. 31-1419.

beschikkingen, voor zover zij een veroordeling tot iets anders dan het betalen van geld inhouden, uitvoerbaar verklaren bij lijfswang. De rechter kan dit slechts doen indien aannemelijk is dat andere middelen onvoldoende uitkomst zullen bieden (587 Rv).

Daarnaast kan de rechter op verzoek van een der partijen in de beschikking een afgiftebevel eventueel met behulp van de sterke arm opnemen. Een effectief middel om een zorg- of omgangsregeling af te dwingen lijkt het (voorlopige) toewijzen van het eenhoofdige gezag aan de ouder bij wie het kind niet zijn hoofdverblijfplaats heeft. Zowel Hof Amsterdam (27 januari 2005, LJN: AS6020) als Hof 's-Gravenhage (31 augustus 2005, LJN: AU2003) hebben in twee concrete situaties vastgesteld dat in het geheel van dwangmiddelen die in het kader van de tenuitvoerlegging van een zorg- of omgangsregeling kunnen worden aangewend, een (voorlopige) gezagswijziging (waarbij in de hoofdverblijfplaats van het kind geen wijziging wordt gebracht) een uiterste middel is om omgang te bewerkstelligen. Beide gerechtshoven hebben het in belang van de kinderen geacht dat één ouder (in deze gevallen de vader) werd belast met het ouderlijk gezag. Vermoedelijk zullen in de nabije toekomst in de jurisprudentie de grenzen van deze wijze van effectueren van een zorg- of omgangsregeling verder worden ontwikkeld.

Ook bestaat de mogelijkheid om een kind onder toezicht te laten stellen. Wanneer een ouder het contact tussen het kind en de andere ouder frustreert, kan dit onder omstandigheden worden beschouwd als een situatie waarin de zedelijke en geestelijke belangen van het kind ernstig worden bedreigd, zodat ter afwending daarvan een ondertoezichtstelling van het kind kan worden verzocht (art. 254). De rechter zal dit wel uitdrukkelijk moeten motiveren. (HR 13 april 2001, NJ 2002, 4 en 5). In het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen dat binnenkort ter advisering aan de Raad van State zal worden voorgelegd, zal de grond van de ondertoezichtstelling worden verruimd. Hoewel de motiveringsplicht blijft bestaan, biedt de nieuwe grond de mogelijkheid om ook kinderen met relatief lichte problemen onder toezicht te stellen.

Voorts kan gewezen worden op de mogelijkheid om een bijzondere curator (artikel 250, zie ook onderdeel I van het wetsvoorstel) te benoemen die het kind in en buiten rechte vertegenwoordigt. Een rechter kan een bijzondere curator ook ambtshalve benoemen indien hij dit aangevoelen acht.

Tot slot het volgende. Uit onderzoek is bekend dat voor kinderen chronische conflicten tussen de ouders funest zijn voor het welbevinden van kinderen (Dr. E. Spruijt, Scheidingskinderen, Amsterdam 2007). Om die reden heeft de tweede ondergetekende in het programma «Alle kansen voor alle kinderen» (28 juni 2007, Kamerstukken II 2006–2007, 31 001, nr. 5) opgemerkt dat om problemen bij kinderen in scheidingsituaties te beperken, een aantal maatregelen kan worden genomen, zoals het versterken van de conflicthantering en opvoedkwaliteiten van ouders tijdens het samenleven van de ouders en na scheiding, en het versterken van de (sociaal-psychologische) band tussen kind en de uitwonende ouder. In de nota gezinsbeleid die in het najaar aan de Tweede Kamer zal worden gezonden, zal dit worden uitgewerkt.

De leden van de CDA-fractie gaven aan de «voorrangsregel» met betrekking tot de kinderalimentatie, zoals gegeven in artikel 400 van het wetsvoorstel te kunnen onderschrijven. Zij vroegen echter of de kinderen uit een eerdere relatie van dezelfde ouder niet ten onrechte veelal achtergesteld worden bij de nakomelingen uit een volgende relatie.

Artikel 400, eerste lid, beoogt alleen vast te leggen dat in de situatie van samenloop van verschillende onderhoudsverplichtingen (bijv. ex-echtgenoot/kinderen) en onvoldoende draagkracht van de alimentatieplichtige om zijn verplichtingen jegens die personen volledig na te komen, de (stief) kinderen jonger dan 21 jaar voorrang hebben boven alle andere onder-

houdsgerechtigden. De regel geeft geen rangorde aan tussen kinderen van de alimentatieplichtige uit verschillende relaties.

Wel kan hierover het volgende worden opgemerkt. De Hoge Raad (HR 13 december 1991, NJ 1992, 178) heeft beslist dat wanneer er sprake is van onderhoudsverplichtingen jegens kinderen uit eerste en tweede huwelijk en van onvoldoende draagkracht om aan die verplichtingen te voldoen, het beschikbare bedrag tussen de kinderen moet worden verdeeld, in beginsel gelijk, tenzij bijzondere omstandigheden tot een andere verdeling aanleiding geven, zoals verschil in behoefte. Dat kan ertoe leiden dat een kind minder ontvangt dan de behoefte vereist. Voorts is overwogen dat, indien de onderhoudsplichtige slechts ten aanzien van één van zijn kinderen wijziging van de onderhoudsbijdrage verzoekt, en de rechter niet in de gelegenheid is om in samenhang daarmee de bijdrage voor de andere kinderen bij te stellen, omdat een daartoe strekkend verzoek ontbreekt, hij de bijdrage waarvan wijziging is verzocht, moet vaststellen op het bedrag waarop hij haar met inachtneming van voormelde maatstaf zou hebben vastgesteld, als hij ook over wijziging van de andere bijdragen te oordelen zou hebben gehad.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het te motiveren is dat een ouder geen omgang met zijn kind mag hebben op grond van gegronde redenen en deze ouder tóch mee mag beslissen over de opvoeding van het kind.

Het is mogelijk dat een rechter een regeling inzake de uitoefening van het ouderlijke gezag vaststelt, die inhoudt een tijdelijk verbod aan een ouder met gezag om met zijn kind contact te hebben. De rechter kan dit doen op grond van artikel 253a lid 2 onder a (nieuw) en uitsluitend indien het belang van het kind dit vereist. Dit artikel biedt geen grondslag voor een ontzegging van contact voor onbepaalde tijd (zie vergelijkbaar HR 31 maart 2006, nr. R05/038, NJ 2006, 392). Ontzegging voor onbepaalde tijd is slechts mogelijk voor een ouder zonder gezag op grond van artikel 377a.

In artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) is de eerbiediging van het familie- en gezinsleven opgenomen. Dit recht impliceert zowel een recht op ouderlijk gezag als een recht op omgang. Uit het artikel volgt tevens dat de staat zich niet in de ouder-kind relatie en de opvoeding mag mengen, tenzij aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Ook mag niet langer en dieper worden ingegrepen in het familie- en gezinsleven dan noodzakelijk.

In bepaalde gevallen is het noodzakelijk dat de rechter een ouder het contact met zijn kind voor bepaalde tijd ontzegt. Het wijzigen van het ouderlijk gezag in de zin dat één ouder met het gezag wordt belast, kan in die situaties op grond van het EVRM een te ingrijpende beslissing zijn terwijl ontzegging van contact voldoende is om de zwaarwegende belangen van het kind te waarborgen. Gedurende deze periode zal in voorkomende gevallen, hoe lastig dit ook zal zijn, instemming van de andere ouder gevraagd moeten worden. Eventueel kan een geschil inzake de uitoefening van het gezamenlijk gezag op grond van artikel 253a aan de rechter worden voorgelegd. Na ommekomst van de in de beschikking opgenomen tijd zal opnieuw een beslissing moeten worden genomen of contact aangewezen is en dient eventueel een wijziging van het gezag te volgen indien het noodzakelijk is de omgang voor onbepaalde tijd te ontzeggen.

De leden van de VVD-fractie wezen op de gevolgen van de wijzigingen van de artikelen 377f en 377a, namelijk dat een ieder die familie- en gezinsleven met een kind heeft, een recht op omgang met dat kind heeft. Deze leden gaven aan te kunnen instemmen met een omgangsrecht voor de verwekker, maar vroegen zich af hoe de regeling uitwerkt voor anderen dan de verwekker zoals bijvoorbeeld grootouders.

Door de voorgestelde wijziging heeft niet alleen de ouder maar een ieder die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind, recht op omgang met dat kind. Hij kan op grond van artikel 377a een verzoek doen tot het vaststellen van een regeling. Artikel 377h is ingevoegd in artikel 377a, omdat er in beginsel geen verschil in gronden mag zijn om omgang te ontzeggen indien er sprake is van familie- en gezinsleven tussen het kind en degene die de omgang verzoekt. In de zaken Sahin tegen Duitsland (EHRM, no. 30943/96, 8 juli 2003) en Sommerfeld tegen Duitsland (EHRM, no. 31871/96, 8 juli 2003) heeft het Hof een schending geconstateerd voor zover de wetgeving een onderscheid maakte tussen vaders van onwettige kinderen en gescheiden vaders.

De vraag wanneer er sprake is van familie- en gezinsleven hangt af van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens spreekt over het hebben van «de facto family ties» met het kind (zie bijvoorbeeld EHRM Lebbink tegen Nederland, 1 juni 2004, no. 45582/99). Indien er sprake is van «de facto family ties» volgt uit artikel 8 EVRM dat deze persoon in beginsel recht heeft op omgang. De rechter zal vervolgens een omgangsregeling vaststellen die in het belang van het kind is of de omgang ontzeggen indien een ontzeggingsgrond aanwezig is.

Indien er echter sprake is van familie- en gezinsleven zal vervolgens moeten worden beoordeeld of, en zo ja, welke omgangsregeling in concreto in het belang van het kind is. De beoordeling is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waarbij de mate van contact zoals dit heeft plaats gevonden van belang is, maar bijvoorbeeld ook de mate van gehechtheid van het kind aan degene die de omgangsregeling verzoekt. De omgangsregeling is qua omvang steeds maatwerk. Zo kan bijvoorbeeld een uur per twee maanden adequaat zijn maar ook een middag per week. Indien er sprake is van, zoals de aan het woord zijn de leden aangaven, het heen en weer slingeren van het kind tussen verschillende loyaliteiten met negatieve gevolgen voor het kind, is het denkbaar dat de grootouders de omgang wordt ontzegd, omdat de omgang ernstig nadeel oplevert voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind of anderszins in strijd is met de zwaarwegende belangen van het kind.

De leden van de SP-fractie vroegen zich af wat wordt verstaan onder het in artikel 247 lid 4 genoemde recht op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding. Tevens vroegen zij of het hierbij wenselijk is dat na scheiding zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de tijdens de samenwoning bestaande situatie teneinde het recht van het kind op zoveel mogelijk continuïteit in de verzorging en opvoeding te bevorderen.

In antwoord op een vraag over gelijkwaardig ouderschap van leden van de CDA-fractie is opgemerkt dat de norm gelijkwaardig ouderschap beoogt een kind over wie de ouders gezamenlijk het gezag uitoefenen, een recht op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding door beide ouders te laten behouden na ontbinding of beëindiging van het huwelijk, het geregistreerd partnerschap of de samenleving. Niet is beoogd de norm in conflictsituaties uit te leggen als een verplicht feitelijk co-ouderschap waarop alleen «praktische belemmeringen» een uitzondering zouden kunnen vormen.

Het is aan de ouders om te bepalen welke afspraken zij in het ouderschapsplan vastleggen. Zij kunnen afspraken maken, die zij in het belang van het kind vinden en dus zelf invulling geven aan het gelijkwaardig ouderschap. De zorgverdeling ten tijde van het huwelijk, geregistreerd partnerschap of samenwoning is, zoals deze leden opmerkten, een belangrijke factor die meespeelt bij het maken van een zorgregeling, maar het is niet de enige factor. Ook de werktijden van de ouders, woonomstandigheden, school- en sporttijden van de kinderen kunnen hierbij bijvoorbeeld meespelen. Een kind heeft belang bij zoveel mogelijk continuïteit in de verzorging en opvoeding, maar dit betekent niet dat de zorg-

verdeling ten tijde van de samenleving doorslaggevend is bij het vaststellen van een zorgregeling. Ook de rechter die verzocht wordt een zorgregeling vast te stellen, zal de zorgverdeling tijdens de samenleving meenemen in zijn beoordeling van het verzoek, evenals andere factoren.

De leden van de D66-fractie gaven aan dat een principiële vooropstelling van het beginsel van gelijkwaardig ouderschap in de toepasselijke wetgeving een bijdrage zou kunnen leveren aan het voorkomen van schade aan alle bij een echtscheiding betrokken partijen. Om deze reden vroegen deze leden een nadere reactie te geven waarom ervoor is gekozen het gelijkwaardig ouderschap niet in de wet op te nemen.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door ons uitdrukkelijk aangegeven dat de gedachten die aan het amendement De Wit¹ ten grondslag liggen, goed te begrijpen zijn. Zowel tijdens als na het huwelijk moet gelijkwaardig ouderschap worden nagestreefd. Over de intentie en over wat als wenselijk voor ogen staat, bestaat dus geen verschil van mening. Wij vroegen ons echter af welke toegevoegde waarde van het opnemen van deze norm in het Burgerlijk Wetboek zou hebben. De heer De Wit beoogt met name een omslag te bewerkstelligen ten opzichte van de huidige praktijk in de rechtspraak. In een aantal gevallen zou namelijk de moeder op basis van een soort automatisme de kinderen krijgen en vervolgens moet de vader maar zien of hij een omgangsrecht krijgt. Het amendement geeft aan dat beide ouders op dat punt precies dezelfde rechten hebben². Formeel juridisch gesproken, maakt de wet geen onderscheid tussen ouders. Vanuit dit oogpunt zou opname in de wet geen meerwaarde hebben. Dat neemt niet weg dat, zoals steeds is benadrukt, er geen verschil van mening is over de intenties van het amendement.

Ouderschapsplan

De leden van de CDA-fractie vroegen of hetgeen in het artikel «Kunnen huwelijkse voorwaarden en samenlevingscontract een ouderschapsplan bevatten?» van mr. F. Schonewille, WPNR 138, afl. 6717, p. 604–607, waarin wordt bepleit om reeds bij het opstellen van huwelijkse voorwaarden of samenlevingscontract een ouderschapsplan op te stellen, kan worden onderschreven. De leden van de fractie van de PvdA vroegen of er bereidheid bestaat in overleg te treden met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak teneinde te bepalen of de in de literatuur voorgestelde maatregelen, waaronder de voorstellen uit voornoemd artikel, moeten worden ingevoerd.

Het verdient altijd overweging een regeling die in de praktijk succes heeft, uit te breiden. Vooralsnog is er geen reden nu reeds tot een uitbreiding van de wettelijke verplichting tot het opstellen van een ouderschapsplan over te gaan. Wij geven er de voorkeur aan eerst de ontwikkelingen in de praktijk af te wachten en daarbij de gehele echtscheidingsketen in ogenschouw te nemen. Wel kunnen wij aangeven dat op dit moment door een werkgroep echtscheidingsketen wordt bekeken op welke wijze de afwikkeling van de echtscheiding (van scheidingsmelding tot en met het voorkomen van procedures na de echtscheiding) kan worden verbeterd. De in de literatuur genoemde ideeën nemen wij hierbij vanzelfsprekend mee.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de minister kan aangeven hoe de «praktische belemmeringen» bedoeld in artikel 247 lid 5 moeten worden opgevat.

Het begrip praktische belemmeringen zal de komende jaren in de rechtspraak zijn invulling krijgen. Naar wij verwachten, zullen de praktische belemmeringen factoren zijn zoals deze ook een rol spelen bij het vaststellen van een zorgregeling: werktijden van de ouders, woonomstandigheden, school- en sporttijden van de kinderen etc.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 145, nr. 26.

² Handelingen II 5 juni 2007, 76-4045.

De aan het woord zijnde leden vroegen tevens of een ouder, bijvoorbeeld door geen medewerking te verlenen aan het opstellen van een ouderschapsplan, het in gang zetten en de voortgang van een procedure kan blokkeren of onredelijk vertragen.

Het wetsvoorstel biedt voldoende mogelijkheden teneinde te garanderen dat een ouder de voortgang van een echtscheidingsprocedure niet kan blokkeren of onredelijk kan vertragen. Indien het de ouders niet lukt om gezamenlijk een ouderschapsplan op te stellen, heeft een ouder de mogelijkheid om een eenzijdig verzoekschrift tot echtscheiding in te dienen. Hierdoor is de toegang tot de rechter te allen tijde is gegarandeerd. Wel zal de ouder in dat geval in zijn verzoek tot echtscheiding eenzijdig moeten aangeven waarom het niet is gelukt een ouderschapsplan in te dienen en hoe hij of zij vindt dat het voortgezet ouderschap moet worden vormgegeven.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af wat de toegevoegde waarde is van het ouderschapsplan. Zij gaven aan dat er echtparen zijn die het niet lukt of die niet bereid zijn om een ouderschapsplan op te stellen. Ook vroegen zij wat de waarde van het ouderschapsplan is in de situatie dat men van internet een model ouderschapsplan haalt en dit vervolgens invult met minimale, globale afspraken om zo aan het ouderschapsplan te voldoen.

Deze leden geven terecht aan dat het niet alle ouders zal lukken een ouderschapsplan dat is ondertekend door beide ouders, op te stellen. Dat neemt echter niet weg dat het belangrijk is te stimuleren dat ouders zelfstandig tot afspraken komen. Voor de ouders en kinderen zal immers na de echtscheiding een nieuwe fase intreden waaraan de ouders invulling moeten geven. Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een ouderschapsplan bij de ouders. Lukt het niet echter om zelf tot afspraken te komen dan zal de rechter, al dan niet na verwijzing naar een mediator, uiteindelijk een regeling vaststellen. Zie hiertoe ook het antwoord op de volgende vraag van deze leden naar de wijze waarop het wetsvoorstel verandering in de huidige situaties beoogt te realiseren. Door de processuele eis van het ouderschapsplan te stellen, zal in de procedure in ieder geval aandacht zijn voor het voortgezet ouderschap. Het ouderschapsplan zal de ouders stimuleren na te denken over hoe zij het ouderschap na de scheiding willen invullen. Dit vraagt per definitie om maatwerk, geen gezin is immers hetzelfde. Door de individuele verschillen kan een model ouderschapsplan van internet wellicht een bruikbaar, maar ook niet meer dan een hulpmiddel zal zijn.

De leden van de VVD-fractie vernamen vanuit de praktijk dat bij de huidige regelgeving de overgrote meerderheid van de ouders van goede wil is en bij scheiding duidelijke afspraken met elkaar maakt over de kinderen. Zij gaven aan dat deze ouders met het wetsvoorstel verplicht worden iets te doen wat zij al vrijwillig deden terwijl slechtwillende ouders, die ook nu geen afspraken maken over de kinderen, onder de verplichtingen van het wetsvoorstel uit kunnen. Om deze reden vroegen deze leden op welke wijze het wetsvoorstel verandering in deze situaties beoogt te realiseren. In de praktijk wordt inderdaad al met succes met ouderschapsplannen gewerkt. Het ouderschapsplan is dus geen theorie meer maar heeft in de praktijk zijn nut reeds bewezen. De vereniging voor Familierechtadvocaten en Scheidingsbemiddelaars (vFAS) pleit om die reden dan ook voor een snelle invoering van het ouderschapsplan.

Het is juist dat het wetsvoorstel een ouder de mogelijkheid biedt om een eenzijdig verzoekschrift tot echtscheiding in te dienen. Hierdoor is de toegang tot de rechter te allen tijde gegarandeerd. Op deze wijze komt deze ouder echter niet eenvoudig van zijn plicht af een ouderschapsplan op te stellen. Een ouder moet in deze situatie immers motiveren waarom geen ouderschapsplan is gemaakt en vervolgens eenzijdig aangeven hoe

hij of zij vindt dat het voortgezet ouderschap moet worden vormgegeven. Dit zal naar verwachting meestal gepaard gaan met het verzoek om bepaalde voorzieningen te treffen (bijvoorbeeld vaststelling van een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken of kinderalimentatie) ten aanzien waarvan de substantiëringsplicht van toepassing is (zie artikel 815, vierde lid, Rv (nieuw)). De andere ouder zal zich vervolgens refereren aan het verzoek of zal verweer voeren en daarbij aangeven hoe hij of zij vindt dat de ouderlijke verantwoordelijkheid na de scheiding moet worden ingevuld. De rechter zal gehoord de partijen een beslissing nemen. Uiteindelijk zijn er dus altijd «afspraken» over de invulling van het voortgezet ouderschap.

De aan het woord zijnde leden vroegen hoe lang de redelijke termijn is waarbinnen ouders geacht worden een ouderschapsplan op te stellen en welke omstandigheden hierbij van belang zijn.

In antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van CDA-fractie is aangegeven dat het wetsvoorstel voldoende garanties biedt teneinde te bewerkstelligen dat een ouder de voortgang van een echtscheidingsprocedure niet kan blokkeren of onredelijk kan vertragen. Wel wordt van de ouders een inspanning gevraagd hun verantwoordelijkheid te nemen. Het is ter beoordeling aan de rechter wat een redelijke termijn is en deze beoordeling hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Hoewel het goed voorstelbaar is dat het tezamen komen tot een ouderschapsplan heel moeilijk is ingeval één van de ouders gedwongen in een «blijf-van-mijn-lijfhuis» verblijft, is het enkele feit dat dit zo is, in algemene zin, niet voldoende om aan te tonen dat het niet lukt gezamenlijk een ouderschapsplan op te stellen. Voor de beoordeling of het opstellen van een ouderschapsplan mogelijk is, is met name van belang in hoeverre nog communicatie tussen de ouders mogelijk is.

Artikel 150 jo 284 lid 1 Rv geeft als hoofdregel dat de partij die zich beroept op de rechtsgevolgen van de door haar gestelde feiten, de bewijslast van die feiten draagt («wie stelt, bewijst»). Op de verzoeker rust daarom de verplichting bewijs te leveren van de feiten waarop hij de stelling baseert die de grondslag vormt voor zijn verzoek en op de gedaagde de verplichting bewijs te leveren van de feiten die hij aandraagt ter betwisting van dat verzoek. Het is daarom niet onverstandig, dit in antwoord op een vraag daaromtrent van de leden van de VVD-fractie, relevante gegevens vast te leggen.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat het ouderschapsplan een momentopname is, de omstandigheden kunnen immers veranderen. Zij vroegen wat de meerwaarde is van het verplichte ouderschapsplan en of het ouderschapsplan niet meer een vorm van «window dressing» is in de zin dat de wetgever zich gerust gesteld kan voelen dat ouders wettelijk verplicht worden een plan met betrekking tot de kinderen op te stellen, terwijl het in feite weinig of niets voorstelt.

In antwoord op eerdere vragen van deze leden over het ouderschapsplan is reeds aangegeven dat het ouderschapsplan, ook in situaties dat ouders niet welwillend zijn, zijn nut heeft. Het ouderschapsplan is geen «window-dressing» en het maken van goede afspraken bij de scheiding is primair in het belang van het kind. Goede afspraken kunnen voorkomen dat er later onnodige conflicten ontstaan. Het is belangrijk voor de ontwikkeling van een kind dat zijn ouders, ook na de scheiding, zich gezamenlijk verantwoordelijk blijven voelen voor zijn verzorging, opvoeding en ontwikkeling. Te vaak nog staan de scheidende partners onvoldoende stil bij de afspraken die ook op langere termijn voor hun kinderen gemaakt moeten worden. Het ouderschapsplan stimuleert dit. En uiteraard is aanpassing van het plan niet uitgesloten als de omstandigheden zijn gewijzigd. Dan kan er immers een goede reden zijn om de gemaakte afspraken te actualiseren.

In antwoord op een vraag hiertoe van de leden van de SP-fractie kunnen wij aangeven dat, hoewel precieze cijfers ontbreken, het bekend is dat veel ouders bij scheiding goede afspraken maken over de kinderen.

De leden van de fractie van de SP vroegen of de vrees gerechtvaardigd is dat het verplichte ouderschapsplan zal verworden tot een standaard tekstblok in de computer van de advocaat, als er onvoldoende hulp beschikbaar is voor het komen tot een goede ouderschapsreorganisatie. Wij delen die vrees niet. Scheidingssituaties zijn daarvoor te divers. Elke zaak is weer anders. Zo zullen de afspraken die moeten worden opgenomen over de wijze waarop de ouders de zorg- en opvoedingstaken verdelen, mede afhankelijk zijn van bijvoorbeeld de wensen en praktische mogelijkheden van de ouders, van de leeftijd van de kinderen en, als ze oud genoeg zijn, van hun wensen. Het ouderschapsplan zal de ouders stimuleren na te denken over hoe zij het ouderschap na de scheiding willen invullen. Bovendien zal de betrokken advocaat navragen of hetgeen in het ouderschapsplan is opgenomen, met hun wil overeenstemt.

Belang van het kind

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af of artikel 247 lid 3 met het oog op het belang van het kind niet te absoluut is gesteld.

Wij menen dat dit niet het geval is. Het nieuwe derde lid van artikel 247 legt aan de ouder met gezag de verplichting op om de ontwikkeling van de banden met de andere ouder te bevorderen. Het gaat hier om een plicht die onderdeel is van het geheel van rechten en plichten die uit het ouderlijk gezag voortvloeien. Deze plicht geldt ook naar ongeschreven recht reeds. Maar het is goed dit te expliciteren. De grenzen van het ouderlijk gezag worden hiermee duidelijk aangegeven, en dit ongeacht of de ouders samenwonen of niet samenwonen, of zij nu gezamenlijk het gezag uitoefenen of een ouder het gezag alleen uitoefent. En ook is hiermee duidelijk dat de ouders geen afspraken in het ouderschapsplan mogen vastleggen waardoor het contact van het kind met de andere ouder wordt verbroken of zeer minimaal zou zijn. Dat zou immers in strijd zijn met het nieuwe derde lid. De bepaling berust op de gedachte dat het als zodanig in het belang van het kind is dat dit contact heeft met beide ouders. Zij geeft de grenzen aan van het ouderlijk gezag ongeacht de samenlevingsvorm van de ouders.

Wij denken niet dat, zoals deze leden stellen, de bepaling de onmacht miskent van een ouder om dit voorschrift na te komen in situaties waarin de andere ouder het kind in de steek heeft gelaten. Ongetwijfeld zal het in zodanige situaties niet eenvoudig zijn om aan het voorschrift te voldoen, maar dit mag op zich nog niet betekenen dat er dan, door niet-optreden en een passieve houding van de ouder bij wie het kind verblijft, in het geheel geen contact met de andere ouder zal zijn. Het de andere ouder wijzen op zijn verantwoordelijkheid jegens het kind, en met name ook diens plicht tot omgang met het kind, ligt in situaties als deze in de rede. Contact van het kind met de andere ouder moet dus altijd worden bevorderd door de ouder bij wie het kind zijn hoofdverblijfplaats heeft, en op zijn minst worden toegelaten/niet worden verhinderd. Dat is alleen anders in meer bijzondere situaties.

Bij dit alles speelt de mogelijkheid van de ouders om met elkaar te communiceren en hun conflicten te kunnen hanteren een rol. Zoals eerder aangegeven in de paragraaf over de ouderlijke verantwoordelijkheid, zal hierop worden teruggekomen in de gezinsnota die in het najaar van 2008 aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd.

De leden van de fractie van de PvdA stellen terecht dat bij een administratieve scheidingsprocedure niet de waarborgen van ambtshalve toetsing van het ouderschapsplan op de belangen van het kind gewaarborgd zijn,

en dat het kind dan ook niet door de rechter wordt gehoord. Dit is aanleiding geweest om artikel 80c zodanig te wijzigen, dat een geregistreerd partnerschap niet meer met wederzijds goedvinden kan worden beëindigd indien op de partners, kort gezegd, de verplichting tot opstelling van een ouderschapsplan rust¹.

Wij gaan ervan uit dat de rechterlijke toets van het ouderschapsplan steeds door de rechter zal plaatsvinden, en dat dit niet aan de griffie zal worden overgelaten: de bepalingen kennen in deze geen bevoegdheid aan de griffie en de griffier toe. Dit staat er overigens niet aan in de weg dat voorwerk door de griffie kan worden gedaan. Dat is thans (ook) in familie-zaken niet anders. De leden van de PvdA zullen dus hebben gezien dat «de tegenovergestelde conclusie» is getrokken, voor beëindiging van geregistreerde partnerschappen waarbij kinderen zijn betrokken, en dat steeds een rechterlijke procesgang vereist is.

De leden van de fractie van D66 vroegen of een procedure leidende tot een tijdelijke onderbreking van de omgang met de andere ouder niet te veel tijd vraagt, in het bijzonder als de bedoelde omstandigheden van dringende aard zijn.

Dit behoeft niet het geval te zijn. En dat zulks ter beoordeling van de rechter is, behoeft gelet op het fundamentele karakter van het hier aan de orde zijnde recht, geen betoog. Zou de situatie werkelijk zo ernstig zijn dat de omgang met de andere ouder aanstonds moet worden gestopt, dan zou de ouder zich wellicht op een conflict van plichten kunnen beroepen en in afwachting van een rechterlijke beslissing en voor de tussenliggende periode tot een andere invulling van de zorg- en opvoedingstaken kunnen komen. Uiteraard geldt dit alleen in hoogst uitzonderlijke situaties, en dient de ouder dit zo nodig in rechte te kunnen verantwoorden.

Het is inderdaad niet uitgesloten dat het kind extra belast wordt, maar dat is dan niet zo zeer het gevolg van de gerechtelijke procedure als wel van de opstelling van de desbetreffende ouder. Wij vertrouwen erop dat de rechter de mogelijke belasting van het kind die met een gerechtelijke procedure gepaard kan gaan tot het hoogst noodzakelijke weet te beperken.

Relatie tot het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

De leden van de PvdA-fractie zullen hebben gezien, dat beëindiging van het geregistreerd partnerschap, voor zover een ouderschapsplan moet worden opgesteld omdat daarbij kinderen zijn betrokken, niet buiten de rechter om mogelijk is.

Verder kan bevestigd worden dat de regel omtrent het horen van kinderen in geval van procedures inzake scheiding en beëindiging van geregistreerd partnerschap, in overeenstemming is met artikel 12, tweede lid, van het IVRK. Artikel 12, eerste lid, IVRK verzekert aan het kind dat in staat is een mening te vormen in aangelegenheden die hem of haar betreffen, het recht om die mening vrij te uiten, terwijl het tweede lid dit recht toespitst op gerechtelijke en administratieve procedures die het kind betreffen. Daarmee is niet in strijd dat de wet een concretisering van dit «oordeel des ondersheids» geeft door een minimum-leeftijd te noemen, zoals twaalf jaar. Het desbetreffende artikel 809, derde lid, Rv bepaalt immers voorts dat de rechter minderjarigen die de leeftijd van twaalf jaar nog niet hebben bereikt, in de gelegenheid kan stellen om hun mening kenbaar te maken.

Het verzoekschrift moet ook vermelden op welke wijze de kinderen bij het opstellen van het ouderschapsplan zijn betrokken (artikel 815 lid vier Rv (nieuw)). Door deze nieuwe proceseis wordt bewerkstelligd dat het ouderschapsplan in ieder geval met het kind zal worden besproken. Hierdoor wordt het kind geïnformeerd over de afspraken en kan hij eventueel

¹ Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 145, nr. 7, onderdeel B (nota van wijziging).

zijn mening geven. De mate waarin bespreking van het ouderschapsplan met het kind mogelijk is, is afhankelijk van de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind. De informatie die in het verzoekschrift is opgenomen (met name dus hetgeen de ouders aangeven omtrent de betrokkenheid van hun kinderen bij het opstellen van het ouderschapsplan) kan de rechter aanleiding geven ook het kind dat jonger is dan twaalf te horen. Hij heeft daartoe ook alle ruimte. Er is niet voor gekozen om de leeftijd waarboven de rechter verplicht is om het kind in de gelegenheid te stellen om zijn mening kenbaar te maken te verlagen, omdat de huidige regeling voldoende ruimte biedt voor kinderen hun stem te laten horen.

De leden van de SP-fractie vroegen of de ontzeggingsgronden geformuleerd in artikel 377a lid 3 onder a en d in overeenstemming zijn met artikel 3 IVRK.

De ontzeggingsgronden van artikel 377a, derde lid, onder a en d, achten wij in overeenstemming met artikel 3 IVRK. Deze bepaling houdt, voor zover hier van belang, in dat bij rechterlijke beslissingen inzake het kind, het belang van het kind een eerste overweging vormt. De ontzeggingsgronden zijn erop gebaseerd dat omgang in het belang van het kind is en dat derhalve, juist vanwege dat belang en het fundamentele, mensenrechtelijk karakter van het recht, omgang slechts kan en mag worden ontzegd als daarvoor werkelijk serieuze redenen zijn. Dit is niet slechts de opvatting hier te lande, maar is bij voorbeeld ook de overtuiging van de 47 landen die bij de Raad van Europa zijn aangesloten: zie het op 15 mei 2003 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de omgang van en met kinderen, ETS no. 192.

Het belang van het kind is en blijft dus ook voortaan voor de rechter diens eerste overweging. Er is geen enkele goede reden, dit eveneens in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie, deze grond te heroverwegen omdat de werking van artikel 377a volgens het wetsvoorstel wordt uitgebreid tot een ieder die tot het kind in een nauwe persoonlijke betrekking staat. De artikelen 377a en 377f zijn samengevoegd omdat er in beginsel voor wat betreft de ontzeggingsgronden geen verschil mag zijn tussen ouders en degenen waarbij anderszins sprake is van «family life» met het kind. Dit is immers in lijn met de rechtpraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (zaken Sahin/Duitsland, EHRM, no. 30943/96, 8 juli 2003, en Sommerfeld/Duitsland, EHRM, no. 31871/96, 8 juli 2003). Wel zij opgemerkt, dat bij de vaststelling van de omvang van de omgangsregeling het belang van het kind doorslaggevend is. Een omgangsregeling bij voorbeeld met een biologische vader zal dan ook een andere omvang kunnen hebben dan zo'n regeling met de grootouders van het kind.

Flitsscheiding

Met voldoening stellen wij vast dat ook de leden van de fractie van de PvdA onderschrijven dat aan de flitsscheiding een einde wordt gemaakt. De evaluatie van de Wet openstelling huwelijk voor personen van gelijk geslacht heeft in 2006 plaatsgevonden. Het onderzoeksrapport (WODC, ministerie van Justitie, november 2006) is op 12 december 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 32). Daarbij is aangegeven dat het in de rede ligt dat een nieuw kabinet ter zake een standpunt bepaalt. Dit is geschied bij brief van 1 november 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 11).

Bij die evaluatie is in het bijzonder de vraag aan de orde geweest of het geregistreerd partnerschap in stand moet blijven naast het voor personen van gelijke kunne opengestelde huwelijk. Het rapport beschrijft de gevolgen van en de argumenten voor instandhouding of afschaffing van het geregistreerd partnerschap. Er is voor gekozen het geregistreerd partnerschap niet af te schaffen. Met name niet omdat blijkt dat het geregis-

treerd partnerschap ook na de Wet openstelling huwelijk voor personen van gelijk geslacht in een behoefte voorziet. Het argument voor afschaffing van vereenvoudiging van de regelgeving overtuigt niet omdat afschaffing van het geregistreerd partnerschap een specifieke overgangsregeling voor de bestaande geregistreerde partnerschappen zou vereisen alsmede regels van internationaal privaatrecht voor de geregistreerde partnerschappen die in het buitenland zijn aangegaan; daarbij komt dat die regels niet eenvoudig zullen zijn. Voorts is in het evaluatierapport nog een zeventiental aanbevelingen gedaan, waaromtrent de eerste ondergetekende telkens een standpunt in genoemde brief van 2 november 2007 heeft ingenomen.

Het kabinet is niet voornemens om inzake de scheiding een ander voorstel te doen dan dat waarbij de notaris bevoegd zal worden gemaakt om de echtscheiding bij de rechter aanhangig te maken ingeval het een gemeenschappelijk verzoek betreft en daarbij geen kinderen zijn betrokken. Omtrent het desbetreffende wetsvoorstel zijn adviezen gevraagd en inmiddels verkregen; het wetsvoorstel zal dezer dagen aan de Raad van State voor advies kunnen worden voorgelegd.

De leden van de fractie van D66 vroegen een nadere verduidelijking te geven van de extra waarborgen die een rechterlijke toets biedt in het geval van een consensuele echtscheiding, met name indien bij de scheiding geen kinderen zijn betrokken.

Extra waarborgen zijn met name gegeven in de situatie dat er kinderen bij de echtscheiding zijn betrokken. In de memorie van toelichting (blz. 9 en 10) zijn deze waarborgen uitvoerig aangeduid. Gaat het om een scheiding zonder kinderen, dan is de waarborg met name gelegen in de volgende omstandigheden. Er is een betere bescherming van zwakkere partij tegen «gedwongen overeenstemming» of «misbruik van omstandigheden». Daarnaast zijn de afspraken (bijvoorbeeld hoogte partneralimentatie) die zijn opgenomen in de rechterlijke beschikking van rechtswege voorzien van een executoriale titel. Een akte van administratieve echtscheiding levert geen executoriale titel op tenzij het een notariële akte betreft. Tot slot neemt de rechterlijke toetsing ook in ogenschouw of de gemaakte afspraken niet in strijd zijn met de wet of jurisprudentie.

Zorgvuldige scheiding

Indien aantekening is gedaan als bedoeld in artikel 252 en de ouders die niet gehuwd zijn of met elkander in een geregistreerd partnerschap verbonden, vervolgens gezamenlijk gezag over het kind uitoefenen, dienen zij, als zij hun samenleving beëindigen, volgens artikel 247a een ouderschapsplan op te stellen als bedoeld in artikel 815, tweede lid, Rv. De leden van de CDA-fractie vroegen welk tijdstip dient te worden aangehouden wanneer de regeling van artikel 247a in het geding is.

Het tijdstip kan, zoals deze leden terecht veronderstellen, niet het tijdstip zijn waarop scheidingsverzoek of het verzoek om ontbinding van het geregistreerd partnerschap wordt gedaan. Dit is bij de aanbidding van het rapport «Afspraken met betrekking tot kinderen bij scheiding van ongehuwd/nietgeregistreerde ouders, Een rechtsvergelijkend onderzoek», opgesteld door Prof. mr. M. V. Antokolskaia en mr. L. M. Coenraad (Vrije Universiteit, Amsterdam) reeds als probleem gesignaleerd¹, maar ook bij de bespreking van het amendement (30 145, nr. 24) waaraan de bepaling haar bestaan ontleent, uiteengezet. Het uiteengaan van ouders die niet als gehuwden of als geregistreerde partners samenleven, is immers, evenals het aangaan van de samenleving, een louter feitelijk gebeuren.

De bepaling is gericht tot ouders die gezamenlijk gezag uitoefenen ingevolge een aantekening ter griffie als bedoeld in artikel 252, eerste lid. Voor het opstellen van een ouderschapsplan noemt artikel 247a als aanleiding de beëindiging door de ouders van hun samenleving. Bij voorkeur zullen

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 71.

deze ouders een ouderschapsplan niet pas opstellen als de samenleving reeds beëindigd is, maar voldoende tijd daarvoor. Uiteraard kan een ouder, indien de samenleving met de partner wordt verbroken, in rechte (zodanig in kort geding) wel doen vaststellen dat niet aan de verplichting van artikel 247a is of dreigt te worden voldaan. Indien dit niet door de andere ouder aan de rechter wordt verzocht en er geen ouderschapsplan is opgesteld, is er voorts, ingeval vervolgens op enig tijdstip aan de rechter een geschil in het kader van de gezamenlijke uitoefening van het gezag wordt voorgelegd, de verplichting van de rechter om de beslissing daaromtrent aan te houden totdat een ouderschapsplan is opgesteld. Zie daarvoor het voorgestelde artikel 253a, derde lid.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een verplichting tot opstelling van een ouderschapsplan indien gehuwde ouders of ouders die door een geregistreerd partnerschap zijn verbonden, feitelijk scheiden door gescheiden te gaan wonen. In de voorlichting die omtrent het ouderschapsplan zal worden gegeven zal de wenselijkheid van het opstellen van een ouderschapsplan ook in deze situatie uitdrukkelijk worden aangegeven. Ook dan is het immers in het belang van het kind dat afspraken als in het ouderschapsplan bedoeld, worden gemaakt.

Mediation en jeugdzorg

De leden van de CDA-fractie vroegen of de gespecialiseerde scheidingsadvocaten en mediators voldoende in aantal en kwaliteit zijn om adequate bemiddeling c.q. begeleiding te geven.

Nederland kent een ruim aanbod van gekwalificeerde scheidingsadvocaten en mediators. Het aanbod van mediators is divers vanwege de verschillende achtergronden. Vanuit het beroep advocaat, notaris of psycholoog hebben zij zich doorontwikkeld tot scheidingsmediator. De Raad voor Rechtsbijstand houdt een register bij van gekwalificeerde mediators die hun diensten willen verrichten in het kader van één van de mediationvoorzieningen binnen het rechtsbestel. Deze voorzieningen zijn een mediationtoevoeging, doorverwijzingsvoorzieningen bij het Juridisch Loket en de rechtspraak en een tijdelijke stimuleringsbijdrage voor een door de rechter voorgestelde mediation.

In het register van de Raad voor Rechtsbijstand worden slechts gecertificeerde mediators – en bij het Nederlands Mediation Instituut geregistreerde – ingeschreven. Iedere mediator, ongeacht zijn achtergrond, dient te voldoen aan bepaalde objectieve kwaliteitscriteria. In het register zijn verschillende affiniteitsgebieden aangemerkt – waaronder echtscheiding – waarop aantoonbaar ervaring moet zijn opgedaan. Naast registratie bij het NMI zijn de meeste mediators ook nog aangesloten bij een specialistenvereniging met eigen aanvullende opleidings- en ervaringsvereisten. Wat de scheidingsadvocaten betreft, heeft de Raad voor Rechtsbijstand arrangementen afgesproken met advocaten die ook mogen optreden bij verwijzingen vanuit het Juridisch Loket en die als voorkeursgebied personen- en familierecht hebben opgegeven.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe in de kosten van mediation wordt voorzien, kan het volgende worden opgemerkt. Uitgangspunt is dat de kosten van een mediation door beide partijen gezamenlijk gedragen worden. Zij kunnen hierover andere afspraken maken. Indien een partij in aanmerking komt voor gesubsidieerde mediation kan hij of zij een tegemoetkoming in de kosten krijgen, de zogenaamde mediationtoevoeging. Hij of zij betaalt in dat geval alleen een «eigen bijdrage». De bijdrage varieert van € 47,- tot € 94,- per partij voor de hele zaak.

Indien tijdens de gerechtelijke procedure de rechter naar een mediator verwijst en een partij al procedeert op basis van een toevoeging voor een advocaat dan hoeft deze partij niet nog eens een extra bijdrage voor de

mediator te betalen. Als de rechter naar een mediator verwijst en (één van de) partijen kom(t)(en) qua inkomen niet in aanmerking voor een mediationtoevoeging, geldt dat de eerste 2,5 uur van de mediation kosteloos zijn, de zogenoemde tijdelijke stimuleringsbijdrage.

De kosten van een forensische mediation vallen buiten deze mediationvoorzieningen. Hiervoor geldt de reguliere regeling van deskundigen. In de huidige praktijk komen de kosten van de deskundige op grond van het bepaalde in de artikelen 195, 199 en 200 Rv ten laste van partijen. In verzoekschriftenprocedures bepaalt art. 284 lid 1 Rv die bepalingen van overeenkomstige toepassing, tenzij de aard van de zaak zich hiertegen verzet. Als de rechter het bijvoorbeeld in het belang van het kind nodig acht dat een forensische mediation plaatsvindt en de kosten voor partijen de medewerking aan dit onderzoek in de weg staan, biedt deze bepaling de rechter ruimte een forensisch mediator aan te wijzen zonder partijen hiervoor een voorschot te vragen en in debet te stellen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de rechter partijen sancties kan opleggen als partijen niet meewerken aan een mediation, terwijl een mediation wel in het belang van het kind wordt geacht. De leden van de SP-fractie vroegen zich af waarom niet gekozen is voor de praktische en meer probleemoplossende keuze van investeren in omgangshuizen en verplichte mediation voor die ouders die zonder hulp niet in staat zijn de belangen van hun kinderen voldoende voorop te stellen.

De rechter kan met zijn gezag partijen trachten te overtuigen van nut en noodzaak om mediation te beproeven. Hij kan geen sancties opleggen als partijen daaraan niet willen meewerken. Partijen zijn niet verplicht op het mediationaanbod in te gaan. Het instrument is namelijk gebaseerd op de vrijwillige deelname van ouders en de gezamenlijke bereidheid om (alsnog) tot een oplossing te komen. De overheid volgt de ontwikkeling van de huidige mediationvoorzieningen en onderzoekt intussen samen met betrokkenen uit de praktijk en de wetenschap naar aanvullende prikkels om partijen in de richting te krijgen van een coöperatieve afwikkeling van de scheiding.

Dit wetsvoorstel betreft, zoals de leden van de SP-fractie aangeven, inderdaad het juridisch kader voor de afwikkeling van de scheiding. Dit staat los van de overige voorzieningen die de overheid aanvullend treft om een zoveel mogelijk probleemoplossende aanpak van de scheiding te bevorderen.

Naast de hiervoor genoemde mediationvoorzieningen heeft de rechter in geval van gecompliceerde scheidingsconflicten, waarbij bijvoorbeeld het belang van het kind ernstig in het gedrang komt, de mogelijkheid een forensisch mediator te benoemen voor een deskundigenonderzoek. Deze deskundige combineert onderzoek en mediation met het doel de rechter door middel van het deskundigenbericht de informatie te verschaffen die nodig is om de gerechtelijke beslissing te geven. Tegelijkertijd biedt deze procedure de partijen in rechte alsnog de gelegenheid zelf tot een (deel-)oplossing van hun geschil te geraken. Forensische mediation valt niet te verwarren met (verplichte) mediation. In het eerste geval ligt de nadruk op onderzoek. De deskundige rapporteert zijn of haar bevindingen aan de rechter. Bij mediation onthoudt de mediator zich juist van ieder oordeel of advies. De oplossing van het geschil ligt volledig bij partijen en er geldt strikte geheimhouding.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of er meer omgangshuizen komen. Ook de leden van de fractie van de SP vroegen naar dit instrument.

Wij staan meer mogelijkheden voor omgangsbegeleiding voor. De gemeenten zijn hiervoor echter aan zet. Het is niet een rijksverantwoordelijkheid. Het zijn de gemeenten die preventief jeugdbeleid voeren, met daarin de functies «informatie en advies», «signaleren van problemen»,

«toegang tot het hulpaanbod», «licht-pedagogische hulp» en «coördinatie van zorg». Binnen deze verantwoordelijkheidsverdeling past het niet aan de gemeenten op te leggen welke vorm zij daarbij kiezen voor het aanbod dat ze bieden. Voor vragen rond de opvoeding worden de Centra voor Jeugd en Gezin opgericht. Daar kunnen ook gezinnen terecht in het geval er ingrijpende veranderingen aan de orde zijn of de opvoeding niet slaagt doordat omgangsproblemen spelen.

De leden van de fractie van de SP vroegen naar de wachtlijstproblematiek van de jeugdzorg.

Voordat de vraag wordt beantwoord, merken wij op dat het beeld dat ouders die hulp nodig hebben bij het opnieuw vormgeven van hun ouderschap door een scheidingssituatie, in het algemeen, geïndiceerde jeugdzorg nodig hebben, niet juist is. Veel ouders lukt het een ouderschapsplan op te stellen m.b.v. een mediator of advocaat zonder dat geïndiceerde jeugdzorg noodzakelijk is. Er is juist veel aan gelegen om, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van ouders, zo vroeg mogelijk in het traject vergroting van problemen te voorkomen met voorlichting en advies. Indien het bureau jeugdzorg later in het proces constateert dat er jeugdzorg nodig is, dan zal de benodigde hulp worden geïndiceerd. Deze benodigde hulp is echter niet altijd direct beschikbaar, vanwege de wachtlijsten, tenzij er sprake is van een crisissituatie. Zoals de tweede ondergetekende in zijn brief van 4 februari jl aan de Tweede Kamer¹ heeft aangegeven, is er op het gebied van wachtlijsten in de provinciale jeugdzorg sprake van grote verschillen tussen provincies en grootstedelijke regio's. Sommige provincies kunnen aan de stijgende vraag voldoen, bij andere blijven de wachtlijsten bestaan of nemen zelfs toe. Dit is een zorgelijke situatie en is reden de minder presterende provincies te confronteren met de cijfers en hun te vragen naar de oorzaken. Daarnaast wordt beoogd de provincies beter gebruik te laten maken van elkaars expertise op het terrein van de jeugdzorg.

Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat zij aannemen dat de geschillenregeling, zoals omschreven in artikel 253a en de processuele regeling van het ouderschapsplan, bedoeld in artikel 815 Rv, zullen leiden tot een zware belasting van de rechterlijke macht. Zij wijzen hierbij in het bijzonder op het zesde lid van artikel 253a dat vereist dat de rechtbank het verzoek binnen zes weken behandelt. Deze leden vroegen of de consequenties van een verzwaring van de werkdruk voor de rechter zijn voorzien en zo ja, welke maatregelen dienaangaande worden getroffen.

De Raad voor de Rechtspraak heeft in zijn advies inzake het wetsvoorstel met betrekking tot een mogelijke verzwaring van de werklast het volgende aangegeven: «Indien het ouderschapsplan waarover nog een meningsverschil bestaat aan de orde wordt gesteld in een echtscheidingsprocedure, dan leidt dit tot een extra belasting van de Rechtspraak en een toename van doorlooptijden van procedures.» De behandelingstermijn van zes weken is nadien ingevoegd bij nota van wijziging.

Voordat de gestelde vraag wordt beantwoord, merken wij het volgende op. De geschillenregeling, zoals opgenomen in artikel 253a, is geen nieuwe procedure om een geschil aan de rechter voor te leggen. Het eerste lid stemt geheel overeen met het huidige artikel 253a en de leden twee tot en met zes komen in de plaats van de regeling van artikel 377h. Op grond van artikel 377h kunnen ouders die gezamenlijk het gezag uitoefenen, de rechter reeds verzoeken een regeling inzake de uitoefening van het ouderlijk gezag te treffen.

Wel is toegevoegd dat de rechtbank verplicht is het verzoek binnen zes weken in behandeling te nemen. Daartoe is overgegaan teneinde aan de kritiek tegemoet te komen dat deze procedures te lang zouden duren met

¹ Kamerstukken II 2007/08, 29 815 en 31 015, nr. 124.

als gevolg dat de conflicten verergeren. Daarbij komt dat voortdurende conflicten een negatieve invloed hebben op kinderen. Met nadruk dient hier te worden vermeld dat de rechter niet is verplicht binnen zes weken uitspraak te doen, maar dat hij binnen die periode met de behandeling ten minste een aanvang heeft gemaakt. Beslissen op het verzoek binnen zes weken kan ook niet steeds van de rechterlijke macht worden verlangd, omdat bijvoorbeeld in bepaalde gevallen eerst nog een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming nodig is dan wel de zaak zich bijvoorbeeld leent voor een mediationstraject. Juist vanwege deze mogelijke verwijzingen door de rechter is het van belang dat er voortgang plaatsvindt.

Blijft over de vraag of de processuele regeling van het ouderschapsplan extra werk voor de rechter zal genereren. Het ouderschapsplan is bedoeld ouders te stimuleren om bij de afwikkeling van de scheiding zich goed rekenschap te geven van de gevolgen van de scheiding voor de kinderen. Dit is niet alleen een signaal aan de ouders zelf, maar ook aan hun rechtsbijstandverleners. Veel advocaten en mediators hanteren reeds in de praktijk een ouderschapsplan bij de opstelling van een scheidingsconvenant. Dit zal vermoedelijk leiden tot een toename van het aantal scheidingen op gemeenschappelijk verzoek. Wellicht zullen de moeilijke, escalerende scheidingsgeschillen, die nu reeds een zwaar en vaak een meervoudig beroep op de rechter doen, door de verplichting tot het opstellen van een ouderschapsplan extra conflictstof opleveren, waardoor de rechtspraak extra zal worden belast. Op voorhand is dit in ieder geval niet uit te sluiten.

Het is belangrijk dat de consequenties van het wetsvoorstel, in het bijzonder de zwaarte van de zaken, worden gevolgd. Wij zullen hierover met de Raad voor de Rechtspraak afspraken maken en voor eventueel geconstateerde knelpunten een oplossing zoeken.

Artikelen

De leden van de SP-fractie vroegen of opneming in de wet van het door de Hoge Raad ontwikkelde, zogenoemde «klemcriterium» in de praktijk kan geschieden zonder toename van problemen van praktische aard. In het nieuwe artikel 251a lid 1 wordt onder meer het belangrijkste criterium om eenhoofdig gezag te verkrijgen gecodificeerd. De Hoge Raad heeft aangegeven dat uitsluitend wanneer er sprake is van een onaanvaardbaar risico dat de kinderen klem of verloren zouden raken tussen de ouders en niet te verwachten is dat hierin binnen afzienbare tijd voldoende verbetering komt, het gezag aan één ouder kan worden toegekend (HR 10 september 1999, NJ 2000, 20). Aangezien het gaat om codificatie – het criterium is niet aangescherpt – is er geen aanleiding te veronderstellen dat dit een toename zou betekenen van het aantal problemen van praktische aard. Het blijft mogelijk één ouder met het gezag te belasten indien noodzakelijk.

Het ligt niet voor de hand de regeling voor gedeeltelijke gezagsoverheveling, zoals opgenomen in het wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen dat binnenkort ter advisering aan de Raad van State zal worden voorgelegd, af te wachten. Overigens heeft die regeling ook een ander karakter, omdat de gedeeltelijke gezagsoverheveling slechts mogelijk is indien een kind in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis is geplaatst.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat wordt bedoeld met het woord contact in artikel 253a.

Artikel 253a is aangevuld met leden die op hoofdlijnen overeenkomen met het bepaalde in artikel 377h (oud). Artikel 377h geeft de rechter onder meer de mogelijkheid om ingeval van gezamenlijke gezagsuitoefening, op verzoek van de ouders of één van hen, een regeling inzake de omgang

tussen het kind en de ouder bij wie het kind zijn hoofdverblijfplaats niet heeft, vast te stellen. Het woord «omgang» impliceert echter dat één ouder verantwoordelijk is voor de verzorging en opvoeding van de kinderen en dat de andere ouder het kind slechts af en toe mag zien. Aangezien dit ongewenst is, is het bepaalde in artikel 377h verplaatst naar de Titel 14, afdeling 2 (ouderlijk gezag). Daarbij is de terminologie gewijzigd in de zin dat de rechter een regeling inzake de uitoefening van het ouderlijk gezag kan vaststellen. Het woord omgang is nu gereserveerd voor de ouder zonder gezag.

Ten overvloede merken wij op dat een beschikking waarin een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken wordt vastgesteld, mede een beschikking kan omvatten inzake de contacten tussen het kind en de ouder bij wie het niet zijn hoofdverblijfplaats heeft. Laatstgenoemde beschikking dient uit een oogpunt van internationaal privaatrecht te worden beschouwd als een beschikking inzake het omgangsrecht. Een Nederlandse beschikking inzake het omgangsrecht kan op grond van de verordening Brussel IIbis zonder exequatur in een andere EU-lidstaat ten uitvoer worden gelegd. Wil men van die mogelijkheid gebruik kunnen maken, dan is het noodzakelijk dat in deze beschikking de gegevens worden opgenomen die in het daarop betrekking hebbende, door het Nederlandse gerecht af te geven certificaat (dat als bijlage aan de verordening is gehecht) moeten worden opgenomen. Het overige gedeelte van de beschikking houdende een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, kan worden beschouwd als een gezagsbeslissing in de zin van verordening Brussel IIbis. Voor de tenuitvoerlegging van een gezagsbeslissing in een andere EU-lidstaat is wel een exequatur van de rechter van de staat van tenuitvoerlegging nodig.

De aan het woord zijnde leden vroegen naar een verduidelijking ten aanzien van het bepaalde in artikel 253a lid 2 sub d. Deze leden wijzen er terecht op dat artikel 377c gaat over informatieverstrekking van derden aan de niet met het gezag belaste ouder. Het is echter voorstelbaar dat naar analogie van het bepaalde in artikel 377c een regeling wordt getroffen over informatie van derden indien de ouders gezamenlijk het gezag uitoefenen.

De suggestie van deze leden de omgang en informatie, ook voor de met het gezag belaste ouder, op te nemen in titel 15 die daarop betrekking heeft, is niet ondenkbaar maar daarvoor is niet gekozen, omdat het gaat om een regeling in het kader van de uitoefening van het ouderlijk gezag.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet