

Vergaderjaar 1997–1998

25 451

Herziening scheidingsprocedure

Nr. 2

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 december 1997

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft over de brief van 11 juli 1997 van de staatssecretaris van Justitie inzake de herziening van de scheidingsprocedure (kamerstuk 25 451, nr. 1) de navolgende vragen aan de regering ter beantwoording voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 18 december 1997 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier voor deze lijst,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).
Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Vacature PvdA, Feenstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Apostolou (PvdA), R. A. Meijer (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Roethof (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

I. De voorstellen met betrekking tot de scheidingsprocedure

1

Hoe wil de regering het conflictverhullend effect van echtscheidingsbemiddeling beperken?

Echtscheidingsbemiddeling verloopt niet goed als conflicten verhuld worden in plaats van aan de oppervlakte komen. Verhulling van conflicten zou ertoe kunnen leiden dat in de bereikte oplossingen problemen ingebakken blijven. Dat is niet de opzet en bedoeling van goede echtscheidingsbemiddeling.

Door opleidings- en ervaringseisen te stellen aan de bemiddelaar en door middel van permanente educatie kan een eventueel risico van bemiddeling van mindere kwaliteit beperkt worden.

2

Ziet de regering ook ruimte voor het tot stand komen van een echtscheiding zonder rechterlijke tussenkomst op een andere wijze dan via bemiddeling (zoals bij voorbeeld op eenzijdig verzoek zonder tegenspraak)?

De Commissie de Ruiter gaat ervan uit dat, indien aan de door haar voorgestelde waarborgen wordt voldaan, scheiden zonder tussenkomst van de rechter tot de mogelijkheden behoort. Zij heeft daarbij geen voorkeur uitgesproken voor de ene of andere manier waarop tussen de partners overeenstemming wordt bereikt.

In mijn brief van 11 juli 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 25 451, nr. 1) heb ik voorgesteld dat in het kader van de experimenten wordt nagegaan of scheidingsbemiddeling vooraf moet gaan aan scheiden zonder tussenkomst van de rechter of dat ook een op een andere wijze bereikte overeenstemming tussen scheidenden kan leiden tot scheiden zonder tussenkomst van de rechter. Op voorhand zou ik de bedoelde ruimte voor andere vormen van overeenstemming niet willen uitsluiten. In geval van een eenzijdig verzoek zonder tegenspraak zal overigens niet steeds van overeenstemming tussen de scheidenden kunnen worden uitgegaan. Immers, het kan zo zijn dat de ene partij niet bereikt kan worden, bij voorbeeld vanwege vertrek naar het buitenland.

3

Verwacht de regering dat bemiddeling die louter voortkomt uit de verplichting daartoe veel kans van slagen maakt? Wordt met de verplichte scheidingsbemiddeling beoogd een soort ontvankelijkheidsdrempel in te bouwen?

Een verplichting tot scheidingsbemiddeling kan op verschillende manieren uitgelegd worden. De scheidingsbemiddeling zelf zou verplicht gesteld kunnen worden, maar een dergelijke verplichting zou ook opgevat kunnen worden als een verplichting om kennis te nemen van de mogelijkheden die bemiddeling biedt. Hoe ook een dergelijke verplichting ingevuld zou worden, steeds zou dit betekenen dat het nakomen van deze verplichting een drempel tot de echtscheiding zou vormen.

Het is niet waarschijnlijk dat een bemiddeling die een of beide partners helemaal niet wil, veel kans van slagen heeft. Een verplichting om kennis te nemen van de mogelijkheden die bemiddeling biedt, zou in sommige gevallen wellicht een zetje in de goede richting kunnen betekenen. Aan de hand van de ervaringen uit de experimenten zou kunnen blijken dat een verplichting in deze vorm meer scheidenden over de streep van bemiddeling zou kunnen trekken.

4

Deelt de regering de opvatting dat voor een succesvolle scheidingsbemiddeling essentieel is dat beide echtgenoten in een gelijkwaardige positie verkeren, dat wil zeggen op geen der terreinen van de echtscheiding een machtspositie ten opzichte van elkaar innemen? Hoe wil zij dat bevorderen?

Om een bemiddeling succesvol te kunnen doen zijn moet doorgaans aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Naast bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van de bemiddelaar, is een voorwaarde dat beide partijen die zich door een bemiddelaar laten bijstaan in een grosso modo gelijkwaardige positie verkeren. Die gelijkwaardigheid betekent niet dat op alle onderdelen die in het kader van de echtscheiding moeten worden geregeld gelijkheid tussen partijen moet bestaan. Het is bijvoorbeeld zeer wel mogelijk te bemiddelen tussen echtelieden waarvan de één een hoog inkomen geniet, terwijl de ander geen zelfstandige inkomsten heeft. Ook is het mogelijk te bemiddelen indien de echtelieden de samenwoning hebben verbroken en de kinderen bij één van beiden verblijven. In zekere zin zou men kunnen zeggen dat in die gevallen de ene partij een zekere machtspositie heeft die ten koste van de andere kan worden uitgebuit. Gelijkwaardigheid van partijen als voorwaarde voor een scheidingsbemiddeling heeft vooral betrekking op de vraag of partijen in staat moeten worden geacht hun geschillen in een open communicatie tot een redelijke, voor beide partijen vrijwillig te aanvaarden oplossing kunnen komen. Het uitoefenen van macht door één van partijen om resultaten eenzijdig op te leggen past niet in een bemiddeling en kan niet tot een succesvolle afronding leiden.

Het is aan de bemiddelaar om er zich bij de aanvang van de bemiddeling van te verzekeren niet van doen te hebben met partijen die een zo ongelijkwaardige positie innemen dat bemiddeling op voorhand kansloos moet worden geacht, en vervolgens om gedurende de bemiddeling te voorkomen dat één partij de ander bepaalde uitkomsten afdwingt. In gevallen waarin de bemiddelaar twijfelt aan het vrijwillige karakter van de instemming zal hij moeten wijzen op het onevenwichtige karakter van de uitkomsten en zonodig kunnen verwijzen naar een adviseur, zoals bijv. een rechtsbijstandverlener of een pensioendeskundige.

5

Welke waarborgen zal bemiddeling, in vergelijking tot de (wettelijke) bevoegdheden van de (kinder)rechter, in ieder geval niet kunnen bieden ter vermijding van onevenredige uitkomsten ten gevolge van ongelijkwaardigheid van de scheidenden?

Een rechter kan bij meningsverschil een knoop doorhakken, een bemiddelaar kan dat niet. Dat is ook niet de rol van de bemiddelaar. De bemiddelaar begeleidt de voortgang van het proces en heeft daarbij ook aandacht voor de emotionele kanten van het scheidingsproces. Hij of zij helpt de partners de werkelijke tegenstellingen te zien en de gemeenschappelijke belangen in het oog te houden. Hij of zij waakt ervoor dat de machtsverhoudingen tussen echtelieden niet te ver uit balans raken, maar de bemiddelaar blijft daarbij neutraal.

De rol van de scheidingsbemiddelaar is in verband met de zorg voor een machtsverhouding tussen de partners zeer belangrijk. In een juridische procedure komen de emotionele kanten van de scheiding niet of in beperkte mate aan de orde. De scheidingsproblemen zijn immers geformuleerd als juridische problemen. Binnen het kader van de oplossing van de juridische problemen zorgt de rechter dat de machtsverhoudingen tussen de echtelieden gehandhaafd blijven. Of de machtsverhoudingen in emotioneel opzicht ook zover mogelijk in evenwicht zijn, is in de juridische procedure van minder betekenis.

Beide vormen van oplossing van scheidingsgeschillen moeten voldoen aan de eisen van bij voorbeeld hoor en wederhoor, aan eisen van deskundigheid en ervaring te stellen aan de rechter en aan de bemiddelaar, aan waarborgen ter bescherming van de belangen van kinderen. Wat de waarborgen betreft is er dus geen verschil, wel is er verschil in de wijze waarop scheidingsgeschillen tot een oplossing worden gebracht.

6

Wat is de reactie van de regering op de opvatting dat gemakkelijk scheiden in wezen een verzwakking is van de positie van vrouwen?

Vrijwel geen enkele scheiding is gemakkelijk. Niet in emotionele zin en, mede daardoor, ook niet in juridische zin. Scheiden zonder tussenkomst van de rechter kan en moet dan ook niet gelijkgesteld worden met «gemakkelijk scheiden».

De commissie de Ruiter wil het scheiden zonder tussenkomst van de rechter alleen toestaan, indien aan een aantal waarborgen wordt voldaan. Deze waarborgen zijn er mede op gericht om de positie van zwakkere partijen in de scheiding te beschermen. Mogelijke ongelijkwaardigheid van de partners mag immers geen nadelige invloed uitoefenen op het te bereiken resultaat, een scheidingsovereenkomst.

Ongelijkwaardigheid van de betrokkenen in een scheiding kan er in veel opzichten zijn. Vaak wordt gewezen op financiële afhankelijkheid van een der partners ten opzichte van de ander. Maar ook kan er sprake zijn van ongelijkwaardigheid in onderhandelingscapaciteit, ongelijkwaardigheid door een verschil in relatie met de kinderen en ongelijkwaardigheid die betrekking heeft op verschillen in conflictbenadering tussen mannen en vrouwen.

Over de te stellen eisen aan de te bereiken overeenstemming tussen betrokkenen bij een scheiding, zodat met een gerust hart gezegd kan worden dat deze overeenstemming niet aan de rechter hoeft te worden voorgelegd, kan verschil van opvatting bestaan. Dat is ook de reden dat gestart wordt met een experimentele fase om juist ook op het punt van de ongelijkwaardigheid van betrokkenen en de wijze waarop deze wordt gecompenseerd meer inzicht te verkrijgen.

7

Kan met betrekking tot de echtscheidingen in Nederland voor de periode 1992–1996, uitgaande van het jaarlijks aantal beëindigde zaken in absolute getallen, meegedeeld worden hoe zich het percentage gemeenschappelijke verzoeken, verzoeken zonder tegenspraak en verzoeken op tegenspraak zich ontwikkeld heeft? Kan wat betreft de gemeenschappelijke verzoeken meegedeeld worden in welk percentage van deze gevallen minderjarige kinderen waren betrokken.

Onderstaand staatje betreft de jaren 1993, 1994 en 1995. Het gaat om beëindigde echtscheidingszaken. Er is, als het gaat om eenzijdige verzoeken onderscheid gemaakt tussen verzoeken ingediend door een man en verzoeken ingediend door een vrouw. Niet bekend is welke percentage gemeenschappelijke verzoeken kinderen betrof.

	1993	1994	1995
Verzoeker	%		
Man	22,5	19,2	20,3
Vrouw	62,3	60,1	55,5
Beiden	15,2	20,7	24,2
Totaal aantal echtscheidingszaken	37 100	42 800	38 800

8

Welke relatie legt de regering tussen enerzijds de wens om de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid voor gehuwden te bevorderen en anderzijds het feit dat diverse overheidsbepalingen, zoals de Algemene Bijstandswet en de regionale verordeningen op het terrein van huisvesting eisen aan betrokkenen stellen?

De wens om de eigen verantwoordelijkheid voor gehuwden te bevorderen is een wens die geuit is in het kader van het tot stand komen van de scheiding. Van zelfstandigheid is niet gerept. Partners kunnen door middel van scheidingsbemiddeling ondersteund worden bij het gestalte geven van deze eigen verantwoordelijkheid voor goede regelingen in verband met de beëindiging van de onderlinge relatie. Dat er tussen de partners banden blijven via bij voorbeeld de Algemene bijstandswet (bij voorbeeld in het kader van het verhaal bijstand) neemt niet weg dat de eigen verantwoordelijkheid van de partners in verband met de beëindiging van de relatie gestimuleerd kan worden. Als de partners samen kinderen hebben zullen er altijd banden tussen hen blijven. Het enkele feit dat er kinderen zijn brengt dit met zich mee.

9

Welke verantwoordelijkheid ziet de regering weggelegd voor de overheid als het gaat om het waarborgen van de publieke betekenis van het huwelijk?

De overheid waakt ervoor dat de voorwaarden die voor het aangaan van een huwelijk gelden, worden nageleefd en dat schijnhuwelijken worden tegengegaan.

Verder verbindt de overheid aan het huwelijk bepaalde gevolgen waarvan niet afgeweken kan worden. Een voorbeeld daarvan is de wederzijdse plicht tot onderhoud.

10

Valt een overzicht te geven van publiekrechtelijke en andere dwingende voorschriften die een beperking kunnen inhouden van de vrijheid van partijen om in onderlinge overeenstemming vorm te geven aan hun echtscheidingsconvenant.

In de echtscheidingsovereenkomst komen in het algemeen, als er kinderen zijn, de volgende onderwerpen aan de orde: gezag, omgang, alimentatie voor kinderen en voor een van de echtgenoten, boedelverdeling en pensioenverevening of pensioenverrekening. In het algemeen past de opmerking dat de regels van het overeenkomstenrecht, met inachtneming van de bijzondere aard van deze overeenkomst, van toepassing zijn op de scheidingsovereenkomst. De gemaakte afspraken zullen niet in strijd mogen komen met dwingende wettelijke bepalingen, de openbare orde en de goede zeden. Ten aanzien van genoemde onderwerpen geef ik een indicatie van de beperkingen die dwingende voorschriften met zich mee kunnen brengen.

Gezag: ouders kunnen niet beslissen dat het gezag na scheiding aan een derde wordt opgedragen.

Alimentatie voor de kinderen: hier geldt artikel 400, tweede lid, Boek 1 B.W. dat overeenkomsten waarbij van het volgens de wet verschuldigde levensonderhoud wordt afgezien, nietig zijn.

Alimentatie voor de ex-echtgenoot die deze behoeft, boedelverdeling en pensioenverevening: de gemaakte afspraken kunnen ertoe leiden dat belastingheffing plaatsvindt.

Verhouding tot het verhaal van bijstand: het verhaal van bijstand is gekoppeld aan het bestaan van een alimentatieplicht en volgt wat de bepaling van de omvang betreft de Trema-normen. Indien daarvan in de scheidingsovereenkomst zou worden afgeweken, maar te voorzien is dat een beroep zal moeten worden gedaan op de bijstand, is afstemming nodig met de sociale dienst.

11

Wordt het thans algemeen aanvaarde uitgangspunt dat de Nederlandse openbare orde zich verzet tegen – buitenlandse – vormen van huwelijksontbinding zonder rechterlijke tussenkomst heroverwogen? Kan uiteengezet worden in hoeverre scheiden zonder tussenkomst van de rechter mogelijk is voor niet-Nederlanders en voor niet in Nederland gehuwden?

In Nederland geldt de Wet conflictenrecht scheiding. Deze wet is ter gelegenheid van de ratificatie van en ter uitvoering van de Verdragen inzake de erkenning van echtscheidingen en scheidingen van tafel en bed ('s-Gravenhage, 1 juni 1970) en inzake de erkenning van beslissingen betreffende de huwelijksband (Luxemburg, 8 juni 1970) tot stand gebracht. In Nederland wordt een buiten het Koninkrijk na een behoorlijke rechtspleging verkregen ontbinding van het huwelijk of scheiding van tafel en bed erkend, indien zij tot stand is gekomen door de beslissing van een rechter of andere autoriteit aan wie daartoe rechtsmacht toekwam (artikel 2, eerste lid). Verder wordt een buiten het Koninkrijk verkregen ontbinding van het huwelijk of scheiding van tafel en bed die niet aan de genoemde voorwaarden voldoet, toch erkend, indien duidelijk blijkt dat de wederpartij in de buitenlandse procedure uitdrukkelijk of stilzwijgend hetzij tijdens die procedure heeft ingestemd met, hetzij zich na die procedure heeft neergelegd bij de ontbinding van het huwelijk of de scheiding van tafel en bed.

Uit het voorgaande vloeit voort dat thans niet als algemeen aanvaard uitgangspunt geldt dat de Nederlandse openbare orde zich zou verzetten tegen – buitenlandse – vormen van huwelijksontbinding zonder rechterlijke tussenkomst.

Wat de vraag betreft of scheiden zonder tussenkomst van de rechter mogelijk is voor niet-Nederlanders merk ik graag het volgende op. De commissie de Ruiter heeft voorgesteld dat beide echtgenoten de Nederlandse nationaliteit moeten bezitten om in aanmerking te kunnen komen voor scheiden zonder tussenkomst van de rechter.

In de eerste plaats rijst hierbij de vraag of, als een of beide partijen naast de Nederlandse nationaliteit ook de nationaliteit van een ander land bezit of bezitten, scheiden zonder tussenkomst van de rechter tot de mogelijkheden zou behoren. In de tweede plaats speelt de vraag zoals hierboven gesteld. Beide punten zal ik bespreken met deskundigen op het terrein van het internationaal privaatrecht. Daarmee beoog ik een goede inschatting te krijgen van de omvang van het bezwaar dat de commissie noemt, namelijk dat er internationaal privaatrechtelijke problemen kunnen optreden. In het licht van de uitkomsten van dit gesprek zal ik mijn standpunt hierover bepalen.

Wat de situatie betreft van Nederlanders wier huwelijksakte niet in de Nederlandse registers van de burgerlijke stand is ingeschreven, zal gelden

dat, om aantekening te kunnen maken van de beëindiging van het huwelijk zonder tussenkomst van de rechter, eerst de huwelijksakte in de Nederlandse registers van de burgerlijke stand zal moeten zijn ingeschreven.

12

In hoeverre moet echtscheidingsbemiddeling ook bereikbaar zijn als een der partijen niet de Nederlandse nationaliteit heeft?

Graag verwijst ik voor het antwoord op deze vraag naar het tweede deel van mijn antwoord op de vorige vraag (11).

13

In hoeverre deelt de regering de opvatting van de Bond van gescheiden vrouwen (Divortium) dat in het rapport van de commissie-De Ruiter de problematiek van een scheiding, waarbij kleine kinderen zijn betrokken, wordt onderschat?

Ik heb geen aanleiding te veronderstellen dat de Commissie de Ruiter de problematiek van een scheiding waarbij kleine kinderen betrokken zijn, heeft onderschat.

Om welke problemen gaat het, als kleine kinderen bij een scheiding zijn betrokken? Kleine kinderen hebben intensieve verzorging en aandacht nodig. In veel gevallen zal bij een echtscheiding één van de ouders deze verantwoordelijkheid op zich nemen. De andere ouder heeft omgang met het kind. Gaat het om hele kleine kinderen dan zal het niet altijd eenvoudig zijn om die omgang goed te realiseren. Daarnaast zal er in de kosten van verzorging en opvoeding van de kinderen moeten worden bijgedragen.

Aanmerkelijke verschillen met scheidingen waarin iets grotere kinderen betrokken zijn, zie ik gelet op het vorenstaande niet. Alleen de wijze waarop een omgangsregeling invulling krijgt, zou problemen kunnen opleveren.

14

Wat is het lange-termijn perspectief van het scheiden zonder tussenkomst van de rechter?

Is dit het creëren van de mogelijkheid dat een huwelijk kan worden ontbonden zoals het is gesloten, namelijk ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand door het aanleveren van door partijen zelf ingevulde formulieren?

Het scheiden zonder tussenkomst van de rechter zal steeds aan bepaalde voorwaarden dienen te voldoen. Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, zal toetsing door de rechter van de bereikte overeenstemming niet langer nodig zijn.

De ambtenaar van de burgerlijke stand speelt daarbij alleen de rol van degene die de beëindiging van het huwelijk registreert. Hij of zij toetst geen door partijen zelf ingevulde formulieren. Aan hem of haar wordt een verklaring overgelegd waaruit blijkt dat en op welk tijdstip een scheidings-overeenkomst is gesloten. Deze verklaring dient door de echtelieden en door één of meer advocaten of notarissen ondertekend en gedateerd te worden.

De ambtenaar van de burgerlijke stand hoeft niet het convenant zelf voorgelegd te krijgen. Hij kan er wel om vragen op grond van artikel 18b van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, bij voorbeeld om te controleren of de in te schrijven verklaring van de beëindiging van het huwelijk niet te laat aan hem of haar is overgelegd.

15

Wordt door het in beginsel buiten spel zetten van de rechter in de scheidingsprocedure de betekenis van het huwelijk niet versmald tot een simpele overeenkomst tussen twee contractanten?

De rechter wordt, ook als het scheiden zonder tussenkomst van de rechter wordt gerealiseerd, niet «in beginsel buiten spel gezet». Bij de beëindiging van het huwelijk blijft de rechter in beginsel betrokken. Zijn betrokkenheid verdwijnt alleen als de scheidenden overeenstemming hebben bereikt over de beëindiging van hun relatie.

Ook als de rechter niet meer betrokken is, is het huwelijk meer dan een simpele overeenkomst. Aan de sluiting van een huwelijk zijn immers gevolgen verbonden die niet ter vrije beschikking van partijen staan. Ik denk bij voorbeeld aan de alimentatieplicht tijdens en na afloop van het huwelijk. Van een versmalling van de betekenis van het huwelijk zou ik dan ook niet willen spreken.

16

Zal het niet onvermijdelijk zijn, dat wanneer de juridische component in de echtscheidingsbemiddeling overheerst, de bemiddeling alleen gericht zal zijn op een soepele afwikkeling van de scheidingsprocedure, zonder dat een serieuze beoordeling plaats vindt van de kans op herstel van een relatie?

Scheidingsbemiddeling is er opgericht de echtelieden zelf tot afspraken te doen komen die een einde maken aan hun geschillen. Doorgaans zal dat betekenen dat zij de gevolgen regelen van de echtscheiding. Het is mogelijk dat zij in de loop van de bemiddeling besluiten hun relatie niet te beëindigen, maar voort te zetten. Of er mogelijkheden bestaan de relatie voort te zetten wordt echter niet beoordeeld door een echtscheidingsbemiddelaar maar door partijen zelf.

17

Is het mogelijk, met name wanneer kinderen in het geding zijn, het uitdrukkelijk aftasten van de mogelijkheden van verzoening door de bemiddelaar tot onderdeel van de bemiddelingsprocedure te maken? Op welke wijze kan deze vorm van bemiddeling worden versterkt c.q. geprofessionaliseerd?

Het komt in de praktijk zeker voor dat partners zich wenden tot een deskundige die met hen probeert de huwelijksproblemen te analyseren en een weg te zoeken om met elkaar door te gaan. Een scheidingsbemiddelaar zal partners ook verwijzen naar deze andere deskundige als blijkt dat de partners eigenlijk niet willen scheiden. Het is zeker belangrijk dat dit wordt onderkend, maar ik vind het te ver gaan om een scheidingsbemiddelaar in feite te verplichten om in alle gevallen dat er kinderen zijn, eerst af te tasten of er nog mogelijkheden tot verzoening zijn. Ik streef dan ook niet naar versterking of professionalisering van bemiddeling gericht op de instandhouding van het huwelijk in het kader van scheidingsbemiddeling.

18

Bent u bereid te onderzoeken of in de bemiddelingsprocedure (met name wanneer kinderen in het geding zijn) een al of niet verplichte afkoelingsperiode kan worden opgenomen?

Doel van de afkoelingsperiode zou, naar ik veronderstel, zijn een periode van bezinning op de stap naar de echtscheiding in te lassen. Ik acht het primair de verantwoordelijkheid van de echtelieden om zich te bezinnen op de gezette stap en zie hierin geen taak voor de overheid.

Zoals ik in het antwoord op de vorige vraag al heb opgemerkt, zal, als tijdens de bemiddeling blijkt dat de partners eigenlijk niet willen scheiden, er altijd een verwijzing naar een andere deskundige kunnen plaatsvinden.

19

Is scheiden zonder tussenkomst van de rechter ook mogelijk, indien partijen bewust kiezen voor een toedeling van het ouderlijk gezag aan één van hen?

Volgens het rapport van de commissie de Ruiter dient in het convenant onder andere aan de orde te komen de verklaring dat beide echtelieden ermee bekend zijn dat het gezamenlijk ouderlijk gezag wordt gehandhaafd. Uit een aantal commentaren op het rapport is gebleken dat ouders ook overeenstemming kunnen hebben dat een van beiden het gezag over de kinderen uitoefent. Gelet op de voorwaarden die de Commissie de Ruiter aan de scheidingsovereenkomst stelt, zou iets dergelijks niet in het convenant opgenomen kunnen worden. Ik ben van oordeel dat op dit onderdeel het advies van de commissie heroverweging behoeft. Ouders kunnen het er immers over eens zijn dat een van beiden met het gezag over de kinderen wordt belast. Van belang is vooral dat er eensgezindheid bestaat over de gezagsuitoefening door beide ouders of door een van hen.

20

Is een echtscheidingsbemiddelaar juridisch aanspreekbaar op de inhoud van het convenant, zo ja, op welke wijze?

Volgens het rapport van de commissie de Ruiter wordt de scheidingsovereenkomst mede-ondertekend door één of meer advocaten of notarissen die de opstelling van de overeenkomst begeleid hebben. Daarmee worden deze rechtshulpverleners niet integraal mede-verantwoordelijk voor de inhoud van de overeenkomst. Wel dienen zij ervoor te waken dat de overeenkomst niet in strijd is met de wet, openbare orde of goede zeden. Aangezien bij een regeling van scheiden zonder tussenkomst van de rechter het voor de hand ligt dat wettelijk zal worden bepaald welke elementen in ieder geval in de scheidingsovereenkomst aan de orde moeten komen, zal de rechtshulpverlener die de wettelijke vereisten niet goed heeft bewaakt, daarop aangesproken kunnen worden. Dit kan zowel een tuchtrechtelijke als ook een civielrechtelijke aansprakelijkheid zijn.

21

Hoe beoordeelt de regering de mogelijkheid dat een bemiddelaar een advies zou kunnen vragen aan de raad voor de kindbescherming, wanneer echtelieden geen overeenstemming weten te bereiken over de positie van de kinderen? Zou een zodanig advies geen belangrijke rol kunnen spelen voor de ouders zelf en uiteindelijk ook voor de rechter wanneer de bemiddeling niet slaagt?

Indien de echtelieden in een bemiddeling geen overeenstemming weten te bereiken over de positie van de kinderen, ligt het mijns inziens niet voor de hand op dat moment de raad voor de kindbescherming in te schakelen. Willen de scheidenden zelf meer inzicht krijgen in hun functioneren als ouder en hun beider verhouding tot de kinderen, dan kunnen zij – met behulp van de bemiddelaar – daartoe zelf een specifieke deskundige, bij voorbeeld een psycholoog of een gespecialiseerd bureau inschakelen. Uiteraard kan het probleem van de kosten in dit kader een rol spelen.

Als de ouders over gezag en omgang geen overeenstemming weten te bereiken, zal vaak de bemiddeling op deze punten als mislukt moeten

worden beschouwd en zal aan de rechter een (eenzijdig) verzoek tot scheiding gedaan moeten worden. In de procedure bij de rechter zal wellicht de raad voor de kindbescherming een rol kunnen spelen.

22

Zou na de echtscheiding de taak van de bemiddelaar te allen tijde op moeten houden, of acht de regering het ook denkbaar dat deze in het toezicht op de uitvoering van een echtscheidingsconvenant een rol houdt?

Het ligt naar mijn oordeel niet voor de hand dat degene die het proces van bemiddeling begeleidt, ook degene is die toezicht houdt op de uitvoering van de tot stand gekomen overeenkomst. Dat valt moeilijk te verenigen met de neutraliteit en onafhankelijkheid die van een bemiddelaar worden vereist.

Indien de overeenkomst niet wordt nagekomen, zullen de ex-echtelingen zich uiteraard opnieuw tot de bemiddelaar kunnen wenden ten einde door bemiddeling problemen bij de uitvoering van de overeenkomst op te lossen. Ik zie dit evenwel niet als een verlengde van de bemiddeling voorafgaande aan de totstandkoming van de scheidingsovereenkomst.

23

Acht de regering de consequentie aanvaardbaar dat als de verzorgende ouder geen gezamenlijk gezag wenst, er niet bij convenant gescheiden kan worden? Zo ja, waarom?

Zoals ik hierboven in het antwoord op vraag 19 al heb opgemerkt, ben ik van oordeel dat de door de commissie gestelde voorwaarde dat ouders ermee bekend zijn dat het gezamenlijk gezag wordt gehandhaafd, heroverweging behoeft. Ouders kunnen het er immers ook over eens zijn dat een van beiden met het gezag over de kinderen wordt belast. Van belang is vooral dat er eensgezindheid bestaat over de gezagsuitoefening door beide ouders of een van hen. Het is daarvoor overigens niet voldoende dat de verzorgende ouder het gezamenlijk gezag niet wenst. Indien de andere ouder het daarmee niet eens en men komt er niet uit in het kader van een bemiddeling, dan zal toch de rechter ingeschakeld moeten worden.

24

Kan de regering nader toelichten hoe zij het onderzoek naar de wijze waarop de belangen van kinderen worden gewaarborgd in de gevallen dat een gemeenschappelijk verzoek tot scheiding bij de rechter wordt ingediend, vorm wil geven?

De experimenten scheidingsbemiddeling monden, gelet op de huidige wettelijke regeling, uit in een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding. Deze experimenten worden begeleid door onderzoek. Daarbij zal ook de vraag aan de orde komen op welke wijze de belangen van de kinderen worden beschermd. Daarnaast zullen er gemeenschappelijke verzoeken tot echtscheiding zijn die niet vooraf zijn gegaan door scheidingsbemiddeling. Ook voor een aantal van deze gevallen zal nagegaan worden op welke wijze de belangen van het kind zijn gewaarborgd.

25

Wat is de mening van de regering over de opvatting dat, indien het kind slechts geïnformeerd hoeft te worden over zijn mogelijkheden om (informeel) de rechter te benaderen, terwijl hij het niet eens is met de over hem gemaakte afspraken, de positie van minderjarigen met de voorstellen van de commissie onvoldoende gewaarborgd lijkt.

Op dit onderdeel van de voorstellen van de commissie de Ruiter is veel commentaar gekomen. Er zijn ook alternatieve voorstellen gedaan ter bescherming van de belangen van kinderen. Deze alternatieve voorstellen heb ik besproken in mijn brief van 11 juli 1997.

De beste oplossing ter waarborging van de belangen van het kind is naar mijn mening nog niet op tafel gekomen. Dat is de reden dat ik graag eerst meer duidelijkheid zou willen hebben over de vraag op welke wijze nu de belangen van de kinderen in feite worden gewaarborgd in die gevallen dat een gemeenschappelijk verzoek tot scheiding bij de rechter wordt ingediend, waarbij een scheidingsovereenkomst is gevoegd.

26

Wordt in het onderzoek naar de wijze waarop belangen van kinderen in feite worden gewaarborgd ook onderscheid gemaakt tussen kinderen boven en onder de leeftijd van 12 jaar?

Het ligt voor de hand om in dit onderzoek na te gaan in hoeverre er verschillen in feitelijke waarborgen zijn, voor zover het kinderen beneden en boven de twaalf jaar betreft.

27

Welke consequenties zijn wat betreft scheidingsbemiddeling verbonden aan het feit dat de notaris wel en de advocaat niet bevoegd is tot afgifte van een authentieke akte? Welke bezwaren kleven aan het feit dat er twee soorten echtscheidingsconvenanten kunnen ontstaan, te weten notariële en onderhandse akten? Verdient het niet de voorkeur altijd de eis van een notariële akte te stellen?

De grosse van de authentieke akte levert een executoriale titel op. Dat kan van belang zijn, indien in de scheidingsovereenkomst bij voorbeeld een alimentatie-afsprak is opgenomen, voor het geval deze afspraak niet wordt nagekomen.

De met behulp van een advocaat-scheidingsbemiddelaar opgemaakte scheidingsovereenkomst, is geen authentieke akte. Tot nu toe levert dit geen problemen op, omdat steeds tussenkomst van de rechter nodig is en bij het gemeenschappelijk verzoek de scheidingsovereenkomst wordt overgelegd met het verzoek de voor executie vatbare afspraken in de rechterlijke beslissing op te nemen. Op deze manier wordt thans een executoriale titel verkregen.

Als scheiden zonder tussenkomst van de rechter tot de mogelijkheden gaat behoren, moet naar andere wegen worden gezocht om de met behulp van een advocaat opgestelde scheidingsovereenkomst executoriale kracht te verschaffen. De commissie de Ruiter heeft daartoe het voorstel van een eenvoudige exequatur-procedure gedaan. Daarbij kan de vraag gesteld worden of deze weg in de praktijk niet veel lijkt op de thans gevolgde weg van een gemeenschappelijk verzoek. In de praktijk geschiedt de behandeling van gemeenschappelijke verzoeken tot scheiding immers grotendeels administratief. Er vinden geen zittingen plaats.

In de periode dat de experimenten plaatsvinden zal dit punt daarom opnieuw onder de loep genomen worden.

In 1996 werd ongeveer 30% van de echtscheidingsprocedures ingeleid door een gemeenschappelijk verzoekschrift. Het is gebruikelijk dat deze verzoekschriften vergezeld gaan van een echtscheidingsconvenant dat door een advocaat is opgesteld. Indien in de toekomst voor alle echtscheidingsconvenanten de eis zou worden gesteld van een notariële akte, zouden de advocatuur en andere op het terrein van de bemiddeling gespecialiseerde hulpverleners daarmee op rigoureuze wijze in hun concurrentiepositie ten opzichte van het notariaat worden aangetast, ook als bij de notaris de tot stand gekomen afspraken enkel worden

vastgelegd. Daarvoor moeten zeer goede redenen zijn. Afgezien van het feit dat de grosse van een authentieke akte executoriale kracht heeft, zie ik op dit moment geen goede reden om verplicht te stellen dat een echtscheidingsconvenant in een notariële akte vastgelegd moet worden. Daarenboven zou de verplichte gang naar de notaris nieuwe kosten met zich meebrengen voor de echtelieden die het convenant zijn aangegaan.

28

Hoe kijkt de regering aan tegen scheidingsbemiddeling die eerst en vooral de verzoening van beide echtelieden centraal stelt? Moet de bemiddelaar gaande het bemiddelingsproces niet de mogelijkheid krijgen, gespecialiseerde hulpverlening in te schakelen, alvorens de bemiddeling af te ronden, gezien de sterke emotionele, sociale of psychologische lading? Welke waarde kent de regering toe aan het gegeven dat partners in veel gevallen niet willen scheiden, maar zich een beter huwelijk wensen?

Als partners eigenlijk niet willen scheiden, maar hun huwelijk in stand willen houden, dan ligt het niet voor de hand dat zij zich tot een scheidingsbemiddelaar wenden. Het komt in de praktijk zeker voor dat partners zich wenden tot een deskundige die met hen probeert de huwelijksproblemen te analyseren en een weg te zoeken om met elkaar door te gaan. Een scheidingsbemiddelaar zal partners ook verwijzen naar deze andere deskundige als blijkt dat de partners eigenlijk niet willen scheiden. Het is zeker belangrijk dat dit wordt onderkend. Tijdens het proces van scheidingsbemiddeling kan het nodig zijn een specifiek deskundige in te schakelen. Dat gebeurt door de scheidenden. Zo kan het nodig zijn een belastingdeskundige in te schakelen. Soms wordt een van de scheidenden of wordt beiden aangeraden zich te wenden tot een psycholoog of psycho-therapeut, omdat er belemmeringen zijn van psychologische aard waaraan eerst gewerkt moet worden, voordat een scheidingsbemiddeling succesvol kan worden afgerond. Dergelijke mogelijkheden bestaan en er wordt ook gebruik van gemaakt.

29

Kan in een veelzijdige opleiding voor de echtscheidingsbemiddelaar worden voorzien, gezien deze zowel op juridisch als ook op maatschappelijk gebied geschoold moeten zijn?

Van de bemiddelaar wordt inderdaad verwacht dat hij over uiteenlopende kwaliteiten beschikt. Hij zal juridische kennis moeten hebben van de verschillende onderdelen die in een bemiddeling aan de orde komen (gezag over en omgang met de kinderen, alimentatie, pensioen-verevening, boedelscheiding etc.) en in staat moeten zijn om de resultaten in een deugdelijk convenant vast te leggen. Hij moet om kunnen gaan met de emoties van partijen die in de bemiddeling aan de oppervlakte komen en hij moet relationele problemen tussen de echtelieden en eventueel de kinderen bespreekbaar en hanteerbaar kunnen maken. De afgelopen jaren hebben vanuit verschillende beroepsgroepen mensen zich die kennis en vaardigheden eigen gemaakt door middel van speciaal daarop gerichte opleidingen en cursussen. Dat is gebeurd bij advocaten, maar ook bij psychologen, pedagogen en personen werkzaam in het maatschappelijk werk. Afhankelijk van de bij hen bestaande kennis en vaardigheden worden zij aanvullend getraind om als bemiddelaar te kunnen optreden. Mede in het licht hiervan meen ik dat het thans te vroeg is om te bepalen hoe eventueel zou kunnen worden voorzien in een opleiding van bemiddelaars, indien dat een aparte beroepsgroep zou worden. Vooralnog stellen bemiddelaars zich niet als een nieuwe beroepsgroep op. Veeleer wordt de rol van bemiddelaar door mensen uit verschillende andere beroepsgroepen uitgeoefend. Uiteraard zullen bemiddelaars die in

de experimenten worden betrokken daartoe voldoende moeten zijn opgeleid en toegerust.

30

Wat is de mening van de regering over het voorstel van de commissie de Ruiter dat de advocaat/notaris het kind dat bezwaar heeft tegen de door de ouders overeengekomen regeling dient te wijzen op de mogelijkheid zich te wenden tot de raad voor de kindbescherming of de rechter?

Zoals ik in het antwoord op vraag 25 al heb aangeduid, is de beste oplossing ter waarborging van de belangen van het kind naar mijn mening nog niet boven tafel gekomen. In ieder geval acht ik de door de commissie voorgestelde oplossing niet helemaal ideaal. Ook in het door de commissie gesuggereerde voorstel komt het kind in een moeilijke positie ten opzichte van zijn ouders terecht.

31

Kan worden aangegeven hoe het onderzoek naar de wijze waarop de belangen van de kinderen thans worden gewaarborgd indien een gemeenschappelijk verzoek tot scheiding bij de rechter wordt ingediend, waarbij een scheidingsovereenkomst wordt gevoegd, zal worden vormgegeven? In welk tijdsbestek denkt zij dit af te ronden? Wat voor gegevens moet dit onderzoek opleveren?

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik graag naar het antwoord op vraag 24. Het onderzoek zal in dezelfde periode als de experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling plaatsvinden en moeten worden afgerond. Het zal – hopelijk – inzicht bieden in de wijze waarop aan de thans geldende waarborgen ter bescherming van de belangen van kinderen, zoals het horen van de kinderen van twaalf jaar of ouder, invulling wordt gegeven.

32

Om welke redenen is het verstandig om bemiddeling niet voor te behouden aan rechtsbijstandverleners? Welke andere personen zouden als bemiddelaar moeten kunnen optreden?

Er is door mij nog niet besloten dat bemiddeling wel of niet voorbehouden wordt aan rechtsbijstandverleners. In het kader van de experimenten met echtscheidingsbemiddeling wil ik bezien of en zo ja, op welke effectieve wijze bemiddeling door andere dan juridische hulpverleners kan plaatsvinden. Er zal daarbij steeds zorg voor gedragen moeten worden dat de afspraken juridisch geldig zijn.

Andere personen dan rechtshulpverleners die als bemiddelaar zouden kunnen optreden zijn bij voorbeeld gedragsdeskundigen die zich op dit terrein hebben gespecialiseerd.

33

Dient de echtscheidingsbemiddelaar naar de mening van de regering primair een jurist of primair sociaal/maatschappelijk werker te zijn?

Een echtscheidingsbemiddelaar zal zowel gedragsdeskundige als juridische kwaliteiten moeten bezitten. Of hij of zij primair het een dan wel het ander is, is in dit licht minder belangrijk.

34

In welke beroepsgroep denkt de regering een geschikte scheidingsbemiddelaar te kunnen vinden gezien de agogische en juridische kwaliteiten die van hem gevraagd worden?

Voor het antwoord op de gestelde vraag verwijs ik in de eerste plaats graag naar mijn antwoord op vraag 29. In het kader van de te starten experimenten wil ik zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij de in dat antwoord geschetste ontwikkelingen. Dat betekent dat er niet bij voorkeur bemiddelaars uit één bepaalde beroepsgroep worden aangetrokken en tevens dat bepaalde beroepsgroepen niet worden uitgesloten van de experimenten. Wanneer uit de experimenten mocht blijken dat voor dergelijke keuzen in de toekomst aanleiding bestaat, dan kunnen deze later alsnog worden gemaakt.

Uiteraard zullen bemiddelaars die in de experimenten worden betrokken daartoe voldoende moeten zijn opgeleid en toegerust.

35

Wordt overwogen van de echtscheidingsbemiddelaar een apart (vrij) beroep te maken, zoals bij voorbeeld in Noorwegen mogelijk is?

De echtscheidingsbemiddelaar zal zich in de praktijk tot een apart vrij beroep kunnen ontwikkelen. Voor zover een vrij beroep al door de overheid zou kunnen worden «gemaakt», bestaat daartoe in deze fase van de ontwikkeling van scheidingsbemiddeling geen enkele aanleiding. Ik overweeg derhalve geen aparte wettelijke regeling van een dergelijk vrij beroep naar analogie van bij voorbeeld de wettelijke regeling voor de advocatuur of het notariaat.

36

Is het reëel te veronderstellen dat een advocaat die door één van de partijen is ingeroepen (bij voorbeeld omdat het de vaste advocaat van deze persoon is) voor beide partijen in gelijke mate zal opkomen?

Een advocaat zal in een dergelijk geval in gelijke mate rekening moeten houden met de belangen van beide partijen. Doet hij dit niet, dan zal hij daarop tuchtrechtelijk kunnen worden aangesproken.

37

Kan de regering meer duidelijkheid geven over de vraag welke eisen aan de opleiding gesteld worden? Voldoet de opleiding van de Vereniging van Advocaat-Scheidingsbemiddelaars (VAS) aan de kwaliteitseisen die ter zake gesteld kunnen worden? Zal ook een gedragscode worden opgesteld waaraan de echtscheidingsbemiddelaar zich heeft te houden?

Voor het antwoord op de eerste twee vragen kan in de eerste plaats worden verwezen naar het antwoord op de vragen 29 en 34. De bemiddelaars die in de experimenten worden betrokken zullen daarvoor voldoende moeten zijn opgeleid en toegerust. Met de commissie de Ruiter meen ik dat een opleiding op het niveau zoals de Vereniging voor Advocaten Scheidingsbemiddelaars (VAS) die verzorgt, geëigend is.

In het opstellen van een gedragscode wordt vooralsnog niet voorzien. Leden van de VAS zijn gewoon door middel van een overeenkomst voorafgaand aan de bemiddeling afspraken vast te leggen tussen bemiddelaar en beide partijen. Ik ga er van uit dat dit, of een overeenkomstig contract door alle bemiddelaars die aan de experimenten deelnemen zal worden gehanteerd. De belangrijkste plichten die de bemiddelaar in acht moet nemen worden hierin geregeld. Op niet-nakoming van hun contractueel overeengekomen plichten is de bemiddelaar aan te spreken. Een aanvulling hierop acht ik in het kader van de experimenten niet noodzakelijk. Aan dat oordeel draagt bij dat bemiddelaars geen afzonderlijke beroepsgroep vormen en dat handhaving van gedragsregels niet langs tuchtrechtelijke weg kan plaatsvinden. Overigens wijs ik er op dat voor bemiddelaars die behoren tot de advocatuur of het notariaat reeds algemene gedragsregels gelden

en een stelsel van tuchtrechtspraak functioneert. Ik ga er van uit dat (een deel van) deze gedragsregels ook van toepassing kan/kunnen zijn op het optreden als bemiddelaar.

38

Verdient het geen voorkeur om het convenant altijd door een notaris te doen vaststellen, maar de voorafgaande bemiddeling te laten geschieden door een meer gespecialiseerde hulpverlener?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik graag naar het antwoord op vraag 27.

39

Betekent het feit dat bemiddeling volgens de regering mede door andere betrokkenen dan de rechtsbijstandsverlener zou kunnen geschieden, dat de bemiddeling over twee schijven gaat lopen?

In het kader van de experimenten zal de scheidingsprocedure steeds over twee schijven lopen, aangezien de experimenten binnen de bestaande wetgeving plaatsvinden. Volgend op een geslaagde bemiddeling zal immers een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding door een bevoegde rechtsbijstandverlener bij de rechter ingediend moeten worden.

40

Is het tijdens het experiment mogelijk dat na/tijdens de bemiddeling een van beide ouders het gezag heeft/krijgt en er dus geen sprake is van voortzetting van het gezamenlijk gezag, zoals de commissie de Ruiter wil?

Ja, in de experimentele fase zal de mogelijkheid dat de ouders het erover eens zijn dat het gezag aan een van beiden toekomt niet uitgesloten worden.

41

Is de notaris, gelet op zijn/haar deskundigheid, zonder meer geschikt voor de bemiddeling tijdens de experimenteerfase? Op welke wijze wordt in het experiment nagegaan of de notaris geschikt is?

Evenals advocaten, acht ik notarissen niet zonder meer geschikt om als bemiddelaar op te treden. Een advocaat kan slechts als bemiddelaar aan de experimenten deelnemen, indien hij de opleiding van de VAS, of een daaraan gelijkwaardige opleiding, heeft genoten. In die opleiding moet hij zich met name de vaardigheden eigen maken om de communicatie van partijen in een echtscheidingssituatie zodanig te verbeteren dat zij hun geschillen in overleg tot een oplossing kunnen brengen. Ook de notaris bezit deze vaardigheden niet uit hoofde van zijn ambt. Ook van hem mag dus worden verwacht dat hij zich aanvullend schoolt alvorens als bemiddelaar te kunnen optreden. De geschiktheid van zowel de notaris als de advocaat om als bemiddelaar op te treden staat ter beoordeling van de raad voor rechtsbijstand die belast is met de organisatie van de uitvoering van het experiment (zie over de laatste het antwoord op vraag 44).

42

Wordt tijdens de experimenteerfase nog extra aandacht besteed aan de groepen waarvan wordt aangenomen dat de drempel tot bemiddeling vrij hoog is, zoals de minder opgeleiden, de minder draagkrachtigen of zij die de Nederlandse nationaliteit niet hebben?

Zoals ik in mijn brief van 11 juli 1997 heb aangegeven speelt in de experimentele fase zeker ook de vraag naar de mogelijkheden om te

bemiddelen, indien betrokkenen minder goed in staat zijn hun eigen visies naar voren te brengen of minder draagkrachtig zijn en indien zij een niet-Nederlandse achtergrond hebben.

In het kader van de gelijkwaardigheid van partijen die uitgangspunt van de bemiddeling moet zijn, zal de bemiddelaar zich ervan moeten vergewissen of partijen voldoende in staat zijn om hun eigen visies naar voren te brengen. Indien dit niet het geval is, moet van de bemiddeling worden afgezien. Wat de minder draagkrachtigen betreft verwijs ik naar het antwoord op vraag 90.

43

Is het juist, dat in het onderzoek aan de orde zal komen of scheidingsbemiddeling voorafgaande aan de procedure bij de rechter verplicht kan worden gesteld?

Ja, voor de wijze waarop daaraan aandacht wordt geschonken verwijs ik graag naar mijn antwoord op vraag 3.

44

Bestaat reeds een beeld van de experimenten die binnenkort zullen worden gestart om praktijkervaringen op te doen?

De concrete uitvoering van de experimenten zal worden georganiseerd door de raden voor rechtsbijstand te Den Bosch, Leeuwarden en Amsterdam. De voorbereiding van de experimenten is niet overal in een even gevorderd stadium, vooral ook omdat afspraken met bemiddelaars en betrokken instanties (verwijzers, gerechten, raad voor de kindbescherming) in goed overleg tot stand moeten komen. Naar verwachting zullen de experimenten te Den Bosch en Leeuwarden het eerst van start kunnen gaan, later gevolgd door Amsterdam. Over de concrete opzet van de experimenten in alle drie ressorts zal ik u berichten zodra ik de plannen van de raden te dien aanzien heb goedgekeurd.

45

Worden in het onderzoek de resultaten van eerdere experimenten met echtscheidingsbemiddeling betrokken?

Ja, als onderdeel van het onderzoek zal een literatuurverkenning worden verricht, waarbij ook de literatuur ter zake van eerdere experimenten rond scheidingsbemiddeling zal worden betrokken.

46

Moet ook niet de scheiding van tafel en bed als mogelijke uitkomst van bemiddeling worden beschouwd en deswege bij het onderzoek worden betrokken?

Scheiding van tafel en bed zou een mogelijke uitkomst van een bemiddeling kunnen zijn. Voor de in het kader van een bemiddeling aan de orde komende zaken maakt het niet heel veel uit of de uitkomst echtscheiding dan wel scheiding van tafel en bed zal zijn. Ook als de uiteindelijke uitkomst scheiding van tafel en bed zal zijn, zullen het gezag over de kinderen, de omgang, de alimentatie, de boedelverdeling en de pensioenverrekening ofverevening aan de orde moeten komen.

47

Wordt in het experiment ook de vraag meegenomen hoe inzicht kan worden gegeven aan de bemiddelaar in het stereotype beeld van mannen en vrouwen in hun positie in het huwelijk en in de samenleving?

In mijn antwoord op vraag 29 heb ik aangeduid over welke uiteenlopende kwaliteiten de bemiddelaar dient te beschikken. Tot de experimenten met scheidingsbemiddeling is in het bijzonder besloten om hopelijk langs deze weg helderheid te krijgen over de waarborgen waaronder scheiden zonder tussenkomst van de rechter verantwoord kan worden ingevoerd. Deze experimenten zijn in beginsel niet gericht op het bieden aan de bemiddelaar van het inzicht als in de vraagstelling bedoeld.

48

Wordt rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de ervaringen met vormen van echtscheidingsbemiddeling in het buitenland met name in de Verenigde Staten?

Het onderzoek dat gedaan zal worden richt zich primair op de uitvoering van de experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling in Nederland. Wel zal in het kader van een door het ministerie van Justitie te organiseren internationale conferentie over (conflict)bemiddeling met buitenlandse deskundigen op het gebied van bemiddeling van gedachten worden gewisseld. De tijdens deze in maart 1998 te houden conferentie ontvangen informatie kunnen bij de verdere gedachtenvorming over scheidings- en omgangsbemiddeling een rol spelen.

49

Wordt naast de experimenten en onderzoeken óók acht geslagen op de ervaringen van de Vereniging Advocaat-Scheidingsbemiddelaars, het AMW en het FIOM?

Worden eveneens de gedachten van de raad voor de kindbescherming bij het experiment betrokken?

Ja, ook de ervaringen van de VAS en het AMW worden in de experimentele fase betrokken. Wat de FIOM betreft zal nagegaan worden welke ervaringen er aldaar zijn met scheidingsbemiddeling. Wat betreft de genoemde gedachten van de raad voor de kindbescherming wordt wellicht bedoeld op het concept-rapport WOPP S en O. Ook deze gedachten zullen in de experimentele fase betrokken worden. De raad voor de kindbescherming zal van zowel de begeleidingscommissie inzake omgangsbemiddeling als van de begeleidingscommissie inzake scheidingsbemiddeling deel uitmaken. Opmerking verdient dat het rapport WOPP S en O nog de status van concept heeft. Op dit moment worden reacties op het rapport ingewacht. Dit zal waarschijnlijk aanleiding geven tot bijstelling van het rapport. Tot definitieve toepassing in de praktijk van de in dit rapport gekozen lijn zal door mij besloten worden zodra ook de uitkomsten van de experimenten bekend zijn.

50

Zou aan de te beantwoorden vragen niet moeten worden toegevoegd de vraag of bemiddeling als voorwaarde kan worden gesteld voor de toegang tot de rechter, er van uitgaande dat die rechter in alle gevallen een rol houdt bij echtscheiding?

Voor zover mogelijk zal in het onderzoek ook nagegaan worden of verplichte bemiddeling te overwegen valt. Ik verwijs in dit verband ook graag naar mijn antwoord op vraag 3.

51

Aan welke deskundigheidseisen moeten bemiddelaars tijdens de experimenteerfase voldoen? Is sprake van een verplichte training?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik graag naar vraag 37. Er is geen verplichte training ten behoeve van de experimenten opgezet.

52

Geeft het rapport van de commissie de Ruiter de regeling aanleiding wetsvoorstel 23 616 (wijziging van enige bepalingen betreffende het scheidingsprocesrecht) in te trekken?

Ja, mede in het licht van de standpuntbepaling is er reden genoemd wetsvoorstel in te trekken. Dat zal bevorderd worden.

53

Kunnen experimenten met scheidingsbemiddeling zonder tussenkomst van de rechter worden gestart zonder voorafgaande wetswijziging?

Neen. Zoals in de brief van 11 juli 1997 is aangegeven vinden de experimenten binnen het huidige wettelijke kader plaats. De experimenten beogen ook niet om te scheiden zonder tussenkomst van de rechter, maar beogen helderheid te krijgen over de waarborgen waaronder scheiden zonder tussenkomst van de rechter in de toekomst mogelijk zou zijn.

54

Wie/welke instellingen hebben zitting in de kleine commissie voor echtscheidingsbemiddeling? Wordt de raad voor de kindbescherming hierbij betrokken?

In de «kleine commissie» voor scheidingsbemiddeling hebben zitting: de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de raad voor de kindbescherming, het Algemeen Maatschappelijk Werk, het Nederlands Mediation Instituut en het Ministerie van Justitie.

55

In wat voor zin denkt de regering artikel 827 Rv. te kunnen wijzigen met inachtneming van enerzijds het risico dat teveel zaken bij het conflict worden betrokken en anderzijds dat te veel procedures worden gevoerd? Hoe kan het evenwicht tussen deze twee worden gevonden?

Wat de wijziging van artikel 827 Rv. betreft denk ik aan een bepaling waarin aan de rechter de bevoegdheid wordt gegeven om eenvoudige verzoeken tot het treffen van een nevenvoorziening die niet tot de opsomming, bedoeld in artikel 827 Rv. behoren, toe te staan, terwijl hij de verzoeker ten aanzien van minder eenvoudige verzoeken, zoals thans het geval is, niet ontvankelijk kan verklaren.

56

Waarop wordt de mening gestoeld dat het experiment gedurende slechts één jaar en voor f 2 mln adequate en betrouwbare antwoorden kan opleveren op alle gestelde vragen met betrekking tot bemiddeling?

Verwacht wordt dat gedurende een jaar een voldoende aantal bemiddelingen kan worden verricht om daaruit met betrekking tot de gestelde vragen antwoorden te kunnen afleiden. Mocht op bepaalde punten blijken dat dat niet het geval is, dan zal in ieder geval een voorlopige stand van zaken kunnen blijken. Zo nodig kan dan beslist worden dat de experimenten in bepaald opzicht worden voortgezet.

57

Welk onderzoeksbureau verricht na een jaar de evaluatie? Wordt de (experimentele) voorziening tijdens dit onderzoek opgeheven?

Parallel aan de voorbereidingen rond de opzet van de experimenten wordt nagegaan welke onderzoeksvragen relevant zijn voor de uitvoering van een evaluatiestudie. Zodra volledige duidelijkheid bestaat over de opzet van de experimenten zullen de onderzoeksvragen gecombineerd met een voorstel voor de toepassing van bepaalde onderzoeksmethoden in een onderzoeksstartnotitie van het WODC worden vastgelegd. Deze startnotitie zal het vertrekpunt vormen voor de uitvoering van het evaluatieonderzoek. Het WODC zal in overleg met betrokkenen nagaan of dit onderzoek door het ministerie van Justitie zelf zal worden uitgevoerd of dat sprake is van uitbesteding van onderzoek. Indien het laatste het geval is, dan zullen onderzoeksbureaus worden benaderd voor het indienen van een onderzoeksofferte.

58

Wat kunnen de experimenten toevoegen aan de reeds bestaande mogelijkheid van een gemeenschappelijk verzoek ex artikel 819 Rv.?

De experimenten kunnen niet anders dan binnen het bestaande wettelijke kader plaatsvinden. Dat betekent inderdaad dat sluitstuk van de bemiddeling zal zijn een gemeenschappelijk verzoek, waarbij meestal gevoegd wordt een echtscheidingsconvenant, dat bij de rechter wordt ingediend. De experimenten beogen dan ook niet een toevoeging te onderzoeken aan de bestaande mogelijkheden ex artikel 819 Rv., maar wel meer inzicht te krijgen in de waarborgen waaronder scheiden zonder tussenkomst van de rechter tot de mogelijkheden kan behoren.

59

Kan uiteengezet worden hoe de experimenten scheidingsbemiddeling binnen het huidige wettelijke kader gestalte zullen krijgen, procedureel, organisatorisch en inhoudelijk?

Wordt in het experiment ook ervaring opgedaan met verplichte deelname aan bemiddeling als gevolg van een verwijzing door de rechter? Waaraan wordt de gereserveerde 2 mln. exact uitgegeven?

Voor het eerste gedeelte van de vraag wil ik verwijzen naar het antwoord op vraag 44. Bij de daarbij in het vooruitzicht gestelde nadere inlichtingen zal ik tevens een overzicht voegen van de met de experimenten gemoeide kosten, zodat er inzicht wordt verkregen in de besteding van de f 2 miljoen.

In de experimenten scheidingsbemiddeling wordt niet voorzien in een verplichte deelname van partijen aan een bemiddeling na een verwijzing door de rechter. Partijen kunnen van de mogelijkheid tot bemiddeling gebruik maken alvorens een juridische procedure wordt gestart. Omtrent het onderzoek naar een verplichting tot scheidingsbemiddeling verwijs ik graag naar mijn antwoord op vraag 3.

Bij de experimenten omgangsbemiddeling zal het uitsluitend gaan om het tot stand brengen van een omgangsregeling. Voor de experimenten omgangsbemiddeling is 1 miljoen beschikbaar. Deze experimenten hebben tot uitgangspunt dat de rechter tijdens de procedure verwijst. Dit kan een verplichte verwijzing zijn. Onderzocht zal daarbij worden hoe een verplichte verwijzing werkt.

60

Is overwogen om in ieder ressort een experiment voor scheidingsbemiddeling te laten plaatsvinden, vanwege de spreiding over het land?

Een van de uitgangspunten bij de keuze van de plaatsen waar de experimenten zullen plaatsvinden is geweest dat deze gespreid over het land moeten plaatsvinden, zodat de uitkomsten ervan zoveel mogelijk een representatief beeld voor het hele land kunnen opleveren. Dat heeft er toe

geleid dat is gekozen voor experimenten in de ressorten Den Bosch, Leeuwarden en Amsterdam. Om uiteenlopende redenen bestond de verwachting dat in de twee andere ressorten minder snel experimenten zouden kunnen starten dan in de drie genoemde. De voorgestelde spreiding van de voorziene experimenten rechtvaardigt naar mijn oordeel de verwachting dat uit de uitkomsten voldoende lering kan worden getrokken om beleid voor de toekomst op te ontwikkelen.

61

Zal de begeleidingscommissie voldoende tijd hebben om de experimenten nader vorm te geven? Er dient immers nog een aantal punten nader uitgewerkt te worden voordat de experimenten kunnen aanvangen?

De begeleidingscommissies zullen het onderzoek dat parallel aan de experimenten gaat lopen begeleiden. Uiteraard zal aan deze commissies een concrete opzet van de experimenten voorgelegd worden, opdat nagegaan kan worden of het te starten onderzoek voldoende zal aansluiten op de experimenten. Ik verwacht dat de begeleidingscommissies in dit licht voldoende tijd zullen hebben voor een beoordeling van de opzet van de experimenten in combinatie met het te starten onderzoek.

62

Wordt bij de experimenten uitgegaan van een multidisciplinaire aanpak, te weten juridisch geschoolde functionarissen in combinatie met psychologische deskundigen?

In het antwoord op vraag 29 is reeds ingegaan op de uiteenlopende eisen die aan een bemiddelaar moeten worden gesteld. Ik wil daarnaar verwijzen.

Daaraan kan nog worden toegevoegd dat zeer wel denkbaar is dat het multidisciplinaire karakter van de scheiding in de experimenten tot uitdrukking komt in een samenwerkingsverband van advocaten enerzijds en beoefenaars van gedragswetenschappen of maatschappelijk werkenden anderzijds. Laatstgenoemden zouden daarbij als bemiddelaars kunnen optreden, terwijl de advocaten zorgen voor de juistheid en volledigheid van het convenanten en de juridische procedure verzorgen. Mogelijk zal een dergelijke constructie onderdeel uitmaken van een van de experimenten. De gesprekken daarover zijn nog gaande.

63

Kan worden aangegeven wat de planning is van de voortgang van de vereenvoudiging van de echtscheidingsprocedure?

Ik ben ervan uitgegaan dat deze vraag ziet op de planning van de voortgang van wetsvoorstel 23 616. Bevorderd zal worden dat dit wetsvoorstel zal worden ingetrokken.

Een exacte planning met betrekking tot mogelijke invoering van scheidingsbemiddeling en scheiden zonder tussenkomst van de rechter kan ik op dit moment nog niet geven.

64

Indien het echtscheidingsconvenant niet (goed) wordt nagekomen kunnen betrokkenen weer «terugvallen» op de bemiddelaar voor extra bemiddeling en begeleiding? Hoe en door wie vindt de betaling plaats, met name als sprake is van gefinancierde rechtshulp?

In de experimenten zal het mogelijk zijn een «gefinancierde» bemiddelaar in te schakelen bij scheidingen en omgangsproblemen. Ontstaan later opnieuw problemen tussen de ex-echtelieden, bijvoorbeeld over de

alimentatie, dan zullen zij op eigen kosten opnieuw een beroep op de bemiddelaar kunnen doen.

II De voorstellen met betrekking tot omgangsbemiddeling en omgangsbegeleiding

65

Heeft toename van het aantal omgangsregelingen in de eindbeschikking bij echtscheidingen waarbij kinderen betrokken zijn (ongeveer 20%) zich ook na 1994 voortgezet? Is het aantal afgewezen omgangsregelingen in dezelfde periode afgenomen? Zo ja, kan hiervoor een verklaring worden gegeven? Acht de regering dit een positieve ontwikkeling?

Het antwoord op deze vragen moet ik schuldig blijven. Recentere gegevens dan die welke blijken uit het rapport «De praktijk van het omgangsrecht», welk rapport bij brief van 5 februari 1996 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is toegezonden, zijn niet beschikbaar.

66

Hoe vaak heeft de rechter een maatregel getroffen om het omgangsrecht te effectueren, welke maatregelen betrof het (dwangsom, gijzeling of ondertoezichtstelling) en wat was het effect, met name gezien vanuit het belang van de kinderen.

Ook hierover zijn geen statistische of andere gegevens voorhanden.

67

Kan een overzicht worden gegeven van het aantal echtscheidingen met kinderen en het aantal uitgesproken en afgewezen omgangsregelingen, van de afgelopen 10 jaar en in ieder geval in 1995 en 1996. Hoeveel kinderen waren hierbij betrokken? (graag uitgesplitst naar jonger en ouder dan 12 jaar)

Ook op deze vraag moet ik het antwoord grotendeels schuldig blijven. Hierover zijn geen statistische gegevens beschikbaar. De meest recente beschikbare statistische gegevens dateren van het onderzoek inzake de praktijk van het omgangsrecht dat bij brief van 5 februari 1996 is aangeboden.

Wat betreft het percentage echtscheidingen waarbij kinderen betrokken zijn volgt hieronder een overzicht voor de jaren 1993 tot en met 1995. Daarbij is onderscheid gemaakt naar het aantal kinderen. Een uitsplitsing naar leeftijd (beneden de 12 jaar en boven de 12 jaar) kan niet gegeven worden.

	1993	1994	1995
Aantal minderjarige kinderen			
Geen	51,6	48,2	49,2
Een	21,2	21,6	21,1
Twee	21,0	22,7	21,6
Drie	4,8	5,9	6,6
Vier of meer	1,4	1,7	1,6

68

Is er inmiddels al inzicht in het percentage gescheiden ouders dat problemen ervaart bij de omgang tussen kinderen en ouders, met name de niet-gezagsouder? Zo niet, wat wordt er aan gedaan om deze cijfers wel beschikbaar te krijgen?

Ligt een actualisering van het onderzoek van Griffith en Hekman uit 1995 niet voor de hand?

In 17% van de scheidingen is na de scheiding sprake van gezamenlijk gezag en dus in 83% van de gevallen niet. Is van deze 83% een overzicht te geven van het aantal gezagstoewijzingen aan de moeder en aan de vader, zowel wat betreft de gezagsvoorziening na de echtscheiding, als de voorlopige voorziening tijdens de procedure?

Wat betreft het tweede deel van de vraag volgen hieronder voor de jaren 1993–1995 de procentuele gegevens over de toewijzing van het gezag over de kinderen. Wat de toevertrouwing van de kinderen in het kader van voorlopige voorzieningen betreft is het niet mogelijk gebleken om een zelfde uitsplitsing te verkrijgen.

	1993	1994	1995
Toewijzing gezag over de kinderen			
Man	4,8	4,8	5,0
Vrouw	76,2	76,1	70,9
Beiden	3,2	2,9	7,4
Voortdoring gezamenlijk gezag	15,6	16,2	16,6

Opmerking verdient dat in het bovenstaande staatje met «beiden» bedoeld wordt op de situatie dat het gezag over het ene kind wordt toegewezen aan de ene ouder en dat het gezag over het andere kind wordt toegewezen aan de andere ouder.

Wat het eerste deel van de vraag betreft het volgende. Het is bekend dat er bij voorbeeld onder de rechterlijke macht en advocatuur enerzijds en cliëntenorganisaties in het familierecht anderzijds verschillend wordt gedacht over het percentage gescheiden ouders dat problemen heeft met de omgang. Wat er zij van deze cijfers, iedereen is het erover eens dat «omgang moet». Er bestaat meningsverschil over de vraag hoe ver gegaan kan worden bij het streven naar realisatie van dit uitgangspunt in conflictsituaties. Iedereen is het er ook over eens dat er bij de omgang problemen bestaan. Velen zien omgangsbemiddeling als een goede weg om deze problemen aan te pakken. Dat is de reden dat ik niet primair op zoek wil gaan naar de precieze omvang van het probleem – overigens vergt dit kostbaar onderzoek – maar liever het probleem wil aanpakken. Een herhaling van het onderzoek van Griffiths en Hekman beoog ik dan ook niet.

Professioneel betrokkenen herleiden problemen bij de omgang in de kern tot een onopgelost conflict tussen beide ex-echtelingen. Omdat dit in beginsel niet een juridisch probleem is, maar een probleem met sterk emotionele kanten, moet naar andere dan juridische wegen gezocht worden om dit probleem op te lossen. Scheidings- en omgangsbemiddeling hebben als kenmerk dat op een andere dan primair juridische manier getracht wordt het scheidings- en omgangsprobleem te benaderen. Getracht wordt de achter de problemen schuilende belangen boven tafel te krijgen en vandaar uit de scheidenden/ouders zelf een oplossing voor de problemen te laten formuleren in de hoop dat dergelijke oplossingen van een duurzaam karakter zijn. Deze weg wil ik verder onderzoeken.

69

Is het juist dat, als beide ouders het gezag behouden, gemeenten bij een beroep op de Algemene bijstandswet van een van hen een extra onderzoek laat instellen naar de plaats van huisvesting van het kind?

Gemeenten kunnen een onderzoek instellen naar de plaats van huisvesting van het kind, indien in het kader van een beroep op de Algemene bijstandswet een uitkeringten behoefte van een eenoudergezin wordt verzocht. Indien het gezag over het kind door beide gescheiden ouders gezamenlijk wordt uitgeoefend, is het immers mogelijk dat het kind duurzaam bij de andere ouder dan degene die op de bijstand een beroep doet, verblijft. Gezamenlijk het gezag uitoefenen hoeft immers niet te betekenen dat er sprake is van co-ouderschap. Alleen de ouder die als alleenstaande de volledige zorg voor een kind heeft, wordt voor de bijstand aangemerkt als alleenstaande ouder. Een co-ouder is noch een alleenstaande, noch een alleenstaande ouder. De gemeenten dienen op grond van de algemene individualiseringsbepaling van artikel 13 ABW vast te stellen welke bijstandsnorm op een co-ouder van toepassing is.

70

Hoe en in welke situaties zal omgangsbegeleiding moeten worden toegepast? Wordt hierbij het risico onderkend van inbreuk op de privacy van ouder en kind?

Onder omgangsbegeleiding wordt verstaan het verlenen van assistentie bij de uitvoering van omgangsregelingen. Het gaat dan om vastgestelde omgangsregelingen, waarbij verwacht wordt dat ouders in het begin niet zelf in staat zullen zijn om de omgangsregeling te laten lopen. Ik zie niet goed in dat er hier sprake zou zijn van inbreuk op de privacy van ouder en kind, tenzij men het vaststellen van de omgangsregeling zelf als een inbreuk op de privacy zou beschouwen. Daartegenover staat dan dat het recht van ouder en kind op contact met elkaar deel uitmaakt van het in artikel 8 EVRM neergelegde recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven van de ouder en het kind. Dit recht op contact is geen absoluut recht en moet onder omstandigheden wijken voor de rechten en belangen van anderen. In Nederland is dit uitgewerkt in de ontzeggingsgronden voor de omgang, zoals opgenomen in artikel 377a, Boek 1 B.W. Als er eenmaal een omgangsregeling is vastgesteld, zal daaraan uitvoering moeten worden gegeven. Als de ouders echter niet in staat zijn om daaraan zelf invulling te geven en begeleiding daarbij nodig is, kan mijns inziens moeilijk volgehouden worden dat dit opnieuw in strijd komt met het recht op privacy. De mogelijke inbreuk op de privacy is immers gerechtvaardigd in het kader van de vaststelling van de omgangsregeling.

71

Ziet de regering een mogelijkheid enige vorm van sanctie toe te passen, als duidelijk wordt dat omgangsproblemen met name aan de ongemotiveerde onwil van een van beide ouders moet worden toegeschreven?

Ik merk hierover in de eerste plaats op dat er in het algemeen wel een motivatie ten grondslag ligt aan de weigering van een ouder om omgang toe te staan, laat staan te stimuleren. Vaak wordt echter het belang van die motivatie niet gedeeld. Indien de ouder die de kinderen verzorgt en opvoedt, bij voorbeeld enige jaren na de scheiding nog steeds even wantrouwig staat tegenover de andere ouder als ten tijde van de scheiding zelf, terwijl de houding van de andere ouder in die intussen verstreken jaren dit wantrouwen onmogelijk kan hebben gevoed, zou weleens getwijfeld kunnen worden aan dit wantrouwen als reden voor de weigering van de omgang.

Wat de sancties betreft op het niet-nakomen van een omgangsregeling die wordt opgelegd, het volgende.

Van de ouder die het gezag over de kinderen uitoefent, mag verwacht worden dat hij of zij in het kader van die gezagsuitoefening een omgangsregeling nakomt en feitelijk het contact met de andere ouder stimuleert. Weigert deze ouder dit, dan zou dat aanleiding kunnen zijn om gezags-

wijziging te vragen. Daarbij moet echter bedacht worden dat een gezagswijziging op zichzelf in het belang van het kind dient te zijn. Bij de weging van dit belang kan bij voorbeeld een rol spelen dat het kind door een gezagswijziging zou moeten verhuizen, naar een andere school moet, zijn sociale contacten opnieuw moet opbouwen e.d. Vaak zal daarom gezagswijziging geen voor de hand liggende sanctie zijn.

In de tweede plaats zou een dwangsom opgelegd kunnen worden, indien stelselmatig geweigerd wordt de omgangsregeling na te komen.

In de derde plaats zou de alimentatiebetaling opgeschort kunnen worden. In deze twee gevallen moet bedacht worden dat ook nu de oplegging van een dwangsom en de opschorting van de alimentatiebetalingen strijdig kunnen zijn met het belang van het kind.

Ten slotte zou nog gedacht kunnen worden aan het treffen van een kinderbeschermingsmaatregel, zoals een ondertoezichtstelling. In het algemeen echter zal aan de voorwaarde om een ondertoezichtstelling te kunnen vragen (de minderjarige groeit zodanig op dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwijking van deze bedreigingen hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen), niet zijn voldaan.

72

Op welke wijze wordt de kwaliteit van de omgangsbemiddeling bewaakt?

Omgangsbemiddeling vindt plaats na verwijzing door de rechter naar een omgangsbemiddelaar. Deze omgangsbemiddelaar zal over de voortgang en resultaten van de bemiddeling moeten rapporteren aan de rechter. Ik ga ervan uit dat er geen in omvang onbeperkte verwijzingen naar een omgangsbemiddelaar plaatsvinden, maar dat het aantal sessies waarin bemiddeld wordt beperkt wordt. Na afloop van deze sessies wordt aan de rechter gerapporteerd. Zo nodig kan dan nog verlenging plaatsvinden. Op deze wijze kan zicht gehouden worden op de kwaliteit van de bemiddeling.

73

Zou het in het belang van het kind nuttig kunnen zijn de voorwaarde op te nemen dat over de omgangs- en gezagsregeling overeenstemming moet bestaan voordat een scheiding zonder rechterlijke tussenkomst uitgesproken kan worden?

De Commissie de Ruiter heeft aanbevolen dat aan een scheidingsconvenant een aantal wettelijke eisen wordt gesteld. In het convenant dient aan onder andere aan de orde te komen de verklaring dat beide echtelieden ermee bekend zijn dat het gezamenlijk ouderlijk gezag wordt gehandhaafd en dient ook de omgang met de kinderen aan de orde te komen. Over deze punten zal met andere woorden overeenstemming moeten bestaan.

Er is geen reden te veronderstellen dat bij een uiteindelijke regeling van scheiden zonder tussenkomst van de rechter de genoemde voorwaarden niet zouden worden gesteld. Daarbij verdient opmerking dat, zoals ik hierboven al heb opgemerkt (vraag 19) uit een aantal commentaren op het rapport is gebleken dat ouders ook overeenstemming kunnen hebben dat een van beiden het gezag over de kinderen uitoefent. Voor die situatie zou, gelet op de voorwaarden die de Commissie de Ruiter aan de scheidingsovereenkomst stelt, iets dergelijks niet in het convenant opgenomen kunnen worden. Ik ben van oordeel dat op dit onderdeel het advies van de commissie heroverweging verdient.

74

Zal naast de experimenten en onderzoeken ook een kwantitatief onderzoek worden ingesteld naar ervaringen met de uitvoering van het

omgangsrecht onder gescheiden ouders en kinderen?

Het is niet de bedoeling een kwantitatief onderzoek, als in de vraagstelling bedoeld, te starten.

75

Hoe ziet de staatssecretaris concrete invulling van de experimenten met echtscheidings- en omgangsbemiddeling? Is de staatssecretaris bereid voor de keuze van een proefproject op het terrein van de scheidings- en omgangsbemiddeling een soort van open inschrijving te organiseren, waar initiatiefnemers op dit terrein op grond van een inhoudelijke en zakelijke plannen van hun belangstelling kunnen blijf geven? Welke selectiecriteria wil de staatssecretaris voor die projecten hanteren, overweegt zij eventuele exploitatiegaranties voor de duur van de projecten?

Voor het antwoord omtrent de concrete invulling van de experimenten met echtscheidings- en omgangsbemiddeling verwijs ik graag naar mijn antwoord op vraag 44.

Bemiddeling is op dit moment nog vooral een aanbodmarkt. Gevolg daarvan is dat bemiddelaars die aan de experimenten willen deelnemen zich reeds zonder openbare inschrijving melden bij het ministerie van Justitie en de raden voor rechtsbijstand. Ik verwacht niet dat een openbare inschrijving in deze situatie nog veel toegevoegde waarde zal hebben.

Zoals het zich thans laat aanzien zullen de raden voor rechtsbijstand uitsluitend overeenkomsten aangaan met individuele bemiddelaars en niet met organisaties. Een dergelijke manier van werken sluit aan bij de Wet op de rechtsbijstand, die de mogelijkheid biedt aan individuele advocaten zich bij de raad voor rechtsbijstand in te schrijven teneinde deel te nemen aan het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. In het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is voorgeschreven dat slechts die zaken worden gehonoreerd waarin rechtsbijstand is verleend op basis van een voorafgaand aan de rechtsbijstandverlening door de raad gegeven toestemming. Het lijkt voor de hand te liggen deze systematiek ook te kiezen bij de uitvoering van experimenten. Daarin past het niet om exploitatiegaranties te geven. Exploitatiegaranties kunnen, wanneer zich onverhoopt onvoldoende zaken ter bemiddeling zouden aandienen, leiden tot vergoeding van uren die niet daadwerkelijk aan bemiddeling zijn besteed. Om die reden lijkt het vanzelfsprekend dat exploitatiegaranties alleen dan kunnen worden verleend als dat voor het welslagen van een bepaald experiment onvermijdelijk is (en mits aan een aantal voorwaarden is voldaan). Vooralsnog lijkt niet aannemelijk dat die situatie zich zal voordoen.

76

Waarom wordt bij de (experimentele) uitvoering geen nauwe relatie gelegd tussen scheidingsbemiddeling en omgangsbemiddeling, terwijl volgens rechters, advocaten, raadsmedewerkers etc. de omgangsproblematiek in de kern steeds te herleiden is tot een onopgelost conflict tussen de beide voormalige echtgenoten? Wat is de reden dat de experimenten met scheidingsbemiddeling, omgangsbemiddeling en omgangsbegeleiding niet door één commissie worden begeleid?

De laatste vraag beantwoord ik graag als volgt. Er is gekozen voor twee commissies om de volgende redenen. Scheidingsbemiddeling waarop de commissie de Ruiters doelt en waarop de experimenten doelen, vindt plaats voorafgaande aan een scheidingsprocedure. Indien er kinderen betrokken zijn bij deze scheidingen, zal de totstandkoming van een regeling omtrent het gezag en de omgang deel uitmaken van de gehele

scheidingsbemiddeling. Maar in die bemiddeling zullen ook de andere aspecten van een scheiding, zoals de alimentatie en de boedelverdeling aan de orde moeten komen.

Omgangsbemiddeling, zoals voorgesteld door de Commissie de Ruiter, ziet op een verwijzing naar een bemiddelaar in het kader van een procedure, waarin de omgang een probleem vormt. Dit kan een scheidingsprocedure zijn, maar dit kan ook een afzonderlijke omgangsprocedure zijn.

Bij de bemiddeling voorafgaande aan een scheidingsprocedure, waarin meer elementen dan alleen de omgang aan de orde zullen zijn, zal het juridische element een andere rol spelen dan bij de omgangsbemiddeling. De beide commissies zijn dan ook niet geheel gelijk van samenstelling. Zo zal het notariaat wel vertegenwoordigd zijn in de begeleidingscommissie scheidingsbemiddeling, maar niet in de begeleidingscommissie omgangsbemiddeling. Er wordt uiteraard wel voor gezorgd dat tussen de commissies de nodige afstemming kan plaatsvinden.

Gelet op het verschillende karakter van de experimenten scheidingsbemiddeling en omgangsbemiddeling leek het effectief twee begeleidingscommissies op te zetten.

Uiteraard zal er in het kader van de experimenten scheidingsbemiddeling ook de nodige aandacht zijn voor de omgang. Deze experimenten vinden plaats in een fase dat er nog geen procedure gestart is.

De experimenten omgangsbemiddeling zien op een verwijzing door de rechter naar een bemiddelaar in verband met een omgangsprobleem. Er is dan dus een gerechtelijke procedure. Dit kan een echtscheidingsprocedure zijn, maar dit kan ook een los daarvan staande procedure zijn.

77

Berust het scheiden van scheidingsbemiddeling en omgangsbemiddeling op een bewuste keuze? Waarom kunnen ze niet (deels) in hetzelfde bemiddelingstraject worden opgenomen?

Er is inderdaad een bewuste keuze gedaan om scheidings- en omgangsbemiddeling te onderscheiden. Ik verwijs voor de motivering van deze keuze graag naar het antwoord op de vorige vraag (76).

78

Zal bij het creëren van omgangsbemiddeling en omgangsbegeleiding in principe geen sprake (meer) zal zijn van enige ontzeggingsgrond wat betreft het recht op omgang?

Als het gaat om omgangsbegeleiding, is er een omgangsregeling vastgelegd die uitgevoerd moet worden. Dit betekent dat er geen reden was om de omgang te ontzeggen. Als de omgang ontzegd is, komt men aan omgangsbegeleiding niet meer toe.

In geval van verwijzing door de rechter naar omgangsbemiddeling, is er op voorhand geen reden om de omgang te ontzeggen. Uiteraard kunnen nadien omstandigheden blijken die tot een andere beslissing zouden moeten leiden, maar op het moment dat tot omgangsbemiddeling wordt besloten, speelt ontzegging niet.

79

Beoogt de regering de omgangsbemiddeling ook als de rechter zich nog niet heeft uitgelaten over een eventuele ontzeggingsgrond voor een omgangsregeling?

Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Omgangsbemiddeling vindt plaats in een fase van de procedure waarin ontzegging van de omgang niet aan de orde is.

80

Wat zijn de overwegingen van de regering om niet te opteren voor een door de rechter afgedwongen begeleiding van omgangsregelingen?

Ik heb mij tot nu toe niet uitgelaten over het al dan niet afdwingen door de rechter van begeleiding bij de uitvoering van omgangsregelingen. Ter zake van deze begeleiding zal eerst inventariserend onderzoek plaatsvinden van de projecten die in het land op dit punt hebben bestaan of nog bestaan.

Of uiteindelijk de rechter deelname aan de begeleiding van een omgangsregeling zal kunnen opleggen, is nog een open vraag. Daarmee samen hangt de vraag welke de sanctie is als aan een door de rechter opgelegde begeleiding niet meegewerkt zou worden. Verder is van belang dat, als de rechter een dergelijke beslissing zou kunnen geven, er ook organisaties moeten zijn die een dergelijke begeleiding zouden moeten kunnen uitvoeren. Ten slotte zal omtrent de hiermee structureel gemoeide kosten duidelijkheid moeten worden verkregen.

81

Van welke maximum leeftijd van de betrokken kinderen wordt tijdens het experiment bij omgangsbegeleiding uitgegaan? Tot 12 jaar of ook ouder? Is overwogen om aan kinderen ouder dan 12 jaar een mogelijkheid te geven om een vorm van begeleiding en bemiddeling zelf te vragen, bij voorbeeld bij de rechter?

Het wordt aan de rechter overgelaten om te beslissen of in een concreet geval een bemiddeling inzake de omgang met een al wat ouder kind nog zin zou hebben. Overigens worden in de huidige praktijk in het algemeen ten aanzien van oudere kinderen geen omgangsregelingen meer opgelegd. Dan zijn de kinderen meestal de leeftijd van veertien jaar gepasseerd.

In deze experimentele fase is niet overwogen om kinderen van 12 jaar of ouder zelf in de gelegenheid te stellen om aan de rechter bemiddeling en/of begeleiding bij omgangsregelingen voor te stellen. Wat de begeleiding betreft: deze kan de rechter niet opleggen. Hij zou iets dergelijks alleen kunnen suggereren. Wat de bemiddeling betreft: dat is een kwestie die primair de ouders betreft. Hun onderlinge conflicten belemmeren de omgang. Het is dan niet een kind dat bemiddeling zou moeten suggereren. In dat geval lijkt het erop dat het kind zorgt voor de ouders in plaats van de ouders voor het kind.

82

Waarom is gekozen voor een inventariserend onderzoek met betrekking tot omgangsbegeleiding, terwijl al op diverse plaatsen ervaring is opgedaan bij een aantal raden voor de kindbescherming (BOR-projecten) en er bovendien in juli 1996 al een evaluatie ter zake is uitgebracht? Wanneer is dit onderzoek afgerond?

Juist omdat er al op diverse plaatsen uiteenlopende projecten met betrekking tot omgangsbegeleiding zijn geweest – het betreft niet alleen BOR-projecten – is niet gekozen voor het opzetten van experimenten. Volstaan wordt met het inventariseren van ervaringen, opdat aan de hand daarvan beslist kan worden welke weg definitief ingeslagen zou moeten worden. Dit onderzoek zal tegelijk met de afronding van de experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling afgerond moeten zijn.

83

Wat is de reactie van de regering op de stelling dat weerstand bij één van de ouders tegen omgang zou leiden tot vele langdurige onderzoeken die met name de status quo bevestigen.

Juist in het kader van scheidingsbemiddeling wordt getracht helder te krijgen waarop de weerstand van één van beide ouders tegen de omgang is gebaseerd. Vaak zijn er onuitgesproken belangen die ten grondslag liggen aan de weerstand. Deze moeten boven tafel komen opdat beide ouders begrip voor elkaars positie en belangen krijgen. Als men zover is, ontstaat ruimte voor het tot stand komen van een omgangsregeling en wordt voorkomen dat in het kader van een scheidingsprocedure bij de rechter door deze een onderzoek van de raad voor de kindbescherming wordt gevraagd.

Ik merk overigens op dat ook in een raadsonderzoek de nadruk ligt op het oplossen van het conflict dat de ouders hebben. In eerste instantie zal de raad doelgericht, niet-vrijblijvend, trachten de onderlinge verstandhouding van de ouders te verbeteren in het licht van de blijvende gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de kinderen.

84

Waarom is niet gekozen voor het zo spoedig mogelijk van start gaan met het opzetten van omgangsbegeleidingsorganisaties in alle Hofressorten, mede vanwege de invoering van het in principe voortzetten van het gezamenlijk gezag na scheiding per 1 januari 1998? Waar zitten de belemmeringen en knelpunten? Begeleiding vindt toch immers plaats in gevallen waar de omgangsregeling is vastgesteld met instemming van beide ouders, maar deze ouders om de een of andere reden niet in staat zijn het zelf goed uit te voeren?

Omgangsbegeleiding ziet inderdaad op de begeleiding bij de uitvoering van omgangsregelingen. Deze begeleiding zal in het algemeen niet zien op omgangsregelingen die met instemming van beide ouders zijn vastgesteld. In die gevallen zal de omgang meestal wel gaan lopen. Hoogstens bestaat de begeleiding dan in een «duwtje in de goede richting». Veelal zal het gaan om omgangsregelingen die juist niet de (volledige) instemming van een van beide ex-partners hebben. Het eerste knelpunt betreft dan ook de vraag of er in beginsel dwang tot medewerking aan de begeleiding moet zijn. Indien dat het geval zou zijn, zou wettelijke regeling nodig zijn. In de tweede plaats is op dit moment nog niet duidelijk waar de omgangsbegeleiding ondergebracht zou moeten worden: bij de raad voor de kindbescherming, bij instellingen voor jeugdzorg, in een aparte organisatie? In de derde plaats rijst de vraag welke scholing van het personeel verwacht mag worden. Kan een dergelijke begeleiding misschien ook op vrijwilligers draaien? In de vierde plaats zou structureel geld ter beschikking moeten komen voor deze taak. De voorgaande vier vragen zijn nog niet alle die ter zake van de invoering van een dergelijk instrument gesteld kunnen worden.

Ik zie overigens geen rechtstreeks verband tussen de invoering van het gezamenlijk ouderlijk gezag na scheiding per 1 januari 1998 en de invoering van begeleiding bij de uitvoering van omgangsregelingen.

85

Wat heeft het gesprek met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak opgeleverd ten aanzien van de eenheid ter zake in de praktijk van de lagere rechtspraak?

Waarschijnlijk wordt bedoeld op mijn toezegging bij mijn brief van 5 februari 1996, waarbij het rapport inzake de praktijk van het omgangsrecht aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden. Ik heb toegezegd de NVvR te vragen te bezien of er enige richting gegeven zou kunnen worden aan de praktijk van toepassing van het middel van de dwangsom ter effectuering van omgangsregelingen.

Ik heb bij brief van 15 februari 1996 deze vraag tot de NVvR gericht. Op deze brief is alleen mondeling gereageerd. Daaruit bleek van huisver om in

dit opzicht een gemeenschappelijk beleid te gaan formuleren, gelet op de onafhankelijkheid van de rechter. Om een schriftelijke reactie zal opnieuw worden verzocht.

86

Hoe wordt het budget van f 1 mln gulden voor onderzoek en experimenten exact besteed? Wat is begroot voor het onderzoek en de organisatie (o.a. de commissie) en wat komt direct ten goede aan de begeleiding zelf? Hoeveel omgangsbegeleidingen kunnen hiervoor plaatsvinden naar verwachting? Wordt gewerkt met vrijwilligers/stagiaires, zoals bij BOR-Maastricht met succes plaatsvindt? Is bij de financiën ook rekening gehouden met het creëren van een neutrale ontmoetingsruimte, zoals de zogenoemde omgangshuizen in Frankrijk? Zo nee, waarom niet?

De experimenten die met betrekking tot de omgang zullen plaatsvinden, zien op de bemiddeling bij de totstandkoming van omgangsregelingen en niet op de begeleiding bij de uitvoering van omgangsregelingen. Voor deze experimenten zal hoogstwaarschijnlijk geen beroep gedaan (kunnen) worden op vrijwilligers of stagiaires. Omdat de experimenten zien op bemiddeling en niet op begeleiding is niet voorzien in de creatie van – tijdelijke – neutrale ontmoetingsruimtes.

Het bedrag van 1 miljoen is zoveel mogelijk bestemd voor de bemiddelingen zelf. Uit dit bedrag wordt conform het bestaande deskundigentarium de bemiddelingsdeskundige betaald die door de rechter is gevraagd om te bemiddelen. Ik verwacht dat het bedrag van 1 miljoen voldoende is om een zodanig aantal bemiddelingen te doen plaatsvinden dat op basis van het begeleidende onderzoek genoegzame conclusies getrokken kunnen worden.

Het begeleidende onderzoek behoeft niet uit dit bedrag te worden betaald, evenmin als de commissie uit dit bedrag wordt betaald.

87

Wordt uitgegaan van het in rekening brengen van een deel van de begeleidingskosten bij de betrokken ouders naar draagkracht, eventueel door een deel van de (kinder)alimentatie hiervoor beschikbaar te laten stellen? Zo nee, wordt dit wel overwogen?

Op voorhand is er niet vanuit gegaan dat in de experimentele fase de kosten van inschakeling van een bemiddelingsdeskundige mede door de ouders gedragen zouden worden. Het gaat hier om een verplichte verwijzing naar een dergelijke deskundige bij wijze van experiment. Gelet op de opzet als experiment is niet voorzien in een bijdrage.

Het in mindering brengen van de kosten van bemiddeling op de kinderalimentatie acht ik geen begaanbare weg. Dat komt er in feite op neer dat de kosten van bemiddeling door de verzorgende ouder moeten worden gedragen. Voeding, kleding, schoolgeld e.d. moet immers ook in de bemiddelingsperiode wel betaald worden.

88

Wanneer wordt het experiment als geslaagd beschouwd? Hoeveel tijd is er dan vervolgens nodig om een landelijk netwerk tot stand te brengen en is hiervoor al een budget gereserveerd?

De experimenten kunnen als geslaagd beschouwd worden als zij bruikbare antwoorden op de in mijn brief van 11 juli 1997 gestelde vragen hebben opgeleverd.

Ik kan de tijd die vervolgens nodig zou zijn om een landelijk netwerk tot stand te brengen nog niet goed inschatten. Budget is hiervoor nog niet gereserveerd.

III Kosten

89

Hoe wil de regering voorzien in eventuele mogelijkheden tot tegemoetkoming in de kosten van de bemiddelingsprocedures?

Zoals ik hieronder in het antwoord op de volgende vraag (90) zal aangeven, wil ik het systeem van de gefinancierde rechtsbijstand analoog toepassen. De raden voor rechtsbijstand zullen derhalve in die zaken waarin zij toestemming hebben verleend aan de echtelieden om een bemiddelaar in te schakelen, de kosten daarvan, onder oplegging van een door de partijen zelf te betalen eigen bijdrage, vergoeden.

90

Ziet de regering mogelijkheden tot tegemoetkoming in de kosten van de bemiddelingsprocedure bij minder draagkrachtige echtelieden, conform een systeem gelijk aan de wet op de rechtsbijstand? Ziet de staatssecretaris aanleiding tot een financiële prikkel voor diegenen die voor bemiddeling kiezen (bijvoorbeeld in de vorm van lagere griffierechten)?

In mijn brief van 11 juli 1997 heb ik aangegeven dat zowel wat betreft de honorering van bemiddelaars als wat betreft de door de echtelieden te betalen eigen bijdragen het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand leidraad kan zijn. Hierin ligt besloten dat analoog aan het systeem van de Wet op de rechtsbijstand minder draagkrachtige echtelieden in aanmerking zullen kunnen komen voor een tegemoetkoming in de kosten. Er wordt in de opzet van de experimenten vooralsnog niet voorzien in een financiële prikkel in die zin dat bemiddeling goedkoper zou worden gemaakt dan een juridische procedure. Het niveau van de eigen bijdrage van rechtzoekende en de vergoeding van de advocaat en bemiddelaar zal in het kader van het experiment zodanig vastgesteld worden dat economische motieven zoveel mogelijk geneutraliseerd worden. Het is van belang dat echtelieden die een scheiding wensen niet om oneigenlijke redenen kiezen voor een bepaalde wijze van afwikkeling. Mutatis mutandis geldt uiteraard hetzelfde voor de aan de experimenten deelnemende rechtsbijstandverleners en bemiddelaars.

91

Acht de regering het denkbaar om in het vergoedingssysteem een onderscheid aan te brengen tussen situaties waarin er wel en waarin er geen kinderen in het geding zijn, ervan uitgaande dat de relatie met de kinderen niet door gebrek aan beschikbare tijd onvoldoende wordt geregeld?

Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat bemiddelingen met kinderen gemiddeld meer tijd zouden vergen dan bemiddelingen waarin geen kinderen zijn betrokken. Om die reden wordt voorzien in een vergoeding die daarin geen onderscheid kent.

Indien uit de experimenten mocht blijken dat verschil wel degelijk bestaat, dan is zeker denkbaar daarnaar te onderscheiden bij het vaststellen van vergoedingen.

92

Zal ook een beroep op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand worden gedaan ter financiering van de op instandhouding van het huwelijk gerichte bemiddeling? Welke rol kan de Raad voor de Kinderbescherming in de scheidingsbemiddeling spelen?

Aangezien hulp (bemiddeling) bij huwelijksproblemen primair wordt beschouwd als een eigen verantwoordelijkheid van de gehuwden en deze

hulp geen juridische component heeft, zie ik geen reden om hiervoor ook een beroep op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand te kunnen doen.

De raad voor de kindbescherming heeft in het scheidingsbemiddelings-traject geen directe rol. De raad speelt wel een directe rol als er al een juridische procedure is gestart.

93

Bestaat er het gevaar dat mensen met een inkomen net boven de max. inkomensgrens in de WRB vanwege de kosten niet zullen kiezen voor scheidingsbemiddeling? Zo ja, zou dit een goed beeld van de resultaten kunnen verhinderen, zoals de NGR vreest?

Uit analoge toepassing van de Wet op de rechtsbijstand op de scheidingsbemiddeling vloeit voort dat ook de daar voorgeschreven inkomensgrenzen bij de uitvoering van de experimenten worden gehanteerd. Niet goed is in te zien waarom iemand die in staat moet worden geacht zelfstandig de kosten van rechtsbijstandverlening te kunnen dragen niet evenzo de kosten van bemiddeling zelf zou kunnen dragen. Wie niet in aanmerking komt voor de van overheidswege gefinancierde bemiddeling zal desondanks voor bemiddeling kunnen kiezen, zelfs als hij aan die keuze een louter financiële afweging ten grondslag legt en daarbij bijvoorbeeld niet betreft de vraag wat kwalitatief de beste afhandelingsmethode is in het concrete geval. Juist voor wie zelf de kosten moet dragen kan belangrijk zijn dat één bemiddelaar goedkoper kan zijn dan twee advocaten.

94

Heeft de regering zich al een idee gevormd over de met bemiddeling gemoeide kosten?

In het antwoord op vraag 90 is uiteen gezet dat op de honorering van de bemiddelaar de Wet op de rechtsbijstand analoog zal worden toegepast. De Wet op de rechtsbijstand kent in beginsel forfaitaire vergoedingen voor procedures en op tijd gebaseerde vergoedingen voor adviezen of zeer bewerkelijke zaken. De hoogte van de forfaitaire vergoeding is in beginsel afhankelijk van de gemiddelde tijd die aan een dergelijke zaak wordt besteed.

De hoogte van de honorering van de bemiddelaar voor de duur van de experimenten wil ik in beginsel vaststellen op een forfaitair bedrag. De bemiddelaar weet daarmee op voorhand welke opbrengst per zaak hij kan genereren en er bestaat – anders dan in een tijdgebonden vergoedingsstelsel – een prikkel om de zaak zo efficiënt mogelijk af te doen. Om de hoogte van de vergoeding te bepalen zal een inschatting moeten worden gemaakt van de gemiddelde tijd die een bemiddeling vergt. Hierover zijn nog gesprekken gaande met de raden voor rechtsbijstand, die op hun beurt daarover contacten onderhouden met bemiddelaars die aan de experimenten zouden kunnen deelnemen.

95

Heeft al overleg plaatsgevonden met de raden voor rechtsbijstand over de ongewenste cumulatie van eigen bijdragen voor de bemiddeling en voor de gerechtelijke procedure? Wat is het resultaat?

Dit onderwerp heeft inderdaad onderdeel uitgemaakt van de gesprekken die met de raden voor rechtsbijstand zijn gevoerd over de opzet van de experimenten. Daaruit is het voorstel naar voren gekomen slechts eenmaal een eigen bijdrage te heffen in het geval partijen bemiddeling willen beproeven en vervolgens de scheiding procedureel moeten afwickelen. De in het kader van de Wet op de rechtsbijstand te betalen

eigen bijdragen voor de juridische procedure zou dan worden verrekend met de reeds eerder betaalde eigen bijdrage voor de bemiddeling.

96

Moet uit de zinsnede dat voor de rechtzoekende bemiddeling niet minder attractief moet zijn dan de gerechtelijke procedure worden begrepen dat (voorlopig) géén prikkels ingebouwd worden voor de hiervoor genoemde groepen voor wie de drempel tot bemiddeling waarschijnlijk hoger is dan bij de meer draagkrachtige? Is het idee van de VvR/VSAN om als beide onder de werking van de gefinancierde rechtshulp vallen, slechts een bijdrage wordt gevraagd, te weten gerelateerd aan het hoogste inkomen?

Voor het antwoord op deze vraag kan worden verwezen naar het antwoord op vraag 90.

Indien er alsnog voor gekozen zou worden bemiddeling te voorzien van een geringe financiële prikkel, dan lijkt er geen reden deze uitsluitend te laten gelden voor zaken waarin beide echtelieden in aanmerking kunnen komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Moeilijk is in te zien waarom slechts één een beroep kan doen op gefinancierde rechtsbijstand. Bovendien zou een dergelijke regeling de raden voor rechtsbijstand belasten met een extra toets, die meer kosten dan baten met zich mee zou brengen.

97

Is het juist dat gemeenten een beroep kunnen doen op het verhaalsrecht als in het convenant wordt afgeweken van de TREMA-normen tijdens het experiment? Is hierover overleg gevoerd met Divosa?

Het verhaal bijstand is gebaseerd op de normen die gelden voor de betaling van alimentatie op basis van het burgerlijk wetboek. In een convenant kan daarvan worden afgeweken. Indien naar boven wordt afgeweken (ten opzichte van de door de TREMA-normen bepaalde omvang van de alimentatie), is er wat het verhaal bijstand betreft geen probleem. Wordt naar beneden afgeweken, dan zou er een probleem kunnen ontstaan als er tevens van bijstandsverlening sprake is. In dit geval zal overleg met de bijstandverlenende instantie nodig zijn of zal afstemming op de TREMA-normen moeten plaatsvinden. Ik zou eerst eens willen bezien of de praktijk in dit opzicht veel problemen ontmoet, voordat er naar een «overall-aanpak» wordt gestreefd.

98

Is overwogen om de financiën die gemoeid zijn met omgangsbegeleiding (en ook trouwens met omgangsbemiddeling en echtscheidingsbemiddeling) «kabinetsbreed» te financieren, aangezien meerdere ministeries (bij voorbeeld VWS en SZW) te maken hebben met de maatschappelijke en financiële gevolgen van echtscheiding.

Ik ben mij er zeker van bewust dat aan echtscheiding maatschappelijke kosten verbonden zijn die niet alleen drukken op de begroting van het ministerie van Justitie. Duidelijk is wel dat het gaat om moeilijk herkenbare kosten en dat zij niet alleen op de overheid, maar bij voorbeeld ook op het bedrijfsleven (verminderde prestaties door scheiding, ziekteverzuim) drukken.

In ieder geval is ten behoeve van de experimentele fase niet overwogen om de kosten kabinetsbreed te doen dragen.