

Vergaderjaar 2003–2004

29 520

Scheidings- en omgangsproblematiek

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 26 mei 2004

De vaste commissie voor Justitie¹ en de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport² hebben op 22 en 28 april 2004 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over:

- **brief minister van Justitie d.d. 4 december 2003 inzake het rapport «Minderjarigen als procespartij?» (29 200-VI, nr. 116);**
- **brief d.d. 13 april 2004 over voorstellen scheidings- en omgangsproblematiek (29 520, nr. 1).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Kant (SP), Wolfsen (PvdA), Azough (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD) en Lazrak (Groep Lazrak).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Bujs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Van As (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Kalsbeek (PvdA), Rijpstra (VVD), Lambrechts (D66), Bujs (CDA), Atsma (CDA), Arib (PvdA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), voorzitter, Smits (PvdA), Örgü (VVD), Verbeet (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), ondervoorzitter, Vergeer (SP), Vietsch (CDA), Tonkens (GroenLinks), Joldersma (CDA), Van Heteren (PvdA),

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) merkt op dat in haar motie van december 2002 is vastgesteld dat er een ouderschapsplan in de wet moet worden opgenomen. Ruim 54% van de huwelijken wordt op gezamenlijk verzoek ontbonden, maar bij ruim 45% ervan zijn de partners niet op dezelfde manier overtuigd dat het huwelijk geen kans meer heeft. De vraag is dan of de partners in gelijkwaardigheid aan de ontbinding beginnen. Heldere normen bieden houvast en structuur bij een echtscheidingsprocedure. De norm is dat beide ouders een opvoedingsplicht jegens hun kinderen hebben en houden. Mevrouw De Pater is van mening dat deze plicht wettelijk verankerd moet zijn en ook bij geregistreerd partnerschap moet gelden.

In de brief van 13 april wordt gesteld dat de wet- en regelgeving moet bevorderen dat conflicten buiten het recht om worden beslecht. Er moet voor worden gezorgd dat dit goed en zorgvuldig gebeurt. Bij de ontbinding van een huwelijk of geregistreerd partnerschap is deskundig advies of mediation van groot belang. Hierbij gaat het om juridische dienstverle-

Smilde (CDA), Nawijn (LPF), Van Dijken (PvdA), Timmer (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Hermans (LPF), Schippers (VVD) en Omtzigt (CDA).

Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Verdaas (PvdA), Griffith (VVD), Bakker (D66), Ferrier (CDA), Çörüz (CDA), Blom (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Gerkens (SP), Veenendaal (VVD),

Van Nieuwenhoven (PvdA), Weekers (VVD), Tjon-A-Ten (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), De Ruiter (SP), Ormel (CDA), Van Gent (GroenLinks), Koomen (CDA), Waalkens (PvdA), Mosterd (CDA), Varela (LPF), Bussemaker (PvdA), Heemskerk (PvdA), Oplaat (VVD), Kraneveldt (LPF), Hirsi Ali (VVD) en Eski (CDA).

ners die een commercieel tarief berekenen. Daarnaast moet onafhankelijk door de rechter worden getoetst of de wettelijke bepalingen zijn nagekomen.

Bij een huwelijk is sprake van meer dan een contract. Wanneer partners besluiten tot een huwelijk, laten zij tegenover een beëdigd ambtenaar van de burgerlijke stand weten dat zij de wettelijke verplichtingen die dat met zich brengt, willen naleven. De ambtenaar toetst of de partners aan alle wettelijke bepalingen voldoen om het huwelijk te kunnen aangaan.

Als een huwelijk of geregistreerd partnerschap buiten de rechter om kan worden ontbonden, kan een probleem ontstaan, omdat sommige landen in Europa dat niet erkennen. Wanneer er bij een scheiding kinderen in het spel zijn, moet de scheiding per definitie via de rechter verlopen. De familierechtelijke betrekkingen tussen ouders en kinderen blijven bestaan, zodat er niet kan worden gesproken van een contract dat kan worden ontbonden. Een scheiding kan bedreigend zijn voor kinderen. Bij de rechterlijke toets kan worden nagegaan of de gemaakte afspraken wel in het belang van de kinderen zijn.

Een belangrijke doelstelling is om onzorgvuldige procedures bij ontbinding van relaties te vermijden. Zowel bij een huwelijk als bij geregistreerd partnerschap moet dat op ordelijke wijze worden geregeld. Om die reden is een flitscheiding ongewenst als er kinderen in het geding zijn. De flitscheiding is een onbedoeld gevolg van de wetgeving over openstelling van het huwelijk voor partners van gelijk geslacht. Deze mogelijkheid moet ongedaan worden gemaakt.

In gevallen waarin omgang na een echtscheiding problematisch is of niet tot stand komt, moet onderscheid worden gemaakt tussen het belang van de ouders en het belang van het kind. Hierbij moet het belang van het kind als uitgangspunt gelden. In alle rust moet worden nagegaan wat het kind hierover kwijt kan tegenover een onafhankelijke derde, zonder dat de ouders druk kunnen uitoefenen.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA) merkt op dat een scheiding een ingrijpende, emotionele gebeurtenis is, waardoor het soms moeilijk is om de goede beslissing te nemen. In de notitie van de PvdA over scheiding, omgang en ouderschap, getiteld Ouder blijf je, wordt gekozen voor maximaal inzetten op hulpverlening en vergaande dejuridisering.

Het is de verantwoordelijkheid van de ouders om te zorgen dat er geen trauma's ontstaan bij de kinderen door een scheiding. Zij moeten dat in overweging nemen, als zij van plan zijn om te gaan scheiden. Om dit te benadrukken moet in de wet worden opgenomen dat in de regel niet gescheiden kan worden als er geen goed ouderschapsplan is opgesteld. Als ouders goed met elkaar kunnen omgaan, hoeft dat plan niet zo gedetailleerd te zijn, omdat men er wel uitkomt. In die gevallen kan de scheiding ook zonder tussenkomst van de rechter plaatsvinden. Er moet worden voorkomen dat er alleen voor een zakelijke benadering wordt gekozen en de belangen van beide partijen moeten worden gewaarborgd. Er moet niet alleen een notaris bij betrokken zijn, maar ook iemand die beschikt over capaciteiten voor mediation.

In andere gevallen kunnen ouders bang zijn dat zij over alles ruzie krijgen, zodat zij veel willen vastleggen. Het gaat hierbij niet zozeer om een afspraak dat het kind een keer per twee weken een weekend komt, als wel om het gezamenlijk invullen van de verantwoordelijkheid van het ouderschap.

In een groot aantal gevallen gaat het goed, maar als het niet goed gaat, moet er hulpverlening worden geboden. Door goede hulpverlening in een crisissituatie kunnen goede resultaten worden geboekt, zodat het aantal mensen bij wie een soort juridische loopgravenoorlog ontstaat, zo klein mogelijk wordt. De rechter beslist dan hoe het opgelost moet worden, en daarbij moet het gaan om maatwerk.

Het is van belang om brede voorlichting te geven over wat een scheiding voor een kind betekent. Loyaliteitsconflicten of het niet serieus ingaan op de wensen van het kind kunnen schadelijke gevolgen hebben. Als er een voorziening voor advies en informatie wordt ingesteld, moeten de kosten daarvan wel te overzien zijn. Hierbij kunnen de tarieven voor rechtshulp worden toegepast. Deze voorzieningen op lokaal niveau kunnen worden betrokken bij de Operatie Jong van het ministerie van VWS. De Raad voor de kindbescherming kan hierbij ook een rol spelen, op verzoek van de rechter, maar deze mogelijkheid is om financiële redenen beperkt.

Bij het initiatief «Tussen thuis» zijn modules ontwikkeld voor informatie en advies, assistentie, bemiddeling en omgangsbegeleiding. Als veel gemeenten kiezen voor dit model, wordt de herkenbaarheid groter, zodat er bij de landelijke campagnes naar kan worden verwezen. De kosten van deze vorm van hulpverlening zijn aanzienlijk lager dan van juridische procedures. Er is sprake van aanzienlijke inverdieneffecten, wanneer er geen beroep hoeft te worden gedaan op rechtshulp.

Mevrouw Kalsbeek is het niet eens met het voorstel van de VVD voor gedeeld ouderschap in het Burgerlijk Wetboek op te nemen, waarbij de kinderen de helft van de tijd aan een van beide ouders wordt toegewezen. Daarmee wordt de ouder beloond die obstructie pleegt. Het verdient de voorkeur om geen standaardomgangsregeling in de wet op te nemen, maar na te gaan of de kinderen dat wel willen en of het praktisch mogelijk is, bijvoorbeeld als iemand ver weg is gaan wonen.

De omgangshuizen vormen een mogelijkheid om de kinderen nog te zien, wanneer ouders niet meer met elkaar verder kunnen. Het is van groot belang om een structurele financiering hiervan te organiseren.

Mevrouw Kalsbeek is niet overtuigd door de argumenten van de minister om geen mogelijkheden te creëren voor de onafhankelijke rechtsingang van minderjarigen, omdat de kinderrechtswinkels ook al zijn afgeschaft. Zij vraagt of hierbij alleen financiële overwegingen gelden of dat de minister eigenlijk principieel van mening is dat kinderen niet zo mondig moeten zijn dat zij een zelfstandige ingang hebben.

De heer **Luchtenveld** (VVD) is teleurgesteld dat de minister niet binnen drie maanden is gekomen met het gevraagde onderzoek naar de mogelijkheid van echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter, maar pas na zestien maanden. De VVD-fractie heeft een initiatiefwetsvoorstel voorbereid. Het uitgangspunt is de principiële gelijkwaardigheid van beide ouders, die in 1998 in de wet is vastgelegd. Het recht van het kind impliceert de plicht van de ouders. Ouders hebben de plicht te zorgen dat beiden contact houden met de minderjarige kinderen en kinderen hebben het recht op contact. Het gaat dan niet alleen om een bezoeksregeling voor de weekenden, maar om gedeelde verantwoordelijkheid voor de opvoeding, ook na een scheiding. In het voorstel staat dat een kind ten hoogste zeven aaneengesloten dagen zijn gewone verblijfplaats bij een ouder mag hebben. In het belang van het kind of om praktische redenen, als ouders ver uit elkaar wonen, kunnen er andere afspraken worden gemaakt. Uit onderzoek blijkt dat het heel slecht is voor de kinderen, als zij voor langere tijd geen contact met beide ouders hebben. Het uitgangspunt moet zijn dat beide ouders contact hebben met de kinderen en een aandeel nemen in de verzorging, behalve ingeval van kindermishandeling of alcoholverslaving, wanneer tijdelijke ontzegging van contact gerechtvaardigd kan zijn. Het gezag hoeft niet fifty-fifty verdeeld te zijn. Het belang van het kind moet voorop worden gesteld, zodat er altijd maatwerk nodig is. Er zijn verschillende moties aanvaard over het vaker toepassen van rechtsmiddelen, als de afspraken niet worden nagekomen, zoals een dwangsom of financiële prikkels.

Als er over een omgangsregeling een conflict ontstaat tussen de ouders, wordt vaak gekozen voor de constructie van de hoofdverblijfplaats, die in de regel bij de moeder is, en een omgangsregeling voor de vader. De

eerste wordt het meest beschermd en de ander moet zijn gezag waarmaken in contacten met het kind, waarin hij vaak wordt gefrustreerd, zelfs als er een rechterlijke uitspraak is dat hij daartoe in de gelegenheid moet worden gesteld.

Als de nadruk wordt gelegd op gezagsafspraken en deling van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de opvoeding kan titel 15 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 812 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing worden verklaard, net als bij andere rechterlijke beschikkingen.

Scheiding zonder tussenkomst van de rechter moet mogelijk zijn, wanneer ouders er met mediation of met inschakeling van andere deskundigen, zoals een erkende scheidingsbemiddelaar, notaris of advocaat, samen uit kunnen komen. Als er kinderen zijn, worden zij standaard in het mediationproces betrokken. Zij krijgen vaak meer aandacht bij bemiddeling, omdat er dan minder een vechthouding wordt aangenomen dan bij de rechter of bij de raad voor de kindbescherming. Uiteindelijk is er wel een vorm van overheidsbemoeienis, doordat de scheiding door een ambtenaar van de burgerlijke stand wordt ingeschreven, net als een huwelijk.

De flitsscheiding, waarbij het huwelijk eerst wordt omgezet in geregistreerd partnerschap, is een vorm van scheiden via de achterdeur. Deze constructie is niet meer nodig als partijen niet meer langs de rechter hoeven, als zij een plan hebben opgesteld waarin een aantal zaken weloverwogen worden geregeld. Het verdient de voorkeur om dit zorgvuldig te regelen, omdat er veel behoefte aan blijkt te zijn. Als de ouders geen afspraken kunnen maken, of als er een conflict ontstaat over de uitvoering van de afspraken, blijft een beroep op de rechter mogelijk. In een aantal landen, zoals Denemarken, is een administratieve echtscheiding al mogelijk. Dit wordt in Europees verband erkend, als het op grond van de Europese richtlijn wordt vormgegeven. Soms kan men het voortouw nemen en dingen regelen zoals men denkt dat zij moeten worden geregeld. Het homohuwelijk en het geregistreerd partnerschap worden ook niet in alle landen erkend. Als het gaat om twee Nederlandse partners, is dat geen probleem. Als er problemen ontstaan, kunnen er nadere voorzieningen worden getroffen.

De heer Luchtenveld is van mening dat € 200 als tegemoetkoming bij mediation te weinig is, al is het voor lagere inkomens wat meer. Voor een zorgvuldige bemiddeling moet meer tijd worden uitgetrokken, maar de meer draagkrachtige ouders kunnen wat meer eigen verantwoordelijkheid dragen. Als zij tot goede afspraken komen, hoeven zij geen juridische procedure te volgen, en dat kan kosten besparen.

De heer **De Wit** (SP) constateert dat duizenden mensen elk jaar te maken krijgen met de gevolgen van echtscheiding. 8000 kinderen hebben geen contact meer met de vader en evenveel kinderen hebben slecht contact met een of beide ouders. Als dit niet goed wordt geregeld, kunnen er in een later stadium grote problemen ontstaan voor een kind. Er moeten een aantal afspraken vooraf worden gemaakt in een ouderschapsplan.

Er is een manifest verschenen van een aantal deskundigen die benadrukken dat een echtscheiding niet te gemakkelijk moet worden uitgesproken, maar dat er goed over na moet worden gedacht. Tot 1971 was echtscheiding alleen mogelijk, als er sprake was van overspel of kwaadwillige verlating. Daarna hoefde de rechter alleen te constateren dat de relatie volgens partijen duurzaam ontworpen was.

Er is niet alleen een plicht tot opvoeding, maar ook tot nakoming van de omgangsregeling. Een knelpunt daarbij is dat het gezamenlijk gezag niet doorloopt, wanneer daarover problemen ontstaan. Verder wordt de omgangsregeling vaak gefrustreerd. Welke regeling er ook wordt getroffen door een rechter, een deskundige mediator of een notaris, de nakoming daarvan kan een probleem worden, ook al komt er nog zoveel

hulpverlening aan te pas. Een dwangsom, gijzeling of executie met de sterke arm blijkt dan niet te werken.

De heer De Wit stelt voor om als laatste mogelijkheid voor de rechter op te nemen dat het gezag bij sabotage van de regeling eenzijdig wordt vastgelegd en dat er een gezagswijziging wordt toegepast waardoor de kinderen naar de andere ouder gaan. De dreiging van een eenzijdige gezagswijziging is in de praktijk het meest effectieve middel gebleken om de omgangsregeling te effectueren, omdat dit leidt tot een omslag bij de andere partij of tot nakoming van de afspraken. Een andere mogelijkheid is om het contact tussen ouder en kind te effectueren via de omgangshuizen.

De heer De Wit is van mening dat de flitsscheiding een oneigenlijke methode is. Hij geeft de voorkeur aan het voorstel van de VVD om beide partners in staat te stellen om met mediation of andere deskundige hulp tot een echtscheiding te komen en deze te laten inschrijven bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. Als beide partijen overeenstemming hebben bereikt over echtscheiding, speelt de rechter een uiterst marginale rol. Bij een gemeenschappelijk verzoek wordt er meestal kennis van genomen en dat wordt vastgelegd in het vonnis. Waarom houdt de minister vast aan de rol van de rechter, die zo terughoudend is?

In een aantal gevallen worden kinderen ontvoerd naar het buitenland, omdat de ouders de omgangsregeling niet willen nakomen. De achterblijvende partner trekt dan aan het kortste eind. Is er een ad-hoccommissie ingesteld die zich hiermee bezighoudt?

De heer **Dittrich** (D66) merkt op dat een standaard-omgangsregeling als vangnet kan dienen, wanneer twee ouders ruzie maken en niet tot afspraken kunnen komen, maar dat deze niet als maximum hoeft te werken. Het hangt af van de formulering van de wetstekst. Er kan worden gekeken naar wat in de praktijk gangbaar is, zoals een keer per twee weken een woensdag of een weekend, afhankelijk van de leeftijd van het kind. Het voorstel van de VVD om een kind zeven dagen bij de vader en zeven dagen bij de moeder te laten zijn, kan tot gesleep met de kinderen leiden en dat is niet in het belang van het kind. Het kind heeft recht op omgang met de niet-verzorgende ouder, zodat er een opvoedingsplicht in de wet moet worden opgenomen.

De minister is ingegaan op de motie-De Pater-van der Meer c.s. over het ouderschapsplan door dit op te laten nemen in het format bij het verzoek om echtscheiding bij de rechtbank. De heer Dittrich is van mening dat dit wettelijk verankerd moet worden.

In het omgangshuis in Rotterdam is door Horizon op verzoek van kinderrechtshouders een methodiek voor omgangsbegeleiding na echtscheiding ontwikkeld, waarbij onder andere een kinderdagverblijf kan worden ingeschakeld. De begeleiders worden betaald door de instellingen waarbij zij werkzaam zijn. Door aan te sluiten bij bestaande voorzieningen zijn de kosten niet al te hoog. Bij de toetsing van deze methodiek door prof. Van der Ploeg is gebleken dat zij goede resultaten oplevert. De heer Dittrich vraagt of zij landelijk kan worden toegepast, zodat in elke regio dezelfde werkwijze wordt gehanteerd.

Ondanks rechterlijke uitspraken en mediation komt het nog steeds voor dat de verzorgende ouder niet meewerkt aan de omgangsregeling. De oorzaak hiervan is vaak gebrek aan vertrouwen in de andere ouder. Als sanctie wordt wel eens het gezag aan de andere partner toegewezen, die dat dan wel goed moet kunnen uitoefenen. Als dat niet mogelijk is, moeten er andere prikkels worden ingebouwd om te zorgen dat de weigerachtige ouder meewerkt. Er kan een constructie worden bedacht waarbij de kinderbijslag tijdelijk wordt bevroren en wordt ingezet om de omgang met de niet-verzorgende ouder vlot te trekken.

De heer Dittrich is van mening dat het mogelijk moet zijn om te scheiden zonder dat er een rechter bij betrokken is, als de partners het erover eens

zijn. In sommige Europese landen kan dat op gemeenschappelijk verzoek. Op 1 maart 2005 treedt de verordening Brussel II-bis in werking, die een administratief-technische afhandeling van echtscheidingsprocedures mogelijk maakt. Als er kinderen bij een echtscheiding betrokken zijn, moet extra zorgvuldig worden bekeken of de gemaakte afspraken in het belang van het kind zijn.

Door sommige landen wordt naar voren gebracht dat een echtscheiding zonder bemoeienis van de rechter in strijd is met de openbare orde. De minister zou stappen kunnen ondernemen om deze landen tot andere gedachten te brengen. Als mensen hierdoor in de problemen komen, kan er worden gedacht aan een verklaring-voor-recht-procedure, in de vorm van een soort goedkeuringsstempel, zodat de flitsscheiding alsnog rechtskracht krijgt in het buitenland. Hierbij kan worden gedacht aan een notariële akte met de rechtskracht van een executoriale titel.

In het rapport «Minderjarigen als procespartij» worden allerlei argumenten genoemd waarom het goed is als een kind een bijzondere curator of een omgangsadvocaat krijgt. Deze kan bijstand verlenen in het belang van het kind, als de ouders een conflict hebben over de omgangsregeling. De heer Dittrich is verbaasd dat de minister deze conclusie niet overneemt.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) merkt op dat er door veel echtscheidingen schade ontstaat aan relaties, gevoelens en belangen. In 2002 zijn er 33 000 echtscheidingen uitgesproken, terwijl er 70 000 ongehuwd samenwonenden uit elkaar zijn gegaan. Daar komt het verschijnsel van de flitsscheidingen nog bij. In een manifest in de Volkskrant spreken verschillende deskundigen hierover hun zorg uit. Na een periode waarin veel aandacht werd besteed aan versoepeling van het echtscheidingsrecht, lijkt er een omslag te zijn. Er wordt gedacht aan het instellen van drempels of voorwaarden, zoals een wachttijd, als er kleine kinderen in het geding zijn. Deze op herstel gerichte benadering is in het belang van de zwakkere partij en van de kinderen. In het algemeen is het belang van het kind niet gediend met echtscheiding. Er is een speciale overheidsverantwoordelijkheid om dit te waarborgen, als de ouders onvoldoende invulling geven aan hun verantwoordelijkheid. Scheiden moet moeilijker worden gemaakt, om het leven voor kinderen makkelijker te maken.

De heer Rouvoet stemt in met de voorstellen over gedeeld ouderschap en de nadere eisen aan het inleidend verzoekschrift. De plicht tot omgang behoort de norm te zijn bij het omgangsrecht. Als hierover een bepaling in het Burgerlijk Wetboek wordt opgenomen, kan dat leiden tot dezelfde problemen als bij de kinderbeschermingsmaatregelen die met de sterke arm moesten worden afgedwongen.

Als er mogelijkheden zijn voor bemiddeling, kunnen deze met de nodige aandrang worden bevorderd, maar mediation moet niet verplicht worden, zoals de minister ook stelt in de brief.

Bij de openstelling van het huwelijk voor partners van hetzelfde geslacht werd de mogelijkheid gecreëerd om een geregistreerd partnerschap om te zetten in een huwelijk en vice versa. Inmiddels is iedereen in de gelegenheid gesteld om te kiezen voor de vorm die men wil, zodat deze mogelijkheid niet hoeft te blijven bestaan. De minister geeft een aantal steekhoudende argumenten tegen de flitsscheiding, zoals internationale en eventueel strafrechtelijke complicaties. Een argument is bijvoorbeeld dat flitsscheiding goedkoop is, omdat er geen leges worden geheven bij de omzetting. Het verschijnsel flitsscheiding heeft een hoge vlucht genomen. Er zijn internetsites waarop wordt aangeboden om via die site met een klik een huwelijk te beëindigen.

De toetsing door de rechter is een *conditio sine qua non* voor het voorstel van de PvdA-fractie, omdat ontbinding van het huwelijk niet kan plaatsvinden zonder toetsing van het ouderschapsplan. In het voorstel van de VVD-fractie wordt het huwelijk naar de mening van de heer Rouvoet te

veel gezien als een gewoon contract, waarvoor de verantwoordelijkheid alleen bij de echtelieden berust.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) onderstreept dat het huwelijk en het geregistreerd partnerschap zoveel mogelijk gelijk moeten worden behandeld, en dat het aangaan, onderhouden en verbreken van een relatie vooral de verantwoordelijkheid is van de twee mensen die daarbij zijn betrokken. Als er kinderen in het geding zijn, is het altijd een pijnlijke en ingrijpende gebeurtenis als de ouders uit elkaar gaan. Het is van belang dat er aandacht wordt besteed aan de manier waarop de belangen van het kind kunnen worden gewaarborgd. Als hierover conflicten ontstaan, is het soms noodzakelijk om naar de rechter te gaan, omdat men er op een andere manier niet uitkomt, maar het is niet op voorhand beter om het via de rechter te regelen dan op een andere manier.

De toename van het aantal flitsscheidingen maakt duidelijk dat er behoefte aan is om zonder tussenkomst van de rechter uit elkaar te gaan. Het begrip flitsscheiding dekt de lading niet, omdat deze in de praktijk niet zo snel en onbezonnen plaatsvinden. In veel gevallen is er een zorgvuldige voorbereiding, waarbij goede afspraken worden gemaakt. Een administratieve echtscheidingsprocedure moet mogelijk zijn, waarbij door een erkend bemiddelaar, zoals een advocaat of een notaris, wordt getoetst of de afspraken over de kinderen, de alimentatie en de pensioenopbouw redelijk en zorgvuldig zijn gemaakt. De regeling voor flitsscheiding moet in die zin worden aangescherpt dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. Het feit dat de flitsscheiding in een aantal landen niet wordt erkend, hoeft geen reden te zijn om deze mogelijkheid af te schaffen. De minister kan zich ook inzetten voor erkenning of een manier zoeken om de flitsscheiding van betere waarborgen te voorzien. Een ander argument is dat de eindigheid van de alimentatie niet is geregeld, maar dat kan door een wetswijziging worden veranderd. Voor het ontbreken van de executorialle titel kan ook een oplossing worden gevonden. Mevrouw Vos begrijpt niet waarom de minister er enerzijds naar streeft dat de burgers hun zaken meer via mediation regelen, om de rechterlijke macht te ontlasten, maar dat huwelijk en echtscheiding in zijn visie altijd via de rechter moeten lopen.

De heer **Van der Staaij** (SGP) merkt op dat de vrije wilsovereenstemming de enige overeenkomst is tussen het huwelijk en andere overeenkomsten, maar dat er verder alleen verschillen zijn. Het huwelijk is een eigenstandig rechtsinstituut, waarin de wetgever niet naar believen wijzigingen kan aanbrengen zonder de inhoudelijke betekenis geweld aan te doen. Deze visie is van belang bij het verschijnsel echtscheiding, dat op grote schaal voorkomt en veel leed met zich brengt. Als er wordt uitgegaan van een soort contractdenken, kan men heel makkelijk, overhaast en ondoordacht tot echtscheiding overgaan. De inspanningen moeten gericht zijn op het inbouwen van belemmeringen om het aantal echtscheidingen af te remmen. Verder moet de overheid in de persoon van de rechter een herkenbare toetsende rol vervullen. De SGP-fractie is een tegenstander van privatisering van de echtscheiding.

Er moeten afspraken worden gemaakt zodat de kwetsbare belangen, onder andere van kinderen, effectief worden beschermd. De voorstellen om extra eisen aan het verzoekschrift te stellen en in de wet niet alleen een recht, maar een plicht tot omgang op te nemen, zodat er betere afspraken worden gemaakt, in het belang van het kind, worden positief ontvangen door de SGP-fractie. Er wordt geen standaardnorm voorgesteld voor de omgang. Een vraag is hoe kan worden voorkomen dat de verzorgende ouder de omgang van de niet-verzorgende ouder met de kinderen frustreert.

De echtscheiding wordt in de voorstellen te veel geaccepteerd als een natuurlijk verschijnsel dat op een soepele manier moet worden geregeld.

In een folder van postbus 51 over echtscheiding staat bijna wervend dat men op de dag van de huwelijksluiting al tot echtscheiding kan overgaan. Gezien de langdurige nadelige consequenties van gebroken huwelijken, is dit een te passieve houding. Als een van de eisen bij het verzoekschrift kan worden opgenomen dat beide echtelieden eerst een poging tot verzoening hebben gedaan, waarbij mediation een rol kan spelen. Er zijn door verschillende deskundigen bezwaren tegen de flits scheiding naar voren gebracht. Zij heeft ook geleid tot problemen in de relatie met andere landen. De heer Van der Staij is niet overtuigd van de klemmende noodzaak om binnen korte tijd een echtscheiding te kunnen realiseren. Er is een voorstel van de heer Rouvoet en de heer Van der Staij uitgedeeld over het afschaffen van de wettelijke mogelijkheid hiervoor. Wanneer kan de Kamer het voorstel van de minister voor een wetswijziging tegemoetzien?

Het motto van het voorstel van de VVD-fractie luidt: als je samen kunt trouwen en kinderen krijgen, kun je ook samen scheiden. Dat is een naïef uitgangspunt. Een wezenlijk verschil is dat het ene in liefde gebeurt, terwijl de echtscheiding veel moeilijker is, omdat de liefde dan is bekoeld.

De heer **Eerdmans** (LPF) merkt op dat een echtscheiding traumatische gevolgen kan hebben voor kinderen, als de verbroken relatie gepaard gaat met ruzies en conflicten. De vaders van de kinderen komen er vaak bekaaid vanaf. Er zijn grote belangen in het geding van het instituut huwelijk en van de betrokken ouders en kinderen.

De LPF-fractie is van mening dat de toegevoegde waarde van de rechter bij echtscheidingen gering is en dat mediation en flits scheiding hierbij goede opties zijn. De capaciteit bij de rechterlijke macht die wordt ingezet voor echtscheidingen, kan beter worden ingezet bij strafzaken. Zolang de rechter betrokken is bij echtscheidingen, kunnen er wel nadere eisen worden gesteld aan partijen om overeenstemming te bereiken over de uitoefening van het ouderlijk gezag. Als er geen tussenkomst meer is van de rechter, moeten afspraken over de kinderen wel verplicht worden gesteld.

Het voorstel van de VVD-fractie sluit aan bij het voorstel van de heer Schonewille, die namens de LPF-fractie heeft voorgesteld om de echtscheiding te dejuridiseren. De ouder-kind-relatie blijft bestaan, ook als de relatie tussen de partners is verbroken. In de praktijk moeten hierover dwingende afspraken worden gemaakt, die gehandhaafd moeten worden. Een fifty-fifty-verdeling hoeft niet altijd de oplossing te zijn, omdat deze soms niet in het belang van het kind is.

De heer Eerdmans vraagt zich af of de problemen met de omgang ontstaan omdat deze niet goed is geregeld. Als de omgangsregeling wordt gefrustreerd door de ex-vrouw, zijn er heel weinig mogelijkheden om daar iets tegen te doen, maar als de man zijn ex-vrouw de omgang tot de kinderen ontzegt, heeft dat ingrijpende gevolgen. Als sanctie kan opschortende werking in de verplichte alimentatie worden opgenomen, wanneer de omgangsregeling niet wordt nagekomen.

Er zijn een aantal positieve punten in het plan van de PvdA-fractie, zoals de dejuridisering, de publiekscampagne en de nadruk op begeleiding. Het is van groot belang dat er een ouderschapsplan wordt opgesteld, voordat de echtscheiding plaatsvindt, maar de vraag is of rechterlijke toetsing daarbij noodzakelijk is. Als de regeling niet wordt nageleefd, kan ingrijpen van de rechter wel noodzakelijk zijn om sancties vast te stellen, maar niet bij de scheiding zelf.

Het antwoord van de minister (28 april 2004)

De **minister** merkt op dat de voorstellen voor verbetering van de echtscheidingsprocedure voor advies zijn voorgelegd aan de Nederlandse vereniging voor rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en de Neder-

landse Orde van Advocaten. Hiermee was wat meer tijd gemoeid, maar de reacties over de uitgangspunten waren positief. De voorstellen zijn naar aanleiding hiervan aangepast. Aan het comité personen- en familierecht van de Raad van Europa zijn vragen voorgelegd over scheiden zonder rechter en een minimumnorm voor omgang om een beeld te krijgen van de situatie in het buitenland.

Het huwelijk is van groot belang voor de samenleving, omdat het dagelijks leven van de meerderheid van de bevolking op die wijze is ingericht. De fundamenteën voor de opvoeding worden daar gelegd, zoals bij de jeugdproblematiek steeds weer duidelijk wordt. De status die door de wetgever aan het huwelijk wordt toegekend, maakt het noodzakelijk om het beginpunt te markeren. De aanwezigheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand bij het sluiten van het huwelijk vormt een waarborg uit het oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid. Het huwelijk is geen consensuele overeenkomst, maar een standaardcontract dat door de wetgever is geregeld, waarbij men niet kan variëren. Er hangen verschillende verplichtingen mee samen die door de wetgever zijn geregeld. In het personen- en familierecht worden de normale gevallen geregeld. Het geregistreerd partnerschap biedt de mogelijkheid voor een eigen vorm van samenleving. Als er een contract is dat verbroken wordt, kan men bij een conflict altijd naar de rechter. Het kan voorkomen dat er een geregistreerd partnerschap wordt aangegaan waarbij geen afspraken zijn gemaakt over de punten die bij de ontbinding aan de orde komen. Als bij het ontbinden van geregistreerd partnerschap dezelfde zorgvuldigheidseisen moeten gelden als bij de ontbinding van een huwelijk, wordt dit opgewaardeerd tot een huwelijk.

Een belangrijke doelstelling van de voorstellen is om te komen tot een zorgvuldige echtscheidingsprocedure die minder juridisch is, waarbij wordt gestreefd naar het verminderen van de belasting van de rechterlijke macht en het vermijden van hoge kosten van de procedure. Als de procedure voor een echtscheiding aan zwaardere eisen moet voldoen, is het niet logisch om tegelijkertijd een uitweg te bieden in de vorm van de flitsscheiding.

Een van de problemen van de flitsscheiding is dat de wettelijke regels over de kinderen en de alimentatie niet van toepassing zijn, als het huwelijk langs deze weg wordt beëindigd. Daardoor worden de afspraken onttrokken aan de waarborgen die worden geboden door de regeling voor echtscheiding. De duur van de alimentatie kan dan onbeperkt worden, omdat de wettelijke bepalingen niet van toepassing zijn. Bovendien ontbreekt een executoriale titel voor de afspraken als er geen notariële akte is opgesteld. Als er wel een notariële akte is opgesteld, kan die worden gebruikt als executoriale titel.

In de huidige vorm wordt de flitsscheiding maar beperkt erkend in het buitenland. Een aantal mensen van wie het huwelijk na een flitsscheiding is beëindigd, ondervindt hierdoor de moeilijkheid dat zij niet kunnen hertrouwen, met name in Duitsland, waar men niet van plan is om dat te veranderen. Omdat het huwelijk naar Nederlands recht niet meer bestaat, worden die personen altijd met dat obstakel geconfronteerd, behalve als zij hertrouwen met dezelfde partner en er een officiële echtscheiding van maken.

Het uitgangspunt van de voorstellen is dat het gezamenlijk ouderlijk gezag doorloopt na de echtscheiding. Uit het verzoekschrift dat ter inleiding van de echtscheidingsprocedure wordt ingediend, moet blijken over welke onderdelen overeenstemming is bereikt en waarover nog verschil van mening bestaat. Het idee van een checklist houdt in dat het om meer gaat dan een overeenkomst over de punten waarover men het eens is. Er moeten ook afspraken over de invulling van het ouderlijk gezag in worden opgenomen. Ouders zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk om invulling te geven aan het ouderlijk gezag, maar de overheid dient de belangen van de kinderen te waarborgen. De verwachting is dat het percentage

scheidingen op gemeenschappelijk verzoek door de afspraken toeneemt. Tevens mag worden verwacht dat de gezamenlijke afspraken een duurzaam karakter hebben en door beide partijen worden nagekomen. Bij de vaststelling van een omgangsregeling wordt ervan uitgegaan dat het in het belang van het kind is dat het contact heeft met beide ouders. Bovendien wordt in de wet een plicht tot omgang opgenomen.

In tegenstelling tot het voorstel van de heer Luchtenveld om co-ouderschap vast te leggen in de wet, geeft de minister er de voorkeur aan om in de wet de minimumnorm vast te leggen van de plicht tot omgang. In de procedure wordt een adequate invulling daarvan, mede in het belang van het kind, gewaarborgd. Bij het maken van afspraken over de uitoefening van het ouderlijk gezag moeten ouders rekening houden met die norm, terwijl de rechter bij de ambtshalve toetsing bekijkt of deze adequaat wordt ingevuld.

Wanneer een omgangsregeling niet wordt nagekomen, terwijl de omgang niet is ontzegt, kan dat aanleiding zijn om een dwangsom te verzoeken. De norm komt dan expliciet aan de orde en er kan een sanctie op het overtreden ervan worden opgelegd. Indien een ouder geen omgang wenst, is het lastig om deze af te dwingen, maar doordat de plicht tot omgang in de wet is opgenomen, legt men zich er niet te snel bij neer dat een van de ouders dat niet wil. Tegelijkertijd is men niet aan het onmogelijke gehouden. Je kunt een paard wel bij het water brengen, maar het niet dwingen om te drinken.

De snelste manier om het ouderschapsplan in te voeren is door dit op te nemen in het procesreglement familierecht rechtbanken. Daarmee kan op korte termijn een toets worden ingevoerd, die inhoudt dat uit het verzoekschrift moet blijken over welke onderdelen van het verzoek overeenstemming is bereikt en waarover nog verschil van mening bestaat. Als er geen overeenstemming is bereikt, kan er een procedure op tegenspraak worden vastgesteld. Zo nodig kan er altijd nog een wetgevingsprocedure volgen. Als het ouderschapsplan is geregeld, kan op korte termijn worden gekeken naar de bruikbaarheid van verschillende sanctiemogelijkheden. Dit wordt in een brief nader uitgewerkt. Het burgerlijk recht biedt een aantal sanctiemogelijkheden, als niet aan afspraken wordt voldaan. De minister zegt toe dat hij zal onderzoeken of er een lacune in de wet is ontstaan, omdat het doorlopen van het gemeenschappelijk gezag na 1998 het uitgangspunt is geworden, terwijl er toch vaak wordt gesproken van een omgangsregeling in plaats van een gezagsvoorziening, zoals de heer Luchtenveld opmerkt. In de bijlage van de brief van 4 december is de minister ingegaan op de bestaande dwangmiddelen, die ultimum remedium moeten zijn van het systeem. De minister benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van partijen om tot een oplossing te komen, zo nodig met behulp van mediation. Mediation moet niet verplicht worden gesteld, omdat er dan automatisch een andere procedure bijkomt. Als de partijen er niet via mediation uitkomen, kan de rechter in laatste instantie een beschikking geven. Er is sprake van een homogene procedure, waarbij je altijd bij de rechter uitkomt, terwijl de procedure in andere gevallen opnieuw moet worden gestart. Eenheid van procedures bij omgangsregelingen, ongeacht of zij op tegenspraak zijn, is een belangrijk punt. De rechter kan ook toetsen of er grond is voor ontneming van het ouderlijk gezag of van een kindbeschermingsmaatregel. Er kunnen uitzonderingen worden omschreven bij de plicht tot omgang, maar dit kan niet worden overgelaten aan de partners die overeenkomen om het anders te doen. De rechter toetst of is voldaan aan de voorwaarden voor een uitzondering en of deze in het belang is van het kind.

Het voorstel van de heer Luchtenveld voor betere wettelijke waarborgen voor de situatie waarin afspraken niet worden nagekomen, houdt in dat aan de geschillenregeling voor de uitoefening van het gezamenlijk gezag wordt toegevoegd dat de rechter binnen zeven dagen een comparitie gelast en zo nodig een maatregel neemt, als de eerder vastgestelde

omgangsregeling niet wordt nagekomen. Dit houdt in dat er een aparte verzoekschriftprocedure moet worden ingeleid. De minister is van mening dat geschillen onder de regeling van artikel 1:253a BW aan de rechter kunnen worden voorgelegd en dat het burgerlijk recht de middelen biedt om dat af te dwingen.

De minister is om een aantal redenen van mening dat betrokkenheid van de rechter noodzakelijk is. In het Nederlands recht wordt ervan uitgegaan dat je niet in een handomdraai trouwt, en dat dit ook geldt voor een echtscheiding. Een toets door de rechter dient ook om het einde van het proces te markeren. Een zorgvuldige procedure is noodzakelijk, omdat de wetgever een groot aantal rechtsgevolgen heeft verbonden aan het huwelijk, wat betreft het vermogen, ouderlijk gezag en de onderhoudsplicht.

De rechter is de enige functionaris in het Nederlands rechtsbestel die erop kan attenderen dat de omgangsnorm niet gedetailleerd is geregeld, of dat de regeling op langere termijn problemen kan opleveren. Een ambtenaar van de burgerlijke stand of een notaris kan niet anders dan registreren, als hij wordt geconfronteerd met een regeling waarover partijen het eens zijn, maar waarvan hij het gevoel heeft dat zij niet deugt. Als hun bevoegdheden worden uitgebreid, wordt er een pseudo-rechter gecreëerd. Met de mogelijkheid dat de rechter tussenbeide komt, wordt de inhoudelijke kwaliteit van de overeenkomst bij de ontbinding van het huwelijk gewaarborgd.

Een ander punt is dat de kinderen hun mening niet kenbaar kunnen maken in een administratieve procedure. De rechter kan toetsen of de belangen van minderjarigen zijn meegewogen bij de afspraken. Minderjarigen ouder dan twaalf jaar kunnen ook gehoord worden. Er wordt getoetst of de afspraken niet in strijd zijn met de wet, maar ook niet met het recht. Dat is van belang, omdat in de wet niet gedetailleerd wordt vastgelegd hoe de omgangsregeling moet zijn.

Het is niet mogelijk om af te spreken dat één ouder met het gezag wordt belast en dat de ander de omgang wordt ontzegd, behalve onder bepaalde omstandigheden, die door de rechter worden geregistreerd. In de praktijk worden er al gezamenlijke verzoekschriften afgewezen, waarin daarmee geen rekening wordt gehouden. Als de situatie zo ernstig is dat er sprake is van een kindbeschermingsmaatregel, wordt de omgang met beide ouders stopgezet.

De inschakeling van de rechter is niet de grootste kostenpost voor de samenleving en voor partijen, omdat het vooral gaat om de mogelijkheid van ingrijpen van de rechter, als er onenigheid ontstaat. Daarbij kan ook worden verwezen naar mediation. De voornaamste kosten worden gemaakt bij het opstellen van het convenant.

Een andere belangrijke factor voor de kosten is de verplichte procesvertegenwoordiging. De minister kan zich voorstellen dat deze kan worden afgeschaft, indien men op deze wijze tot een overeenkomst komt. De verwachting van de minister is dat de inschakeling van alternatieven tot meer kosten leidt.

Het is in eerste instantie aan de ouders zelf om te bepalen in hoeverre zij hun kinderen betrekken bij het maken van de afspraken. Dat is afhankelijk van de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind. Er moet worden voorkomen dat kinderen te zeer worden belast met de problemen tussen de ouders of zelfs partij worden bij het conflict.

Een van de conclusies uit het onderzoek naar de experimenten met scheidings- en omgangsbemiddeling is dat het belangrijk is dat kinderen ouder dan 12 jaar hun mening schriftelijk naar voren kunnen brengen bij mediation over de voor hun relevante onderwerpen. Een eigen vertegenwoordiger voor het kind bij mediation is minder wenselijk. De rechter zal toetsen of de belangen van het kind voldoende zijn meegewogen in de echtscheiding en of het belang van het kind niet wordt geschaad.

Het uitgangspunt is dat partijen zelf de kosten van mediation voor hun rekening nemen. Wanneer partijen op verzoek van de rechter voor media-

tion kiezen, ontvangen zij tijdelijk een stimuleringsbijdrage van € 200. Deze is bedoeld om mensen over een eventuele financiële drempel te helpen, zodat zij kennis kunnen nemen van dit instrument. Voor minder draagkrachtigen zal een mediation-toevoeging worden gecreëerd, conform de systematiek van de Wet op de rechtsbijstand. Deze maatregelen zijn aangekondigd in de brief over mediation die op 20 april aan de Kamer is toegezonden.

In Denemarken is ontbinding van het huwelijk langs administratieve weg wel mogelijk. Daarbij is een autoriteit aangewezen die een echtscheidingscertificaat afgeeft, nadat hij heeft getoetst of het niet in strijd is met het recht. In die fase is er niet alleen sprake van registratie, maar ook van bemoeienis van de overheid. De minister benadrukt dat het voorstel van de heer Luchtenveld op twee punten moet worden aangevuld. Er moet een termijn worden gegeven waarbinnen de overeenkomst wordt ingeschreven en er moet worden geregeld dat er een akte van inschrijving wordt gemaakt.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA) stemt in met het voorstel om het ouderschapsplan in het procesreglement op te nemen, omdat dit de snelste manier is om het in te voeren. Er moet wel worden bekeken of dat voldoende is, omdat wetgeving vaak een beter markeringspunt is. Er moet voorlichting worden gegeven, zodat mensen weten waar zij zich aan te houden hebben, als zij het voornemen hebben om te gaan scheiden. De Kamer moet op de hoogte worden gesteld van de inhoud van de checklist voor het ouderschapsplan. Mevrouw Kalsbeek benadrukt dat er niet meer moet worden gesproken over omgang, maar over het verantwoord invullen van het ouderschap. De Raad voor de kindbescherming kan ook een rol spelen bij de bemiddeling. Verder zijn de omgangshuizen daarbij betrokken. De financiering daarvan is uitermate wankel. Kan de minister zich daarover uitspreken? Als er kinderen in het geding zijn, heeft de rechter de cruciale rol om het ouderschapsplan te toetsen bij de ontbinding van het huwelijk. In andere gevallen kunnen volwassen mensen in staat worden geacht om hun belangen in die zin te behartigen dat zij er samen uitkomen.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) onderschrijft dat de rechter erbij betrokken moet zijn, als er kinderen in het geding zijn. Als er geen kinderen zijn, maar alleen afspraken over materiële zaken hoeven te worden gemaakt, kan worden overwogen om het Deense model in te voeren, waarbij een beëdigd ambtenaar van de burgerlijke stand de ontbinding van het huwelijk voltrekt. Mevrouw De Pater is wel gevoelig voor het argument dat de rechter degene is die als autoriteit kan optreden bij geschillen en dat eenheid van procedures belangrijk is. Bij ontbinding van geregistreerd partnerschap zou de rechter ook moeten toetsen of er zorgvuldige afspraken zijn gemaakt over ouderschap en of recht wordt gedaan aan de belangen van de zwakkere partij als het gaat om alimentatie. Als er te veel varianten zijn van partnerschap, is voor de partijen soms ook niet duidelijk wat zij moeten doen voor ontbinding ervan. Voor 1998 was er nog geen sprake van gezamenlijk gezag, maar van omgang die vaak werd gesaboteerd. In de brief over de sanctiemogelijkheden zou de minister op deze cesuur kunnen ingaan. Verder vraagt mevrouw De Pater wat de consequenties zijn, als het ouderschapsplan niet met een wetswijziging, maar door verandering van het procesreglement wordt ingevoerd.

De heer **Luchtenveld** (VVD) benadrukt dat in het oog moet worden gehouden of de regelgeving in de praktijk tot veranderingen leidt. Er moet worden geregeld dat kinderen die daartoe in staat kunnen worden geacht,

bij erkende bemiddelaars standaard worden gehoord. In de artikelen 1:80c en 1:80d van het Burgerlijk Wetboek zijn bepalingen opgenomen over een notaris of advocaat die een regeling moeten ondertekenen. Zij hebben ook een beroepseed. Als er kinderen in het geding zijn, kan worden bezien of partijen het eens kunnen worden over een regeling zonder dat er een rechter aan te pas komt, waarbij de kinderen wel gehoord worden. De rechter is altijd het sluitstuk van de procedure, als partijen het niet eens worden. Als een kind in het buitenland is, is het misschien moeilijker om invulling te geven aan het gezamenlijk gezag. Bij verdrag kan worden geregeld dat er informatie wordt gegeven. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het ouderschapsplan. Over de uitwerking daarvan zal nog een discussie plaatsvinden. Het is van groot belang dat het gezamenlijk gezag invulling wordt gegeven en dat de afspraken worden nagekomen door partijen. De ontzegging daarvan moet niet te lichtvaardig gebeuren, zoals nu wel voorkomt bij een voorlopige voorziening.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) onderschrijft de opvatting van de minister over de noodzaak van aanwezigheid van de rechter bij ontbinding van het huwelijk. Het bijzondere karakter van het huwelijk is hierbij een belangrijk argument. Het gaat niet alleen om het waarborgen de belangen van de kinderen, maar ook van de zwakkere partij.

De heer Rouvoet wacht het voorstel van de minister af over het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap. Hij heeft samen met de heer Van der Staaij een initiatiefwetsvoorstel voorbereid voor het schrappen van de mogelijkheid van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap, omdat deze leidt tot flitsscheidingen. De minister wil ook het omzetten van een geregistreerd partnerschap in een huwelijk onmogelijk maken, maar dat lijkt de heer Rouvoet niet per se noodzakelijk. Hij is wel een voorstander van het schrappen van artikel 1:77a, maar niet van artikel 1:80g BW.

Het principe van de plicht tot omgang wordt onderschreven door de heer Rouvoet, maar er kunnen problemen ontstaan bij de handhaving daarvan. Mediation is van groot belang. Dit moet niet standaard worden opgelegd, maar kan wel met de nodige aandrang worden gestimuleerd.

De heer **De Wit** (SP) merkt op dat er ook problemen kunnen ontstaan, als de rol van de rechter meer gewicht krijgt. Hij heeft als advocaat vele echtscheidingsprocedures gedaan bij een rechtbank, waarvan bekend was dat de rechter zijn eigen codex had. Als het ouderschapsplan in het procesreglement wordt opgenomen, moeten er ook een aantal normen worden vastgelegd waarvan de rechter dient uit te gaan. Er zijn al normen voor de berekening van de alimentatie voor de partner en voor de kinderen. Het komt veel voor dat er jarenlang strijd wordt geleverd over echtscheidingen, en dat advocaten deze opkloppen. Als de rechter zich er uitgebreid mee moet bemoeien, kan die rol door hem worden overgenomen. Het verdient de voorkeur om de mogelijkheid te bieden dat de partners zonder tussenkomst van de rechter tot onderlinge overeenstemming komen. Het zwakke punt in de regelingen die worden afgesproken, is dat de praktische uitvoering van de afspraken over contact tussen kinderen en ouders, tot grote drama's kan leiden. De heer De Wit is benieuwd naar de informatie van de minister over de sanctiemogelijkheden.

De heer **Van der Staaij** (SGP) onderschrijft de opvattingen van de minister over de rol van de rechter en de flitsscheiding. Het voorstel over de wettelijke vastlegging van de plicht tot omgang kan pas worden beoordeeld, als duidelijk is hoe dit wordt geformuleerd. De minister heeft voorgesteld dat de verplichte procesvertegenwoordiging in een aantal gevallen kan worden afgeschaft uit kostenoverwegingen, maar daaraan is ook een waarborgaspect verbonden. De minister is niet ingegaan op de

mogelijkheid dat bij mediation ook een poging tot verzoening wordt ondernomen. De heer Van der Staaij merkt op dat dit moet worden gestimuleerd, in plaats van ervan uit te gaan dat er geen weg terug meer is.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) is teleurgesteld dat de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet bij het tweede deel van de vergadering aanwezig is, zodat de aspecten van hulpverlening en de belangen van de kinderen niet goed kunnen worden uitgewerkt. De door haar toegezonden brief is niet erg concreet, behalve over een voor september 2004 toegezegde voortgangsrapportage.

De toename van het aantal flitsscheidingen is op zichzelf niet zorgwekkend, omdat daarmee kennelijk in een behoefte wordt voorzien en omdat mensen op deze wijze op een verstandige wijze uit elkaar kunnen gaan. Als er kinderen bij betrokken zijn, moet wel worden getoetst of dat op een zorgvuldige manier gebeurt. Er moet een verplichte toets op redelijkheid en zorgvuldigheid worden uitgevoerd, zowel bij de ontbinding van een huwelijk als van een geregistreerd partnerschap. Deze toets hoeft niet perse door een rechter, maar kan ook door een erkend bemiddelaar worden uitgevoerd, zoals de heer Luchtenveld voorstelt. De kinderen moeten ook een positie krijgen bij die procedure.

De fractie van GroenLinks is geen voorstander van het vastleggen van een wettelijke norm voor de omgang, maar pleit voor het verantwoord invullen van het ouderschap. Mevrouw Vos vraagt of de minister meer inzicht kan geven in de belasting van de rechters door dit voorstel. Verder vraagt zij welke concrete stappen er worden gezet voor afschaffing van de flitsscheiding en voor verandering van het procesreglement.

De heer **Dittrich** (D66) vraagt meer helderheid over hoe het gezamenlijk gezag, het ouderschapsplan en de omgangsplicht worden geregeld. Hierbij is een analyse van de zwaktes in de sanctiemogelijkheden van groot belang. Er komen nadere voorstellen over wat men kan doen, als partijen elkaar op dit punt dwars zitten. In de brief van de staatssecretaris van VWS staat dat zij er niet voor voelt om omgangshuizen een landelijke dekking te geven, maar zij geeft daarvoor geen inhoudelijke motivering. Als er kinderen zijn, moet de rechter wel een rol spelen bij de ontbinding van het huwelijk. Als de kinderen ouder dan twaalf jaar zijn en als de partijen tot overeenstemming zijn gekomen, is het te overwegen om een andere mogelijkheid te creëren.

Over de bijzondere curator als belangenbehartiger van het kind in een krachtenveld van conflicten heeft de minister geschreven dat dit blijft zoals het is, maar in de praktijk werkt het niet goed. De heer Dittrich is van mening dat de mogelijkheden hiervoor moeten worden uitgebreid. Een andere vraag is of alleen advocaten in aanmerking komen voor toevoeging als mediator, omdat ook niet-juristen, zoals psychologen, op een goede manier mediator kunnen zijn.

De **minister** herhaalt dat de consequentie van het stellen van eisen om te zorgen dat echtscheidingen op een zorgvuldige manier plaatsvinden, is dat de bestaande methode van flitsscheiding niet kan worden gehandhaafd. Uit het oogpunt van eenvoud van wetgeving, duidelijkheid over rechtsgevolgen en rechtseenheid is het zinvol om de procedure in één hand te leggen. Als er overeenstemming is tussen de partners, is te overwegen om de verplichte procesvertegenwoordiging af te schaffen. Dan wordt de rechter de minst belastende procedure, al kan het gevaar bestaan dat de rechter wordt opgezaald met de inhoudelijke onderhandelingen. De rechter is de enige die de inhoudelijke kwaliteit van de afspraken over alimentatie en de verdeling van het vermogen kan toetsen, ook als er geen kinderen zijn. Dit kan ook door mediation, maar dat moet dan weer worden geregeld. Als een andere persoon wordt opgewaardeerd tot iemand die dezelfde mogelijkheden heeft als de rechter, wordt er

een pseudo-rechtelijke procedure gecreëerd, waarvan de vraag is hoe deze in het bestel kan worden ingepast. Daarom verdient het de voorkeur om de mediation zoveel mogelijk ongeregeld te laten.

Er komt een wetsvoorstel over de omzetting van het huwelijk in geregistreerd partnerschap. Daarbij kan de vraag worden betrokken of er eisen moeten worden gesteld aan het ontbinden van een geregistreerd partnerschap, als er kinderen bij betrokken zijn. Daarbij komt ook aan de orde of de sanctiemogelijkheden adequaat zijn. Het procesreglement wordt vastgesteld door de vergadering van voorzitters van rechtbanken. De uitkomst daarvan wordt gepubliceerd in de Staatscourant. De minister zal van tevoren overleg voeren met de Raad voor de rechtspraak over de punten die daarin worden geregeld.

Een andere vraag is hoe het instrument van de bijzondere curator kan worden verbeterd. De vraag of deze wordt afgeschaft, is niet aan de orde. Het verantwoord invullen van het ouderschap, wanneer een of meer kinderen zich in het buitenland bevinden, is een probleem dat nader gezien moet worden.

Er komen binnen veertien dagen schriftelijke antwoorden over de overige vragen. Voor de brief over dwang- en sanctiemogelijkheden is iets meer tijd nodig, maar deze komt nog in mei.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Blok

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,
De Groot