
Vergaderjaar 2004–2005

29 676

Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en van enkele andere wetten in verband met de invoering van de mogelijkheid van beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 april 2005

Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag, vastgesteld op 3 februari 2005. Het verheugt mij dat een aantal fracties het voorstel van scheiden zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving aan het voortgezette ouderschap onderschrijft. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik op de in het verslag gemaakte opmerkingen te reageren en de gestelde vragen te beantwoorden.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het verheugt mij dat zij op een aantal punten wel kunnen instemmen met het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en spreken hun waardering uit voor de totstandkoming ervan. Deze leden steunen in principe het beginsel de mogelijkheid van scheiding langs administratieve weg, met toetsing door een daartoe aangewezen jurist. De waardering van deze leden betekent echter niet, dat zij zich kunnen vinden in alle belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog wel vragen en opmerkingen. Ook de leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de primaire doelstelling van het wetsvoorstel, te weten beide echtgenoten de verantwoordelijkheid te laten nemen bij de echtscheiding en de verdere zorg voor de kinderen. Zij hebben nog wel een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie spreken hun grote waardering uit voor

het wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij geven de steun om het omgangs(on)recht aan te pakken en de huidige flitsscheiding te formaliseren. Ook zijn zij voorstander van een grotere rol voor mediation. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen en kanttekeningen. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij waarderen het dat indiener het belangrijke principe, namelijk dat ouderschap niet eindigt na een scheiding, in wetgeving probeert te vertalen. Zij zijn echter kritisch ten aanzien van het voorstel om scheiding zonder rechterlijke tussenkomst mogelijk te maken. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de SGP-fractie hebben met bijzondere belangstelling, zij het niet met instemming, kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen het streven naar dejuridisering in zijn algemeenheid, maar niet als het gaat om het huwelijk.

Ik hoop dat de antwoorden en verduidelijkingen, gegeven in deze nota, in de door deze leden nader gewenste uitleg voorzien en de twijfels die nu nog bestaan, wegnemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom indiener, vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid, niet de inventarisatie en het overleg met vakdepartementen ten aanzien van aan te passen wetgeving heeft afgewacht, voordat hij het wetsvoorstel heeft ingediend. Indiener wenst daar als volgt op te reageren. Het gaat hier nadrukkelijk niet om de kern van het wetsvoorstel, maar om bepalingen in bestaande specifieke wetten, waarin de administratieve scheiding in beginsel dezelfde gevolgen moet krijgen als thans aan de echtscheiding en de ontbinding van het geregistreerd partnerschap zijn verbonden. Omdat echter de administratieve scheiding geen formeel startmoment bij de griffie van de rechtbank kent en niet eindigt in een rechterlijke beschikking, dient per wetsartikel te worden bepaald welke formulering het meeste recht doet aan de bedoeling van dit initiatiefwetsvoorstel en de belangen van de echtelieden of geregistreerde partners en hun eventuele minderjarige kinderen. Als voorbeeld valt hier te noemen het moment waarop voor de loon- en inkomstenbelasting rekening zal worden gehouden met het beëindigen van de relatie. Overigens is naar aanleiding van het advies van de Raad van State in overleg met het departement van Justitie bij het voorliggende wetsvoorstel reeds gezien welke aanpassingen dienen plaats te vinden. Dit heeft geleid tot concrete voorgestelde aanpassingen in andere wetten. De door de leden van de PvdA-fractie aangehaalde passage slaat op de mogelijkheid dat andere departementen alsnog aan andere formuleringen in die specifieke wetten de voorkeur zouden geven en indiener zich van de argumenten daarvoor zou laten overtuigen. Het is indiener overigens opgevallen dat kennelijk geen der leden reden heeft gezien om in het verslag opmerkingen te maken of vragen te stellen over de voorgestelde aanpassing van dergelijke wetgeving.

De leden van de PvdA-fractie vragen indiener wat het oordeel is van het conceptwetsontwerp van de regering. Ook de leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie stellen deze vraag. Ik ga hier graag op in. De regering kiest er niet voor om scheiden zonder rechter mogelijk te laten, ook niet in de vorm van een met meer waarborgen omklede administratieve scheiding. Daarnaast is op onderdelen ten aanzien van het ouderschapsplan duidelijk dat de regering toch andere keuzes heeft gemaakt. De regering gaat bijvoorbeeld niet uit van een principiële gelijkwaardigheid van beide ouders en heeft minder sanctiemogelijkheden ten aanzien van de handhaving van de afspraken in het ouderschapsplan. Anderzijds bevat het wetsvoorstel van de regering soms slechts andere formuleringen, maar zijn de bedoelingen overeenkomstig, bijvoorbeeld ten aanzien van

het recht van het kind beide ouders te zien. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of het wetsontwerp van de regering betere waarborgen bevat om het doel dat ook indiener voorstaat, namelijk handhaving van de ouderlijke verantwoordelijkheden na scheiding, te waarborgen. Indiener acht het van groot belang dat ouders zélf (verplicht) afspraken maken (al dan niet met behulp van bemiddeling) omtrent de verdere opvoeding en verzorging van hun kinderen na scheiding. Dat biedt de grootste waarborg ten aanzien van de handhaving van die verantwoordelijkheid.

De leden van de VVD-fractie vragen of indiener een mogelijkheid ziet om tot afstemming te komen met het wetsontwerp van de regering en of indiener daarover overleg voert. Indiener staat uiteraard te allen tijde open voor overleg met de regering over de mogelijkheid om tot afstemming te komen. Hij wijst echter op het faseverschil dat er is nu dit wetsvoorstel bij de Kamer in behandeling is en na beantwoording van de vragen van de Kamer gereed is voor plenaire behandeling, terwijl het wetsvoorstel van de regering nog een ontwerp betreft, dat eerst onlangs voor adviesaanvraag naar de Raad van State is gezonden. Belangrijker echter dan de vraag in hoeverre procedureel afstemming mogelijk zou zijn, is natuurlijk de vraag of in voldoende mate inhoudelijke overeenstemming over een wettekst en memorie van toelichting te bereiken is. Op basis van de diverse brieven van de regering aan de Kamer en het algemeen overleg dat in 23 april 2004 is gevoerd nadat de VVD een proeve van een initiatiefwetsvoorstel had gepresenteerd, heeft indiener de conclusie getrokken dat vooralsnog op een aantal belangrijke punten de regering niet bereid zou zijn om zelf met dergelijke voorstellen te komen. Daarnaast moet indiener tot zijn spijt constateren dat de minister niet bereid bleek om alle eerdere moties van de Kamer in wetgeving om te zetten. Indiener merkt overigens op dat uiteindelijk de Kamer het laatste woord heeft om zonedig via het recht van amendement de meest wenselijke wettekst tot stand te brengen.

De leden van de GroenLinks-fractie oordelen dat scheiding door middel van echtscheidingsconvenanten onderdeel moeten vormen van het overheidsstreven naar buitengerechtelijke conflictbeslechting, daar waar mogelijk. Zij betreuren het daarom dat de flitsscheiding door dit wetsvoorstel dreigt te worden afgeschaft. Met de leden van de GroenLinks-fractie is indiener van mening dat scheiding door middel van echtscheidingsconvenanten onderdeel moeten vormen van het overheidsstreven naar buitengerechtelijke conflictbeslechting. Het is indiener echter onduidelijk waarom deze leden daarom de conclusie verbinden dat moet worden betreurd dat de flitsscheiding door dit wetsvoorstel wordt afgeschaft. Indiener is met de leden van de GroenLinks-fractie van mening dat louter afschaffen van de flitsscheiding ongewenst is. Niet kan echter worden ontkend dat aan de huidige flitsscheiding naast voordelen ook enkele nadelen kleven. Door de flitsscheiding te vervangen door een administratieve scheiding beoogt indiener de voordelen van de flitsscheiding te behouden (buitengerechtelijke conflictbeslechting) en daarnaast de nadelen weg te nemen althans aanzienlijk te beperken (onvoldoende erkenning in het buitenland en niet altijd zorgvuldig).

De leden van de SGP-fractie erkennen dat het recht dient aan te sluiten bij de maatschappelijke realiteit, doch zij stellen met het oog op de preventieve werking van wet- en regelgeving betreffende de materie van het wetsvoorstel de vraag of de indiener nader uiteen kan zetten op welke punten en op welke wijze een preventieve werking verwacht mag worden van de voorgestelde wetwijziging. Indiener gaat daar als volgt op in. Hoewel geen doelstelling op zichzelf, kan het wetsvoorstel zeker wel tot gevolg hebben dat er uiteindelijk minder scheidingen zullen komen. Meer

mediation en bezinning, waardoor een vechthouding wordt weggenomen en escalatie voorkomen, leiden in de praktijk soms weer tot verzoening in plaats van scheiding. Er zijn reeds aantoonbaar goede resultaten behaald met mediation, ook als het gaat om echtscheiding. Degelijke begeleiding van het scheidingsproces zal minder conflicten in de toekomst doen rijzen. Het is de leden van de SGP-fractie opgevallen dat de indiener een grote rol heeft toegekend aan mediation in plaats van aan de rechterlijke macht. Zij verbinden aan deze constatering de vraag of aantoonbaar is, dat op dit moment is voorzien in de behoefte aan mediators die gekwalificeerd geacht mogen worden om de toegedachte taak te vervullen. Bij de bestaande verenigingen zijn zeker voldoende gekwalificeerde mediators aanwezig. Indiener is van mening dat deze mediators minstens net zo goed als rechters in staat zijn om het totale echtscheidingsproces te begeleiden. Indiener wil nog benadrukken dat in de meeste echtscheidingsgevallen de rechter geen inhoudelijke toets uitvoert.

Tenslotte vragen de leden van de SGP-fractie of het wetsvoorstel inhoudelijk is afgestemd op de Verordening Brussel II bis. Indiener benadrukt dat deze verordening als basis heeft gediend om in Nederland een administratieve scheidingsroute te introduceren die in de lidstaten van de Europese Unie wordt erkend. Echter zijn een aantal factoren bepalend voor het vraagstuk wanneer deze administratieve route wordt erkend. Denk daarbij aan naar welk recht het huwelijk is gesloten, welke nationaliteiten van de procedure gebruik kunnen maken, et cetera. Indiener heeft daarom advies gevraagd aan de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht (IPR). Deze staatscommissie komt tot de conclusie dat het mogelijk is om een administratieve scheidingsroute te ontwerpen, die in de overige lidstaten wordt erkend. Het aan de Staatscommissie aangeboden wetsvoorstel zou vooralsnog niet voldoen aan de in de verordening Brussel II bis opgenomen voorwaarde, dat een autoriteit betrokken moet zijn bij de ontbinding van een huwelijk. Omdat de ontbinding in de artikel 1:149 neergelegde overeenkomst is gebaseerd op de wilsovereenstemming van partijen is een nadere administratieve handeling van een autoriteit nodig. Het advies van de Staatscommissie IPR heeft indiener aanleiding gegeven nader met deze commissie te corresponderen. Het advies van de Staatscommissie en de nadere correspondentie is aan deze nota toegevoegd. Indiener heeft na nadere overweging besloten het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen met de bepaling dat de ambtenaar van de Burgerlijke Stand een akte opmaakt waarin wordt geconstateerd, dat beide partijen hebben verklaard dat hun huwelijk duurzaam is ontworpen en zij met het oog daarop de in artikel 1:149 bedoelde overeenkomst hebben gesloten, alsmede dat die overeenkomst rechtsgeldig is ondertekend door een jurist als bedoeld in onderdeel c van dit wetsartikel.

Voor een uitgebreide uiteenzetting over de relevante internationale aspecten verwijst indiener naar de passage hierover in paragraaf 9.

2. Aangaan en ontbinden van relaties

In tegenstelling tot de veronderstelling van de leden van de CDA-fractie, is de introductie van een echtscheidingsprocedure zonder tussenkomst van een rechter niet het belangrijkste element van het wetsvoorstel. Dat zijn de wettelijke bepalingen inzake de vormgeving aan het voortgezette ouderschap ná scheiding. Naar aanleiding van de vraag van deze leden wil ik gaarne uiteenzetten wat de samenhang is tussen de mogelijkheid van het scheiden zonder rechter en de voorstellen met betrekking tot een ouderschapsplan en zorg- en omgangsnormen ná scheiding. Indiener benadrukt dat het scheiden zonder rechter en het verplicht opnemen van een ouderschapsplan alsmede het gezamenlijk vormgeven van voortgezet ouderschap onderling samenhang vertonen. Aan de ene kant leidt een verbetering van de echtscheidingsprocedure door veel meer gebruik te

maken van mediation tot een grote zorgvuldigheid en daarmee tot een betere waarborg van de betrokken belangen. Het onttrekken aan de rechter van het scheidingsproces en het introduceren van een onafhankelijke, deskundige scheidingsbemiddelaar, plaatsen de ouders minder in een vechthouding waardoor escalaties zoveel mogelijk worden voorkomen. Omdat ouders zelf de afspraken maken, groeit het besef van het belang van die afspraken bij hen. Hun eigen handtekening onder het ouderschapsplan maakt ouders meer verantwoordelijk voor een goede nakoming van de gemaakte afspraken. Een totaalproces, dat zich niet in de rechtbank afspeelt, zal leiden tot minder conflictsituaties in de toekomst.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie op welk verzoek of gezag indiener de voorstellen met betrekking tot een ouderschapsplan en zorg- en omgangsnormen ná scheiding overneemt, waar het bij Kameruitspraken in eerste instantie verzoeken aan de regering betreft en de leden van de CDA-fractie is gebleken dat de regering deze verzoeken ook in wetsvoorstellen uitwerkt en deze bij de geëigende organen voor advies voorlegt alvorens ze aan de Kamer aan te bieden. Met dit wetsvoorstel heeft indiener een viertal breed door de Kamer ondersteunde moties in wetgeving willen omzetten. De minister heeft ter voorbereiding op de gedachtewisselingen met de Kamer reeds diverse adviesorganen en instanties betrokken. De moties en gedachtewisselingen met de Kamer daarover worden geconcretiseerd in dit wetsvoorstel. Naar het oordeel van de indiener en zoals blijkt uit de gevoerde overleggen, is de minister niet bereid om aan alle moties uitvoering te geven. Daarbij is indiener van mening dat de minister de problematiek van het omgangs(on)recht niet voortvarend genoeg heeft aangepakt en vandaar heeft hij gebruik gemaakt van zijn grondwettelijk recht van initiatief.

De administratieve procedure zoals in Denemarken geïmplementeerd wordt, heeft in het geheel niet model voor dit wetsvoorstel gestaan, in tegenstelling tot hetgeen de leden van de CDA-fractie veronderstellen. Voorts vragen deze leden of indiener kan aangeven wanneer deze praktijk in Denemarken is ontstaan en wat daarvan de achtergrond was. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie een nadere uiteenzetting van de procedure zoals die in Denemarken geïmplementeerd wordt en welke stappen de echtparen moeten zetten voordat hun huwelijk administratief ontbonden kan worden. Vervolgens vragen deze leden of ook aangeven kan worden met welke termijnen rekening gehouden moet worden voordat de echtscheiding volgens deze procedure ingeschreven kan worden bij de Burgerlijke Stand en of de procedure in Denemarken ook specifieke bepalingen kent met betrekking tot binnen het huwelijk minderjarige kinderen voor wie een verzoek tot echtscheiding gevolgen hebben. Hiernaast vragen deze leden of in zijn algemeenheid gesteld kan worden of de procedure in Denemarken, in vergelijking met de huidige praktijk in Nederland bij gezamenlijk verzoek, meer verantwoordelijkheid voor de scheiding en voor de zorg voor de kinderen bij de echtgenoten laat, zoals volgens de memorie van toelichting de primaire doelstelling van onderhavig wetsvoorstel is, en waarop deze stelling gebaseerd is. In dit kader willen deze leden ook graag weten of er in deze vergelijking tevens sprake is van tijdswinst voordat de gehele procedure is doorlopen. Met betrekking tot de internationale aspecten vragen deze leden of bekend is of Denemarken problemen heeft met de erkenning van de administratieve echtscheidingen in het buitenland. Het gaat dan niet alleen om erkenning van de echtscheidingen binnen de landen van de Europese Unie, maar ook bijvoorbeeld om erkenning in Turkije of de VS.

Voorzover indiener heeft kunnen nagaan, voorziet het Deense recht voor de huwelijksontbinding in een administratieve procedure. Die procedure houdt mede in een «bekrachtiging» door een administratieve autoriteit van de door de echtgenoten afgelegde verklaringen. In het naslagwerk

Bergmann/Ferid, Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht, onderdeel Dänemark, wordt in dit verband gesproken van een «Bewilligung». Voor de totstandkoming van de ontbinding is in het Deense recht de enkele wilsovereenstemming van de echtgenoten onvoldoende. Er volgt nog een bekrachtiging door een daartoe aangewezen autoriteit. Huwelijks-ontbindingen van het Deense type zullen onder Brussel II bis worden erkend.

Indiener verwijst voor een uitgebreide beschrijving van het Deense systeem naar de publicatie *De rol van de rechter in de echtscheidings-procedure*¹.

De leden van de PvdA-fractie vragen indiener zijn stelling dat overheids-bemoeienis «nadrukkelijk» aanwezig is als een huwelijk wordt ontbonden, nader toe te lichten. Zij vragen hoe deze stelling zich verhoudt tot het feit dat inhoudelijke toetsing door de rechter sinds het toelaten van «duur-zame ontwrchting» als scheidingsgrond, meestal afwezig is.

Deze leden leggen de vinger exact op de zere plek. Nu is er veel overheidsbemoeienis in de vorm van een wettelijk verplichte gang naar de rechter, terwijl de rechter, zoals ook de leden van de PvdA erkennen, eigenlijk geen inhoudelijke toets doet. De overheid maakt haar verplichte bemoeienis via de rechter dus niet waar. Het is dan logisch om deze verplichte actieve overheidsbemoeienis van de rechter te schrappen. Gelet op het relatief grote aantal jaarlijkse flitsscheidingen is er een grote maatschappelijke behoefte aan een scheidingsroute zonder rechterlijke tussenkomst. Vanwege zorgvuldigheidseisen en nieuw ontstane rechtsgevolgen is het wel aan de overheid om kaders ten aanzien van de ontbinding van het huwelijk te stellen.

De leden van de PvdA-fractie merken voorts op dat de indiener in de memorie van toelichting veronderstelt dat ouders hun zaakjes wel in redelijkheid zullen oplossen als zij door de rechter hierop worden aangesproken. Zij vragen deze veronderstelling nader te onderbouwen. In de eerste plaats dienen ouders zelf afspraken te maken. Kunnen zij geen overeenstemming bereiken, dan is mediation zeer voor de hand liggend. Als laatste instantie kan de rechter ingeval van conflict een oordeel worden gevraagd. Het moet voldoende zijn dat de rechter ouders op hun verantwoordelijkheid aanspreekt, omdat hem een ruim arsenaal aan prikkels en sanctiemogelijkheden ter beschikking staat. Juist een snelle comparitie van partijen maakt het mogelijk dat de rechter bemiddelend optreedt en zijn voorlopige oordeel geeft, zodat partijen duidelijk wordt in welke richting zij (zodanig nadere) afspraken moeten maken (met de hulp van bemiddeling) ter beëindiging van het conflict. Slagen zij hierin niet dan beslist de rechter en kan diens uitspraak afgedwongen worden.

De leden van de VVD-fractie vragen de indiener in te gaan op het karakter van de huwelijksovereenkomst die straks zonder rechterlijke tussenkomst kan worden beëindigd. Zij vragen of hij het met deze leden eens is dat het in essentie gaat om het burgerrechtelijke element van het huwelijk dat voor ontbinding zonder rechterlijke tussenkomst in aanmerking komt en dat andere aspecten, zover mensen die verbonden achten met het huwelijk, hier in beginsel niet aan de orde zijn. Het gaat hier inderdaad slechts om het burgerrechtelijke aspecten van het huwelijk. Vergelijk bijvoorbeeld artikel 1:53 BW. Andere aspecten, zoals bijvoorbeeld religieuze, voor zover mensen die verbonden achten met het huwelijk, zijn hier niet aan de orde, maar kunnen voor echtelieden wel een rol spelen ten aanzien van de ontbinding van het huwelijk. Denk hierbij aan de mogelijkheid van het scheiden van tafel en bed, hetgeen in Christelijke kringen nog, zij het sporadisch, voorkomt.

¹ De rol van de rechter in de echtscheidings-procedure, H. Lenters, Gouda Quint, Arnhem, 1993.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de indiener te voorzien in een wat uitgebreidere argumentatie, aan de hand van casus, van de weerleg-

ging van het commentaar van de Raad van State waardoor overeenstemming over de beëindiging van de relatie eerder bereikt wordt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dan thans het geval kan zijn. Indiener betreurt het als deze veronderstelling is gewekt, maar beoogt dit zeker niet. De kern van dit deel van het wetsvoorstel is niet de snelheid, maar de zorgvuldigheid van de voorgestelde procedure. Met de hulp van onafhankelijke en deskundige scheidingsbemiddeling acht indiener de kans groter dat partners op een harmonieuze wijze van elkaar scheiden, ondanks de (forse) spanningen die rond een scheiding hangen. Indiener is van mening dat in de huidige situatie van meet af aan een vechthouding wordt gecreëerd, alleen al vanwege het feit dat echtelieden verplicht in een rechtszaal voor een rechter, met verplichte proces-vertegenwoordiging, hun scheiding moeten realiseren. Door de rechter aan het scheidingsproces te onttrekken en met het introduceren van deskundige en onafhankelijk scheidingsbemiddeling, verwacht indiener dat partners eerder tot overeenstemming bereid zijn. De afspraken die in dit kader worden gemaakt zijn onder meer voorzien van de handtekening van de partners zélf, hetgeen tot minder conflicten in de toekomst zal leiden.

Evenals de indiener achten de leden van de D66-fractie het wenselijk dat de flitsscheiding wordt «geformaliseerd». Uitgangspunt moet, volgens deze leden, zijn dat wanneer twee mensen samen kunnen besluiten te trouwen, dat zij ook samen kunnen besluiten te scheiden. Aan de mogelijkheid tot scheiden zonder de rechter blijkt grote behoefte te bestaan: duizenden mensen maken jaarlijks van de mogelijkheid tot flitsscheiding gebruik.

Deze leden vragen of de indiener het met deze leden van belang acht dat partners goed op de hoogte zijn van de consequenties van het scheiden zonder tussenkomst van de rechter. Voorts vragen deze leden of de indiener vindt dat de overheid momenteel voldoende informatie verstrekt over de consequenties van een flitsscheiding en of de indiener het wenselijk acht dat de overheid een folder opstelt waarin de voor- en nadelen van scheidingen anders dan via de rechter op een rij worden gezet.

Indiener is eens met de leden van de D66-fractie eens dat echtelieden goed op de hoogte van alle consequenties moeten zijn. Dat is echter primair de verantwoordelijkheid van de echtelieden zelf. Zij moeten zelf nagaan welke consequenties een scheiding heeft. Maar hierin ligt (deels) ook een taak voor de overheid. Daarom wordt de flitsscheiding ook vervangen voor een degelijke administratieve procedure, zodat de consequenties goed kunnen worden overdacht. Hierin heeft de scheidingsbemiddelaar een grote rol. Zijn handtekening geeft als het ware een waarborg dat alle aspecten aan de orde zijn geweest. De overheid kan inderdaad een brochure uitgeven, naar ik meen is dat nu ook reeds het geval. Maar ook via website kan nadere informatie worden verstrekt. De leden van de D66-fractie vragen vervolgens welke taak de notaris krijgt bij het informeren van scheidende partners over het scala van zaken waarover zij bij de voorgestelde scheidingsvorm afspraken dienen te maken. De notaris krijgt niet een principieel andere rol ten aanzien van het informeren van de partners dan hij heeft bij de huidige flitsscheiding. De materiële informatieplicht ligt vooral bij de scheidingsbemiddelaar.

De leden van de D66-fractie vragen of de indiener verwacht dat de scheidingsvorm zonder tussenkomst van de rechter ook buiten Europa zal worden erkend. Omdat uit het advies van de Staatscommissie IPR¹ bleek, dat het onzeker is of buiten de Europese Unie deze vorm van scheiden wordt erkend, heeft indiener zijn wetsvoorstel aangepast. Voor een uitgebreide uiteenzetting over de internationale aspecten verwijst indiener verder naar paragraaf 9 en de Nota van Wijziging.

¹ P. 11 van het eerste advies van de Staatscommissie IPR.

Ten aanzien van de voorstellen die de indiener doet ten aanzien van de omgang, hebben de leden van de D66-fractie enige vragen. Naar verwachting zal een deel van de echtscheidingen via de rechter blijven lopen. Deze leden vragen of het voorliggende wetsvoorstel ook (nieuwe) oplossingen biedt voor omgangsproblemen die ontstaan na een scheiding die door de rechter wordt ontbonden. Het verplicht opstellen en indienen van een ouderschapsplan legt een grote verantwoordelijkheid bij de ouders. In de praktijk blijkt dat door partners zélf gemaakte afspraken (met behulp van mediation) beter nakomen dan een door een rechter vastgestelde regeling. Indien er toch nog conflicten rijzen, kan de rechter alsnog een oordeel worden gevraagd. Deze leden stellen tevens dat een van de grootste problemen met omgangsregelingen de naleving is. Regelmatig onttrekt één van de ouders (meestal de moeder) zich aan de afgesproken omgangsregeling. Zij vragen indiener exact uiteen te zetten op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel het traineren van de omgangsregelingen door één van de partners beoogt te voorkomen. Voorts vragen zij of problemen met betrekking tot de omgangsregeling niet juist zullen blijven vóórkomen bij de scheidingen die, ook na eventuele inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, nog aan de rechter worden voorgelegd, omdat de partners het nu eenmaal fundamenteel oneens zijn en of dit wetsvoorstel dan wel soelaas biedt voor de «moeilijkste gevallen». Indiener zet hieronder gaarne uiteen welke praktijk hij voor ogen heeft.

Voordat ouders van elkaar scheiden, zijn zij verplicht in een ouderschapsplan vast te leggen op welke wijze zij ten aanzien van een aantal wettelijke criteria vormgeven aan de voortzetting van hun ouderschap, waarbij de principiële gelijkwaardigheid van beide ouders uitgangspunt is. Zij mogen slechts van deze gelijkwaardigheid afwijken indien er praktische belemmeringen zijn. Het is sterk aan te raden dat ouders daarbij gebruik maken van deskundige mediation, maar dat is niet verplicht. Overigens zijn er aantoonbaar goede resultaten behaald met mediation. Indien ouders er toch niet en ook niet met de hulp van bemiddeling (op onderdelen) uitkomen, dan staat de gang naar de rechter open en stelt de rechter ook met inachtneming van het uitgangspunt van de principiële gelijkwaardigheid van beide ouders, een regeling vast. Ook de rechter mag slechts afwijken van de gelijkwaardigheid van beide ouders als er praktische belemmeringen bestaan. Indien een ouder een vastgestelde regeling ter zake van de zorg- en opvoedingsrelatie van beide ouders met hun kind schendt, kan de andere ouder zonder tussenkomst van een procureur het geschil aan de rechtbank voorleggen. De rechtbank gelast vervolgens terstond nadat het geschil haar is voorgelegd een comparitie welke binnen veertien dagen plaats vindt. Zij roept daartoe beide ouders op teneinde een vergelijk te beproeven. Indien de rechtbank blijkt dat ouders geen poging hebben ondernomen hun geschil te beëindigen met behulp van een scheidingsbemiddelaar, kan zij de ouders hier naar terugverwijzen. Slaagt de rechtbank hierin niet, dan kan de rechtbank ambtshalve de desbetreffende regelingen aanpassen en/of een door de wet toegelaten dwangmiddel opleggen. Dit kan bijvoorbeeld zijn een veroordeling in de proceskosten, een dwangsom, het invoeren van de «sterke arm» of de weigerachtige ouder zelfs (tijdelijk) onttrekken van het ouderlijk gezag. Het moet alle betrokken partijen, en ook de rechter, helder zijn dat de afspraken in het ouderschap bindende afspraken zijn. Het doelbewust niet nakomen van deze afspraken verdient derhalve stevige sancties. De rechterlijke macht moet dan ook zeker niet terughoudend zijn met het opleggen van stevige en effectieve sancties. Ten aanzien van de handhaving van afspraken die in het kader van een ouderschapsplan is een lik-op-stuk-beleid vereist!

De leden van de D66-fractie merken op dat de indiener er op wijst dat het vragen van een advies aan de Raad voor de Kinderbescherming door de ouder die naleving van de omgangsregeling traineert, nu soms wordt

ingezet als middel om tijd te rekken. Zij vragen of het wetsvoorstel daadwerkelijk iets verandert aan de taak van de Raad voor de Kinderbescherming, waardoor «tijd rekken» door een «querulante» ouder wordt voorkomen of slechts om een mentaliteitsverandering bij de Raad wordt gevraagd. Voorts vragen zij of een advies van de Raad voor de Kinderbescherming niet van groot belang kan zijn wanneer het belang van het kind in het geding is. Indiener voorziet bij de rechterlijke procedure een nieuwe taak en een andere rol voor de Raad voor de Kinderbescherming dan nu het geval is. De Raad moet een meer bemiddelende rol gaan spelen. Het is derhalve niet altijd noodzakelijk om de Raad bij de rechtszittingen aanwezig te doen zijn. Overigens bestaat daartoe ook geen wettelijke verplichting in zaken van gezag en omgang. Om de beoogde dejuridisering gestalte te geven, moeten de langdurige onderzoeken van de Raad worden vermeden. Beter is om ter zake van de hulp aan en eventuele advisering van ouders te spreken van «gezagsbegeleiding» in plaats van «kinderbescherming». Dit zal voornamelijk een mentaliteitsverandering vergen. Indiener ziet liever dat de capaciteit van de medewerkers van de huidige Raad wordt ingezet in begeleiding van de voormalige echtelieden bij het in de praktijk uitvoeren van de gemaakte afspraken over zorg en opvoedingstaken (vergelijk de begeleide omgangsregeling en bemiddeling bij ophalen van de kinderen als dit spanningen geeft), dan dat de capaciteit vooral wordt gestoken in het produceren van extra bureaucratie. Het belang van het kind is vooral gelegen in de consequente uitvoering van de afspraken in het ouderschapsplan. Verwezen wordt voorts naar het verslag van het algemeen overleg van de vaste Kamercommissie van Justitie met de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dd 23 juni 2004 en haar brief van 8 oktober 2004. Mede omdat de Staatssecretaris heeft toegezegd de hulpverlening aan ouders en hun kinderen nader te bezien, valt wijziging in de structuur en werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming overigens buiten het bereik van dit initiatiefwetsvoorstel.

In haar eind maart 2005 aan de Kamer gezonden brief, kenmerk DJB/JZ-2 563 514, komt de Staatssecretaris deze toezegging alsnog na en geeft aan hoe zij problemen bij de opvoeding van kinderen wil voorkomen. Wat het juridische traject betreft oordeelt de Staatssecretaris dat de verplichting een ouderschapsplan op te stellen een belangrijke stap is om de positie van het kind te verbeteren bij de echtscheiding van ouders. Dit wetsvoorstel voorziet hierin. Indien toch problemen ontstaan, kan een beroep worden gedaan op de lokale preventieve voorzieningen en de provinciale jeugdzorg.

In dit kader wijst indiener andermaal op het PvdA-rapport «Ouder blijf je», waarin ook diverse voorstellen voor aanvulling en verbetering van hulp aan kinderen en hun ouders rondom ontbinding van het huwelijk worden gedaan.

De leden van de D66-fractie vragen de indiener aan te geven op welke wijze de sanctiemogelijkheden bij het niet-naleven van een omgangsregeling in zijn wetsvoorstel verschillen van de huidige sanctiemogelijkheden. Allereerst wenst indiener het volgende op te merken. Hoewel de rechter thans ook sanctiemogelijkheden voor handen heeft, worden deze slechts zeer zelden toegepast. Het frustreren van de huidige omgangsregelingen blijft in vele gevallen betrekkelijk eenvoudig. Indiener wenst deze praktijk te veranderen.

De aanpassingen van de artikelen betreffende sanctiemiddelen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering maken het mogelijk dat de rechter ambtshalve de dwangmiddelen dwangsom en lijfswang kan opleggen en niet meer op verzoek van één der partijen. Daarmee wordt voorkomen dat partijen in een vechthouding tegenover elkaar komen te staan.

De route bij conflicten tussen ouders over de uitvoering van het ouderschapsplan of eerder door de rechter opgelegde regelingen die indiener voor ogen staat is de volgende. Eerst zal het conflict worden besproken met de oorspronkelijke of een andere mediator. Leidt dit niet tot overeenstemming, dan kan via artikel 1:253a BW zonder tussenkomst van een procureur een comparitie binnen veertien dagen gevraagd worden. Indien de rechter er evenmin in slaagt een vergelijk te beproeven, kan deze ambtshalve de desbetreffende regelingen zonodig aanpassen en een dwangmiddel opleggen. Mochten het dwangmiddel of de dwangmiddelen, bijvoorbeeld een dwangsom, niet tot naleving van de rechterlijke uitspraak leiden, dan kan naast inning van de dwangsom ook directe executie aan de orde komen. Dit wetsvoorstel voorziet immers in het mede van toepassing verklaren van artikel 812 Rv op de beschikkingen door de rechtbank gegeven in het kader van de procedure van de artikelen 253a, lid 1 (gezag) en 377e, lid 1 (omgang).

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of indiener het korten op de kinderbijslag een bruikbaar sanctiemiddel acht om naleving van de omgangsregeling af te dwingen. Kortten op de kinderbijslag in geval van frustreren van afspraken in een ouderschapsplan lijkt indiener geen goed idee. De afspraken in het ouderschapsplan gelden alleen tussen de ouders, en niet tussen de ouders en de overheid. Daarbij komt dat de kinderbijslag vooral ten bate van het kind dient te komen. Wanneer korting van de kinderbijslag een sanctie zou zijn, wordt het kind als het ware gestraft vanwege het feit dat de ouders de gemaakte afspraken niet nakomen. Dat kan niet de bedoeling zijn. Indiener verwacht meer van het opleggen van stevige dwangsommen.

Deze leden vragen de indiener tenslotte of hij verwacht dat een omgangsregeling die ouders samen overeenkomen ook per definitie in het belang van het kind is. Indiener wijst erop dat geen enkele instantie tijdens het huwelijk controleert of de opvoedingsafspraken die de ouders ten tijde van dat huwelijk maken in het belang van het kind zijn. Ook na een huwelijk zijn ouders primair zelf verantwoordelijk voor het opstellen en wijzigen van afspraken. Mediation kan daarbij van grote waarde zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren terecht dat de indiener van mening is dat het aangaan van een huwelijk en het beëindigen van het huwelijk in beginsel de vrije keuze van het individu en daarom tot de eigen verantwoordelijkheid van echtgenoten behoort. De overheidsbemoeienis zou in deze dan ook beperkt kunnen zijn. In het verlengde hiervan meent de indiener dat de afwikkeling van de echtscheidingsprocedure, de beëindiging van het huwelijk, moet plaatsvinden zonder rechterlijke tussenkomst, maar dat de primaire verantwoordelijkheid bij de echtgenoten gelaten dient te worden. Deze leden geven aan veel moeite met dit aspect van het wetsvoorstel te hebben. Zij merken hierbij op dat zich een aantal problemen voordoet. In de eerste plaats merken zij op dat het huwelijk in deze visie te veel wordt gezien als een «gewoon» contract, in plaats van als een samenlevingscontract waarmee, wettelijk omschreven, maar ook maatschappelijk gevoelde, verantwoordelijkheden jegens elkaar worden aangegaan in allerlei opzichten. In het bijzonder valt daarnaast te denken aan de specifieke verantwoordelijkheden jegens de kinderen (verzorging, vorming en opvoeding). In formele zin komt het huwelijk dus niet alleen tot stand door wilsovereenstemming, maar ook door de interventie van het recht. Dat is niet willekeurig, dit schept orde en beslecht geschillen en schept zodoende duidelijkheid en rechtszekerheid in de samenleving. De overheid neemt dus als het ware vanuit haar publieke verantwoordelijkheden een medeverantwoordelijkheid op zich voor wat betreft de gevolgen van het aangaan van het huwelijk. Het nemen van die medeverantwoordelijkheid is, zo menen deze leden, te

meer aan de orde bij beëindiging van het huwelijk, juist omdat het regelen van die gevolgen niet eenvoudig is in een sfeer die dikwijls getekend wordt door bitterheid. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn vooral bevreesd voor het volgende. Als de beëindiging van het huwelijk te gemakkelijk wordt gemaakt zonder rechterlijke tussenkomst, dan zou dat er toe kunnen leiden dat er minder waarborg is voor de bescherming van de zwakkere partij. Zij merken daarbij op dat het recht niet primair geschreven wordt voor de sterken, maar juist ter bescherming van de zwakkeren. Deze leden merken hierbij voorts op er goede nota van te hebben genomen dat de indiener in het voorgestelde artikel 1:150 BW uitgebreide regelingen voorstelt, onder meer met betrekking tot het ouderschapsplan en het onderhoud. Dit plan komt ten overstaan van advocaten, notarissen of scheidingsbemiddelaars tot stand. Zij betwijfelen echter of er op die manier voldoende waarborg is dat afgedwongen overeenstemming, of overeenstemming om «van het gedoe af te zijn» wordt voorkomen.

Indiener wenst daar als volgt op te reageren. Zoals ook reeds is geantwoord op een opmerking van de Raad van State, heeft indiener de juridische implicaties van het wetsvoorstel scherp voor ogen. Hij ziet echter het huwelijk als een relatievorm tussen twee mensen, waaraan de wetgever juridische implicaties verbonden heeft. Het ontbinden van het huwelijk is dan ook niet alleen gericht op het feitelijk verbreken van die relatievorm, maar heeft uiteraard ook rechtsgevolgen en belangrijke maatschappelijke gevolgen. Zoals de leden van de ChristenUnie zelf reeds constateren, is onder meer door de in artikel 1:150 BW voorgestelde verplichting een ouderschapsplan op te stellen reeds een belangrijke waarborg getroffen om rechtsgevolgen en maatschappelijke gevolgen onder ogen te zien en daarover afspraken te maken. Een andere waarborg is dat de overeenkomst tussen de echtelieden moet worden voorzien van de handtekening van een scheidingsbemiddelaar die tevens jurist is, dan wel van een advocaat of notaris. In het wetsvoorstel is mede op basis van het advies van de Raad van State een nadere eis gesteld aan de kwaliteit van degene die als scheidingsbemiddelaar of advocaat of notaris die de overeenkomst mede ondertekend. Indiener hecht er zeer aan dat scheidingsbemiddelaars deskundig zijn. Teneinde deze deskundigheid zo goed mogelijk te waarborgen, zijn scheidingsbemiddelaars die daarnaast ook advocaat of notaris zijn thans verplicht aan de eisen van hun beroepsvereniging te voldoen. Voor advocaten-scheidingsbemiddelaars gelden in dit kader de regels van de Vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsbemiddelaars (VFAS) en voor notarissen die tevens scheidingsbemiddelaar zijn de regels van de Vereniging van Mediators en Scheidingsbemiddelaars in het Notariaat (VMSN) van toepassing. Het is de taak van de wetgever – zeker in dit stadium – om echtgenoten die voornemens zijn te scheiden, duidelijkheid te verschaffen waar het de kwaliteit van de scheidingsbemiddelaar betreft.

Scheidingsbemiddelaars die niet tevens advocaat of notaris zijn kunnen niettemin het lidmaatschap verwerven van de VFAS of de VMSN. Op deze wijze komen ook zij onder het bereik van toetsing van een tuchtinstantie. Door, alles afwegende, het wetsvoorstel aan te passen in die richting dat de beëindigingsovereenkomst moet worden mede-ondertekend door een gespecialiseerde advocaat, notaris of scheidingsbemiddelaar, meent indiener een extra kwaliteitswaarborg voor de administratieve scheiding te bieden. Immers, dergelijke deskundigen zullen gemiddeld zeker niet onderdoen voor de rechter in familiezaken.

Samenvattend verdedigt indiener dat het uitgesloten moet worden geacht dat lichtvaardig «om van het gedoe af te zijn»-overeenkomsten worden gesloten en voorzien van de vereiste handtekening van de deskundigen. Evenmin valt te verwachten dat eventuele kinderen of anderszins «de zwakkere partij» bij het maken van afspraken onvoldoende beschermd

zouden zijn. Het behoort tot de praktijk en de beroepsethiek van de professionele scheidingsbemiddelaar om ook kinderen die daartoe in staat moeten worden geacht bij de scheidingsbemiddeling te betrekken. Indiener wijst er op dat thans reeds in 54% van de gevallen echtscheiding plaatsvindt op gemeenschappelijk verzoek, waarbij zeker geen zware toets door de rechtbank plaatsvindt, terwijl de door indiener voorgestelde procedure veel meer waarborgen behelst dan de huidige route van de flitsscheiding, die thans in toenemende mate plaatsvindt (5000 gevallen in 2003, naar alle verwachting is opnieuw een stijgende lijn te zien in 2004).

3. Overwegingen

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat de huidige regelingen volgens de artikelen 1:80c en 1:80d BW in de praktijk goed werken. Zij vragen op welke onderzoeks- of ervaringsgegevens is deze conclusie gebaseerd nu evaluatie van deze regelingen pas in 2006 is voorzien. Indiener heeft zijn opmerking in de memorie van toelichting over deze wetsartikelen in de eerste plaats gebaseerd op de constatering dat in de rechtspraak in de afgelopen jaren sinds de introductie in het Burgerlijk Wetboek een toenemend gebruik van deze scheidingsroute is gemaakt. Kennelijk voorziet het scheiden zonder rechterlijke tussenkomst dus in een maatschappelijke behoefte. Daarnaast heeft indiener geconstateerd dat de juridische bezwaren vanuit de rechtspraak vrijwel uitsluitend de problematiek van de internationale erkenning betreffen. In dit verband verwijst indiener ook naar het artikel van mr. E. Feijen in het februarinummer 2005 van Notariaat magazine, waarin wordt omschreven dat de praktijk bepaald anders is dan de term «flits-scheiding» suggereert. Er bestaat meestal wel degelijk een periode van overleg en bezinning en vervolgens het maken van afspraken. In het huidige wetsvoorstel wil indiener dit garanderen door een ouderschapsplan verplicht te stellen en de administratieve scheiding zonder rechter dus ook van meer waarborgen te voorzien.

De internationale aspecten van de flitsscheiding en de administratieve scheiding komen in paragraaf 9 aan de orde.

Het initiatiefwetsvoorstel introduceert de mogelijkheid van scheiding langs administratieve weg, met toetsing door een daartoe aangewezen jurist. De leden van de PvdA-fractie steunen in principe dit beginsel, maar hebben hierover nog wel vragen en opmerkingen. Indiener is verheugd dat de leden van de PvdA-fractie in principe het beginsel steunen van de mogelijkheid van scheiding langs administratieve weg. De vragen en opmerkingen die deze leden hadden beantwoordt indiener als volgt. Allereerst is volgens indiener in de praktijk het verschil tussen de huidige situatie en de situatie die hij beoogt, gelet op het bestaan van de flits-scheiding, dat met de omzetting van de flitsscheiding in een administratieve scheiding meer waarborgen worden geschapen en bijvoorbeeld uitvoering zal worden gegeven aan de door de Kamer aanvaarde motie inzake het opnemen van de verplichting een ouderschapsplan op te stellen. Ook principieel is het juist dat echtelieden die een huwelijk willen ontbinden niet vanwege het ontbreken van een administratieve echtscheiding niet langer gedwongen worden eerst te kiezen voor een relatievorm (geregistreerd partnerschap), wat aanvankelijk niet hun keuze was, uitsluitend om aldus zonder rechterlijke tussenkomst te kunnen scheiden. In de derde plaats staat indiener voor ogen dat het in het kader van de op 1 maart 2005 in werking getreden verordening Brussel II bis mogelijk moet zijn de huidige problemen van het niet erkennen van de flitsscheiding buiten Nederland weg te nemen of althans aanzienlijk te verminderen. Indiener baseert zich daarbij op de brief van de minister van Justitie van 13 april 2004¹ aan de Kamer, waarbij de minister aangaf dat

¹ Kamerstukken II, 2003–04, 29 520, nr. 1.

het mogelijk is om een administratieve scheiding in te voeren die binnen Europa wordt erkend. Zoals bekend wenst de minister tot op heden dergelijke wetgeving echter niet te entameren.

Indiener heeft inderdaad overwogen in gevallen waarbij kinderen in het spel zijn, nog wel een verplichte rol voor de rechter te realiseren. Hij heeft daar echter uiteindelijk bij nadere afweging van afgezien, omdat hij overtuigd is geraakt van de zorgvuldige wijze waarop in de praktijk van de mediation met de belangen van kinderen wordt omgegaan. Deze praktijk wordt onder meer duidelijk beschreven in de publicatie «Kind in bemiddeling»¹.

Bovendien heeft indiener van vele in de praktijk betrokkenen vernomen dat bij de indiening van een gemeenschappelijk verzoekschrift de rechtbank zeker niet tot een zware toets ten aanzien van de tussen partijen gemaakte afspraken en dus ook niet ten aanzien van afspraken met betrekking tot de kinderen over gaat. Dit laatste met uitzondering van de gevallen waarin de kinderen overeenkomstig artikel 809 Rv worden gehoord. Deze overwegingen tezamen hebben indiener tot de overtuiging gebracht dat de belangen van kinderen in de door hem voorgestelde administratieve echtscheidingsprocedure zeker niet slechter tot hun recht komen dan bij een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek. Indien de vraag van de leden van de PvdA-fractie zo moet worden begrepen dat de vraag wordt opgeworpen of de wetgever er niet voor zou moeten kiezen om in gevallen waarbij kinderen betrokken zijn de ontbinding van een huwelijk of een geregistreerd partnerschap een inhoudelijke rechterlijke beoordeling van de beoogde/gemaakte afspraken (toetsing van het ouderschapsplan) verplicht te stellen, rijst de vraag welke vorm van toetsing dan zou moeten plaatsvinden. Betreft dit, naar indiener veronderstelt, een toetsing aan het belang van het kind/de kinderen dat voorop moet staan, dan rijst direct de vraag of daarvoor criteria zouden moeten gelden. De wetgever heeft tot nu toe altijd afgezien van concretisering van «het belang van het kind». Juist door middel van een ouderschapsplan worden ouders aangezet tot het concretiseren van dat belang. Indien de bedoeling zou zijn dat de rechtbank ook in gevallen dat ouders, vaak na bemiddeling en gehoord de kinderen, tot afspraken zijn gekomen, alsnog ambtshalve de afspraken moeten kunnen herzien, dan rijzen nieuwe vragen. Bijvoorbeeld de vraag of de rechter dit snel en zonder tussenkomst van de Raad voor de Kinderbescherming wordt geacht te doen. Zo nee, wordt dan beoogd dat partijen alsnog al dan niet vergezeld van een procureur naar een zitting moeten komen en de kinderen daar aan voorafgaand opnieuw moeten worden gehoord? Leidt dit niet juist tot dubbele kosten, onnodige bureaucratie en in ieder geval ernstige vertraging? Wat is bovendien dan het verschil met een procedure op tegenspraak? Voorts zou bij consequent doordenken dan ook elke wijziging van het ouderschapsplan aan de rechter ter toetsing moeten worden voorgelegd. Immers, waarom zou de rechter wel de eerste afspraak moeten toetsen, maar niet de latere? Indiener onderkent daarbij dat als juist de met betrekking tot de opvoeding en verzorging van de kinderen het niet lukt om gezamenlijke afspraken tot stand te brengen – ook niet in bemiddeling – dit toch zal leiden tot een procedure bij de rechter op tegenspraak. Ook indien zich later in de praktijk onoverbrugbare meningsverschillen met betrekking tot gemaakte afspraken ten aanzien van de kinderen voordoen, of geen overeenstemming over wijziging kan worden bereikt, staat alsnog de weg naar de rechter open en kunnen daartoe in aanmerking komende kinderen worden gehoord.

¹ Auteurs zijn Cees van Leuven (advocaat en scheidingsbemiddelaar) en Annelies Hendriks (ontwikkelingspsycholoog en bemiddelaar).

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de te verwachten kostenbesparingen die indiener voorziet als gevolg van dit

wetsvoorstel merkt indiener op, dat het uiteraard een inschatting van de gevolgen van de nieuwe procedures betreft. Indiener meent dat scheiden zonder rechter, maar met zorgvuldige scheidingsbemiddeling, zich tot hoofdroute kan ontwikkelen in het geval echtelieden onderling overeenstemming bereiken. Dit ontlast per definitie de rechtbank. Voorts verwacht indiener dat scheidingsbemiddeling partijen kan behoeden voor het wederzijds aannemen van een vechthouding, die bij procedures op tegenspraak vaak escaleert. Ook daardoor verwacht indiener minder procedures op tegenspraak bij de rechtbanken. Daar staat tegenover dat indien partijen later ondanks scheidingsbemiddeling ook met het hernieuwd inschakelen van de scheidingsbemiddelaar een alsnog gerezen conflict over de nakoming van de gemaakte afspraken niet kunnen oplossen, zij waarschijnlijk alsnog een beroep op de rechter zullen doen. Indiener schat echter in, dat in de meeste gevallen de afspraken die partijen zelf welbewust en na scheidingsbemiddeling overeenkomen, in de praktijk duurzaam zullen blijken, althans – al dan niet met behulp van de scheidingsbemiddelaar – in onderling overleg alsnog zullen blijken te wijzigen in verband met veranderde omstandigheden. Indiener wijst erop dat de rechter reeds thans in toenemende mate mediation suggereert. Niettemin zullen er evenals in de huidige rechtspraktijk altijd gevallen blijven die door de rechter moeten worden behandeld. Nu in de huidige praktijk alle echtscheidingen (behalve de flitsscheidingen) de rechter passeren en bovendien ook nog vaak bij herhaling nieuwe met de scheiding samenhangende verzoeken (gezagsvoorzieningen, omgang, alimentatie) en kortgedingprocedures bij de rechter aanhangig worden gemaakt, meent indiener dat aannemelijk is dat het onderhavige wetsvoorstel per saldo tot ontlasting van de rechtbank zal leiden. Het betreft dan uiteraard besparingen op griffiewerkzaamheden, zittingscapaciteit en daadwerkelijke inzet van de rechter ter zitting en bij het tot stand komen van uitspraken. Indiener kent zelfs een voorbeeld waarbij binnen vier jaren niet minder dan 37 keer een procedure bij de rechter werd aangespannen om een rechterlijke uitspraak over de kinderen te doen of een eerdere uitspraak te zien worden geëffectueerd.

Mede in antwoord op overeenkomstige vragen van de leden van de VVD-fractie merkt indiener op dat moeilijk harde cijfers zijn te verschaffen over de hoogte van de te bereiken besparingen. Het recente onderzoek dat is gedaan naar scheidingsbemiddeling bij echtscheidingen geeft aan dat een kostenbesparing substantieel kan zijn. De resultaten van de experimenten¹ bevestigen dat bemiddeling in vergelijking met de reguliere procedure een positieve bijdrage levert aan zowel de afhandeling van de scheiding als de oplossing van een conflict over de omgang met de kinderen. Het eindrapport inzake de experimenten schetst een positief beeld ten aanzien van de in het onderzoek gestelde vragen. In het experiment scheidingsbemiddeling is in 664 zaken bemiddeling beproefd. Het merendeel (77%) daarvan is met een volledige overeenkomst afgesloten. De meeste mensen zijn tevreden met zowel de bemiddeling als procedure (78%) als met de uitkomsten van de bemiddeling (75%). Een ruime meerderheid (86%) vindt dat de bemiddelingsgesprekken rechtvaardig zijn verlopen. In het experiment omgangsbemiddeling heeft in 321 zaken bemiddeling plaatsgevonden. Iets meer dan de helft (53%) van de ouders is als gevolg daarvan geheel of gedeeltelijk tot een omgangsregeling gekomen. Een vergelijkbaar percentage (55%) is tevreden met de bemiddeling als procedure, maar een kwart is ontevreden. Wat betreft de uitkomsten van de bemiddeling zijn mensen minder tevreden. Ruim een derde (39%) is tevreden, maar net zoveel mensen (37%) zijn ontevreden. Vooral de starre houding van de andere partner wordt als voornaamste reden voor de ontevredenheid genoemd. Toch vindt ruim de helft van de mensen (58%) de bemiddeling rechtvaardig.

Dat de resultaten in het experiment scheidingsbemiddeling over het algemeen gunstiger waren dan in het experiment omgangsbemiddeling valt

¹ Tussen maart 1999 en januari 2001 hebben onder verantwoordelijkheid van Justitie experimenten met scheidings- en omgangsbemiddeling plaatsgevonden.

deels te verklaren door het feit dat omgangsbemiddeling uitsluitend kon plaatsvinden na verwijzing door de rechter (waardoor het conflict zich reeds in een verder gevorderd stadium bevond), maar zeker ook door het feit dat conflicten rond de omgang met het kind diep ingrijpen in de emoties van ouders en daarmee op voorhand complexer zijn. Uit beide experimenten blijkt dat de afspraken die aan het einde van de bemiddeling zijn opgesteld en vastgelegd in een convenant, duurzaam zijn. Geen van de mensen die toentertijd geheel of gedeeltelijk afspraken gemaakt hebben, is in het jaar daarna naar de rechter dan wel advocaat gestapt. Voorts is geconcludeerd dat in het bemiddelingsproces de belangen van de zwakkere partij en met name het minderjarige kind voldoende worden gewaarborgd. Het rapport bevat tevens aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen c.q. aanvullingen op dit punt. Zo dient in de opleiding van bemiddelaars uitvoerig aandacht te worden besteed aan het feit dat met name emotionele ongelijkheid tussen partijen een blokkade in de bemiddeling kan vormen. Voorts zouden kinderen ouder dan 12 jaar door de bemiddelaar in de gelegenheid moeten worden gesteld om, in ieder geval schriftelijk, hun mening in de bemiddeling naar voren te brengen over voor hen relevante onderwerpen.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie waarom indiener het te besparen bedrag wil besteden aan de veiligheidshandhaving. Indiener wil benadrukken dat het de Kamer vanuit haar budgetrecht natuurlijk volkomen vrij staat welke aanwending dan ook te geven aan vrijvallende middelen. Gegeven echter de bij grote delen van de Kamer bij herhaling geuite zorg over de te geringe capaciteit van rechtbanken in de totale veiligheidsketen, kan hij zich een dergelijke aanwending ten behoeve van het veiligheidsbeleid voorstellen. Uiteraard regelt dit wetsvoorstel dat niet, zodat ook aanwending van de middelen voor een versterking van de infrastructuur voor bemiddeling, begeleiding, zorg en hulpverlening aangaande scheiding en omgang, bijvoorbeeld in de vorm een structureel netwerk van omgangshuizen, zoals deze leden suggereren, in beginsel mogelijk is. Indiener merkt overigens op dat de Kamer eerst onlangs het plan van aanpak heeft ontvangen dat de staatssecretaris van VWS naar aanleiding van het algemeen overleg over de scheidings- en omgangsproblematiek van 22 april 2004 bij brieven van 23 juni 2004 en 8 oktober 2004 had aangekondigd vóór oktober 2004 aan de Kamer te zenden. Voor zijn houding te dien aanzien verwijst indiener overigens naar zijn opmerkingen over een verschuiving in de rol van de Raad voor de Kinderbescherming, zoals indiener die ook naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State heeft toegelicht en verduidelijkt. Zie het Nader Rapport onder 8d. Indiener herhaalt overigens zijn waardering voor het PvdA-rapport «Ouder blijf je», waarin hij ook een aantal nuttige suggesties voor hulp aan gezinnen voor en na de scheiding heeft aangetroffen. Hij blijft overigens van mening dat die discussie primair buiten het kader van dit wetsvoorstel kan worden gevoerd. Voor de opvatting van indiener over de wenselijkheid van het creëren van een netwerk van omgangshuizen verwijst indiener naar zijn reactie op de vragen van de leden van de D66-fractie. Overigens kan deze discussie wat indiener betreft ook worden gevoerd nadat daadwerkelijk middelen vrijvallen als gevolg van aanvaarding van dit wetsvoorstel en meer zicht bestaat op de omvang van de besparingen.

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie inzake de kosten van de scheidingsbemiddeling merkt indiener op dat hiervoor dezelfde normen zullen gelden als uiteen gezet in de onlangs met de Kamer besproken nota over mediation in het algemeen. Dit betekent dat ter introductie van het fenomeen mediation de komende vijf jaren als gevolg van een overheidsbijdrage van € 200,- de eerste uren voor partijen kosteloos zijn, ongeacht hun financiële draagkracht. Partijen die in

aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp (minder dan € 2135,- netto inkomsten per maand) kunnen een mediation-toevoeging krijgen, waarbij de eigen bijdrage de helft bedraagt van de eigen bijdrage voor een gerechtelijke procedure. Overeenkomstig de wet op de rechtsbijstand krijgt de toegevoegde mediator een forfaitaire vergoeding van € 95,- per uur. Daarom gaat indiener vooralsnog niet uit van forse besparingen op kosten van gefinancierde rechtshulp, met dien verstande dat indiener, zoals hij in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heeft uiteen gezet, wel minder procedures bij de rechter verwacht. Mede doordat het wetsvoorstel voorziet in het desgewenst voorleggen van een conflict over de uitvoering van het ouderschapsplan aan de rechter zonder procureur, is mogelijk wel enige besparing op gefinancierde rechtshulp te verwachten. In grote lijnen zal het echter hoofdzakelijk gaan om een verschuiving van kosten naar het mediationtraject.

In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie en D66-fractie over waarop het getal van 12 bemiddelingsuren die vergoed zouden kunnen worden is gebaseerd, merkt indiener op dat 12 uren een gemiddelde is van het aantal uren dat doorgaans nodig is om zorgvuldig en verantwoord tot afspraken omtrent ontbinding van het huwelijk te komen. Alhoewel indiener met de leden van de SP-fractie van mening is dat de toegang tot een administratieve vorm van scheiden voor mensen met een lager inkomen gegarandeerd dient te zijn, meent indiener dat een maximumaantal te vergoeden mediationuren wel zou kunnen worden overwogen ten einde te voorkomen dat (één van) de echtelieden op kosten van de overheid onnodig lang het mediationtraject vertragen. Overigens voorziet het wetsvoorstel niet in een dergelijke beperking van het aantal te vergoeden mediationuren. Ook hier verwijst indiener naar de algemene discussie met regering over mediation.

De opmerking van de leden van de ChristenUnie-fractie dat indiener in elk geval een einde wil maken aan het fenomeen flitsscheiding, berust op een misverstand. Dit wetsvoorstel voorziet in vervanging van de huidige flits-scheiding door een meer waarborgen omklede rechtstreekse ontbinding van het huwelijk langs administratieve weg. Indien onverhoopt dit wetsvoorstel of dit onderdeel van het wetsvoorstel het Staatsblad niet zou halen, zal naar het oordeel van indiener alsnog door de wetgever moeten worden afgewogen of alsdan de flitsscheiding in zijn huidige vorm of anderszins aangepast kan blijven bestaan, gelet ook op de gebleken maatschappelijke behoefte en ontwikkeling in de praktijk, dan wel toch wordt gekozen voor het geheel en al schrappen van de mogelijkheid om te scheiden zonder rechterlijke tussenkomst. Het is indiener bij herhaling gebleken dat zich voor dit laatste geen Kamermeerderheid aftekent.

4. Mediation

Verschillende leden hebben vragen gesteld met betrekking tot het de positie van de mediator/scheidingsbemiddelaar. Zo vragen de leden van de PvdA-fractie wanneer een bemiddelaar erkend is en op het gewenste niveau kan acteren.

Indiener merkt op dat hem waar het betreft de tussenkomst van de jurist-bemiddelaar twee zaken voor ogen staan. Het eerste punt is dat echtgenoten die willen scheiden daarbij vrijwel steeds een derde zullen willen betrekken die het scheidingsproces op deskundige wijze begeleidt en informatie kan verstrekken over de juridische normen die van toepassing zijn. Deze derde dient derhalve een in het echtscheidingsrecht gespecialiseerde en ervaren jurist te zijn. Voorts heeft deze derde een vertrouwenspositie. Dit brengt met zich mee dat hij het gehele scheidingsproces van het begin tot het einde moet kunnen begeleiden. Het heeft de voorkeur van indiener dat echtgenoten die willen scheiden zich niet niet halverwege

het proces tot een andere derde dienen te wenden omdat de expertise van de eerste bemiddelaar niet voldoende is.

Het andere oogmerk van indiener is te komen tot een aanscherping van het thans in artikel 80 c lid onder c. voor de beëindiging van het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden gestelde vereiste van tussenkomst van een notaris of advocaat; indiener is namelijk de mening toegedaan dat zeker niet elke advocaat of notaris kwalificeert als deskundige op het terrein van het echtscheidingsrecht.

Een inventarisatie leert dat mediators en scheidingsbemiddelaars zich thans laten onderscheiden in de volgende categorieën:

1. de mediators die staan ingeschreven in het register van het Nederlands Mediation Instituut (NMI). Dit register is in essentie een algemeen register waarin een ieder die een basiscursus mediation heeft gevolgd zich kan laten registreren. Dit betekent dat registratie niet aan jurist-mediators is voorbehouden en ook personen met weinig tot geen ervaring in het register zijn opgenomen. Het NMI is overigens bezig met aanscherping van de aan registratie gestelde vereisten door onder meer een systeem van certificering.
2. de mediators die zijn toegelaten tot de bestanden van de rechtbanken in het kader van het thans lopende project *Mediation naast rechtspraak*.
Het belangrijkste criterium is hier het geregistreerd staan als NMI-mediator. Dit leidt er derhalve toe dat in de desbetreffende bestanden ook mediators zijn opgenomen die geen jurist zijn.
3. de mediators/scheidingsbemiddelaars die lid zijn van de Vereniging van Familierecht Advocaten en -Scheidingsbemiddelaars (VFAS). Deze bemiddelaars zijn – op grond van de door de VFAS gestelde toelatingscriteria – altijd ervaren familierechtjuristen die bovendien een grondige opleiding tot mediator-scheidingsbemiddelaar hebben voltooid.
4. de mediator/scheidingsbemiddelaars die lid zijn van de Vereniging voor Mediators en Scheidingsbemiddelaars in het Notariaat (VMSN). Deze juristen zijn eveneens – op grond van de VMSN gestelde toelatingscriteria – steeds ervaren familierechtjuristen die daarnaast een grondige opleiding tot mediator-scheidingsbemiddelaar hebben afgerond.
5. mediators/scheidingsbemiddelaars die zullen worden toegelaten tot het register van de Stichting Forensische Mediation (in oprichting). De forensisch mediator kan door de rechter als deskundige worden benoemd tijdens een gerechtelijke procedure. Tot het register zullen slechts mediators/scheidingsbemiddelaars worden toegelaten die voldoen aan de aan een deskundige te stellen vereisten. Toelating is niet beperkt tot mediators/scheidingsbemiddelaars die jurist zijn maar staat ook open voor mediators die tevens psycholoog of accountant zijn.
6. mediators die niet in een of meer van bovenstaande categorieën zijn in te delen. Het betreft hier vaak juristen, psychologen, accountants of maatschappelijk werkers die een mediation/scheidingsbemiddelingsopleidingstraject hebben gevolgd maar er voor kiezen zich niet te laten registreren in het NMI-register. Ingeval de desbetreffende mediator/scheidingsbemiddelaar jurist is, heeft deze meestal een andere achtergrond dan die van advocaat of notaris.

Indiener heeft er tegen deze achtergrond voor gekozen om in artikel 149 aan de scheidingsbemiddelaar de vereisten te stellen dat deze ten eerste een ervaren jurist is en voorts lid is van de VFAS of de VMSN omdat hij meent dat deze vereisten thans in voldoende mate waarborgen dat hetgeen door hem wordt beoogd en hiervoor uiteen is gezet ook wordt bereikt.

Desgewenst kan bij Algemene maatregel van bestuur een register van scheidingsbemiddelaars worden ingesteld waarbij iedere scheidingsbemiddelaar – ongeacht diens professionele achtergrond – dezelfde criteria worden gesteld om voor registratie in aanmerking te komen. Op deze wijze kan nadat de ontwikkelingen op het terrein van de scheidingsbemiddeling verder zijn uitgekristalliseerd volstrekte helderheid worden verschaft waar het de benodigde kwalificaties van de scheidingsbemiddelaar betreft en wordt voorts een mogelijke stammenstrijd tussen de respectieve beroepsverenigingen voorkomen. Tevens wordt bereikt dat voor iedere scheidingsbemiddelaar een eenduidige tuchtrechtprocedure geldt.

Indiener zou als basisuitgangspunt – gezien hetgeen hiervoor is aangevoerd – willen handhaven dat slechts deskundige en ervaren familierechtjuristen bij echtscheidingsbemiddeling gerechtigd zijn om de overeenkomst als bedoeld in artikel 1:149 te ondertekenen. Indien op enig moment een Algemene maatregel van bestuur zal gaan voorzien in een register, ligt het voor de hand voor deze te stellen criteria aansluiting te zoeken bij de criteria die worden gesteld door de Stichting Forensische Mediation (i.o.). Deze vereisten zijn onder meer:

- het hebben gevolgd van een gedegen opleidingstraject en het deelnemen aan nascholing;
- het langjarig in de praktijk beoefenen van het familierecht in het algemeen en het frequent uitvoeren van bemiddelingen met een hoog slagingspercentage in het bijzonder;
- het op kundige wijze omgaan met (juridische) normen in het bemiddelingsproces;
- het vermogen om (psychologische) relatieconflicten te analyseren en een grote bedrevenheid in het omgaan met conflicten;
- het hebben van kennis van de (ontwikkelings)psychologie van kinderen en vaardigheid in het spreken met kinderen;
- het deelnemen aan intervisie.

Op de vraag of een aldus geregistreerde scheidingsbemiddelaar uit het register moet kunnen worden geschrapt antwoordt de indiener bevestigend: uiteraard maken verplichtingen tot permanente educatie en intervisie deel uit van de te stellen criteria. Geregistreerde scheidingsbemiddelaars die niet aan deze verplichtingen voldoen verliezen daardoor hun registratie.

Voor de laatste opvattingen over de positie van het (minderjarige) kind in bemiddeling waarnaar de leden van de PvdA-fractie informeren verwijst indiener naar de Memorie van Toelichting onder punt 5 en zijn beantwoording van de door de Raad van State gestelde vragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken om meer duidelijkheid ten aanzien van de relatie tussen de zwakkere partij en de positie van de scheidingsbemiddelaar. Het is de indiener bekend dat in het opleidingstraject tot scheidingsbemiddelaar van VFAS en VMSN veel aandacht wordt geschonken aan deze relatie. Voorop staan hierbij steeds de neutrale en onafhankelijke positie van de bemiddelaar. Niettemin heeft deze tevens uitdrukkelijk de taak om er voor te zorgen dat beide echtgenoten over dezelfde informatie beschikken en dient hij er zorg voor te dragen dat de «zwakkere» partij zodanig wordt gecompenseerd dat gelijkwaardigheid in het bemiddelingsproces zo veel mogelijk wordt bereikt. De scheidingsbemiddelaar kan hiertoe de «zwakkere» partij adviseren om zich eenzijdig – parallel aan het bemiddelingstraject – te laten bijstaan door een deskundige partijadviseur, bijvoorbeeld een accountant, een advocaat of een jurist. Ook is goed denkbaar dat de scheidingsbemiddelaar de desbetreffende partij adviseert om een psycholoog of therapeut in te schakelen teneinde de weerbaarheid van deze echtgenoot

op emotioneel terrein te versterken. Indiener wijst er in dit verband overigens op dat – gezien het vorenstaande – er in bemiddeling veel meer ruimte bestaat voor de noodzakelijke ondersteuning en bescherming van de zwakkere partij dan in de procedure tot echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek.

Terecht wordt voorts door de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag gesteld naar nut en noodzaak om ook wettelijk te regelen dat in bemiddeling de mogelijkheden worden verkend tot het voortduren van het huwelijk. Door prof. dr. G.P. Hoefnagels is een langdurig empirisch wetenschappelijk onderzoek verricht naar scheidingsbemiddeling. Uit dit onderzoek komt naar voren dat in een bemiddeling als eerste de relationele dimensie van het scheidingsproces aan de orde dient te worden gesteld door de bemiddelaar, waarbij het begrip *scheidingsmelding* centraal staat. In deze fase wordt nadrukkelijk onderzocht of de problemen die door de echtgenoten naar voren worden gebracht opgelost zullen worden door echtscheiding of een andere vormgeving van de relatie is geïndiceerd. Op deze wijze worden lichtvaardige scheidingen voorkomen en komt het zeker voor dat door te kiezen voor een andere structuur van het huwelijk of door het kunnen verbeteren van hun communicatie de echtgenoten besluiten om niet te scheiden maar te kiezen voor een voortzetting van hun huwelijk op andere wijze.

De leden van de fractie van D66 informeren naar het aantal beschikbare scheidingsbemiddelaars dat nodig is voor de administratieve scheiding zoals voorgesteld door indiener. Indiener merkt op dat hij verwacht dat er voldoende gekwalificeerde scheidingsbemiddelaars beschikbaar zijn. Ook nu reeds wordt een groot aantal echtscheidingen door scheidingsbemiddelaars begeleid, welke vervolgens formeel worden afgewikkeld door de rechter of via de weg van de *flits scheiding*. De scheidingsbemiddelaars die zijn aangesloten bij de VFAS zijn tevens advocaat. Zij zullen door invoering van de door indiener voorgestelde wetgeving een verschuiving zien in hun werkzaamheden doordat het aantal gerechtelijke echtscheidingsprocedures naar verwachting sterk zal verminderen.

5. Voortzetting van de zorg- en opvoedingsrelaties ten aanzien van kinderen

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de indiener in de memorie van toelichting veel aandacht besteedt aan de voortzetting van het ouderschap na de scheiding c.q. de ontbinding van het geregistreerd partnerschap in het geval er minderjarige kinderen binnen de respectievelijk relatie zijn waar beide ouders met het gezag belast zijn. Het is deze leden niet duidelijk of de belangen van het kind bij ontbinding van het geregistreerd partnerschap op dezelfde wijze gewaarborgd worden als bij ontbinding van het huwelijk. Deze leden vragen of zij het goed begrijpen dat in de daartoe bedoelde overeenkomst bij ontbinding van het geregistreerd partnerschap geen bepalingen met betrekking tot een op te stellen ouderschapsplan zijn opgenomen?

Indiener wenst hierover het volgende op te merken. Deze leden hebben erin gelijk dat de verplichting tot het opstellen van een ouderschapsplan door indiener alleen is voorgesteld bij de ontbinding van een huwelijk. Bij nader inzien komt indiener tot de conclusie dat er geen reden is om af te zien van de verplichting tot het opstellen van een ouderschapsplan bij de ontbinding van een geregistreerd partnerschap, ondanks het feit dat de rechtsfiguur van geregistreerd partnerschap eerst in 2006 zal worden geëvalueerd. Daar het geregistreerd partnerschap dezelfde juridische consequenties heeft als het huwelijk, dienen deze twee rechtsfiguren zoveel mogelijk op elkaar te worden afgestemd. De Nota van Wijziging die deze Nota vergezelt, voorziet daarom in het van overeenkomstige toepas-

sing verklaren van artikel 1:150 ten aanzien van de ontbinding van een geregistreerd partnerschap.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere motivering van de indiener of artikel 1:150 BW de geëigende plaats is voor bepalingen met betrekking tot het ouderschapsplan. Zij vragen of de indiener ook heeft gedacht aan het Wetboek van Rechtsvordering. Deze leden vragen waarom zijn voorkeur daar wel of niet naar uitgaat. Indiener geeft aan dat de bepalingen met betrekking tot het ouderschapsplan primair materiële bepalingen zijn. Dat is de reden dat indiener er niet voor kiest deze op te nemen in het Wetboek van Rechtsvordering.

Voorts merken deze leden op dat in de memorie van toelichting impliciet zou worden verondersteld dat ouders in de gemeenschappelijke woning blijven wonen tot aan de officiële scheiding en er derhalve continuïteit blijft in het contact tussen beide ouders en hun kind(eren). In de praktijk echter heeft meestal één der ouders de gemeenschappelijke woning al verlaten voor de scheiding definitief is. Deze leden vragen of het voorstel niet impliceert dat ouders bij elkaar en bij de kinderen dienen te blijven tot er een overeenkomst is bereikt die voldoet aan de bij de wet gestelde bepalingen en wat door de indiener bedoeld wordt met «in dit opzicht dient een vinger aan de pols te worden gehouden». Indiener geeft aan dat het wetsvoorstel geenszins impliceert dat de ouders in één huis blijven wonen. Dit berust kennelijk op een misverstand en is in veel gevallen juist zeer onwenselijk. Tijdens het scheidingsproces tussen ouders onderling of direct na de aanvang van de bemiddeling kunnen hierover voorlopige afspraken worden gemaakt. Met het wegvallen van de automatismen die binnen een huwelijk aan de orde zijn, lijkt er plotseling een veel groter probleem te ontstaan dan werkelijk het geval is. Echtgenoten dienen in deze fase te worden begeleid om hen voor deze valkuil te behoeden. Het is om die reden noodzakelijk dat de wetgever benadrukt dat er in de verzorgings- en opvoedingsrelatie tussen de ouders en de kinderen in beginsel niets verandert op de enkele grond van de ontbinding van het huwelijk zelf, noch op grond van een situatie dat een der ouders voorlopig de echtelijke woning verlaat.

De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte op welke wijze in de voorstellen recht wordt gedaan aan de opvattingen en wensen van het minderjarige kind met betrekking tot het ouderschapsplan. Zij vragen of de indiener bij zijn voorstellen rekening gehouden heeft met de bepalingen uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)? Indiener wenst daar als volgt op te reageren. Met betrekking tot de positie van het kind in het geval van echtscheiding kan voorts worden opgemerkt dat het wetsvoorstel de ouders dwingt tot het betrachten van grote zorgvuldigheid. Het huwelijk kan slechts worden beëindigd of ontbonden op gemeenschappelijk verzoek nadat de ouders in de overeenkomst die wordt beschreven in artikel 149 onder c (nieuw) een gedegen ouderschapsplan hebben opgenomen. Bemiddeling kan in scheidingszaken waar kinderen bij betrokken zijn een sterk ondersteunende rol vervullen. Verwezen zij hier in de eerste plaats naar het door Hoefnagels geïntroduceerde begrip paraplugesprekken, daarnaast naar de recente uitgave «Kind in bemiddeling» van Van Leuven en Hendriks dat goed de laatste opvattingen op dit terrein beschrijft en tevens een praktische handleiding biedt voor bemiddelaars. Indien het kind oud genoeg en «volwassen» genoeg is wordt dit uiteraard door de mediator gehoord.

Indiener is verheugd dat de leden van de PvdA-fractie het uitgangspunt met hem delen, dat ouders ook na hun echtscheiding gezamenlijk verantwoordelijk blijven voor de opvoeding van hun kinderen. Daaruit vloeit voort dat het spreken over «omgang» van een ouder met zijn kind geen recht doet aan de gewenste situatie. Deze leden zijn van mening dat na

een echtscheiding het belang van het kind moet prevaleren. Zij vragen of de indiener dat uitgangspunt deelt. Voorts vragen zij of de interpretatie van deze leden juist is dat de indiener meent dat het in alle gevallen goed is als het kind contact onderhoudt met beide ouders en als de opvoedende en verzorgende taken op gelijkwaardige wijze door beide ouders worden ingevuld.

Indiener wenst hier als volgt op te reageren. Uiteraard heeft ook bij de indiener steeds het belang van het kind centraal gestaan. De veronderstelling, dat indiener meent dat het in alle gevallen goed is als het kind contact onderhoudt met beide ouders en als de opvoedende en verzorgende taken op gelijkwaardige wijze door beide ouders worden ingevuld, is in zoverre juist dat in zeer specifieke gevallen uitzondering mogelijk moet zijn zoals indiener in antwoord op de volgende vragen van deze leden zal verduidelijken.

In dit kader vragen de leden van de PvdA-fractie of de indiener de mening van deze leden deelt dat, gezien het feit dat een aantal echtscheidingen zeer conflictueus verloopt en mede daardoor ernstige loyaliteitsconflicten bij kinderen kunnen ontstaan die zo ernstig kunnen zijn dat het kind dat niet aan kan en het beter is om – liefst tijdelijk – afstand te nemen van één van de ouders, of dat sprake is van misbruik of mishandeling, dit gezamenlijke ouderschap in de praktijk niet altijd tot de mogelijkheden behoort. Op welke wijze houdt de indiener in zijn initiatiefwetsvoorstel rekening met deze situaties, zo vragen deze leden.

Indiener geeft aan dat beide situaties waarop de leden van de PvdA-fractie doelen wel moeten worden onderscheiden. Het enkele feit dat ouders van elkaar scheiden kan niet de grond zijn voor het (tijdelijk) afstand nemen van een der ouders. In dit perspectief vraagt indiener aandacht voor het probleem van de ouder die er op uit is een zodanige atmosfeer te creëren, dat daarmee de andere ouder buiten spel wordt gezet. Omdat het bij zeer conflictueus verlopen echtscheidingen en loyaliteitsconflicten bij de kinderen vrijwel altijd zal gaan om procedures op tegenspraak, is het net als nu uiteindelijk altijd aan de rechter om te beoordelen of er een voldoende grond is om een ouder – tijdelijk – op afstand van het kind te zetten. Nogmaals, een dergelijke zware maatregel vindt geen directe aanleiding in de scheiding zelf. In de tweede plaats doelen de leden van de PvdA-fractie op situaties van misbruik of mishandeling. Een dergelijk reden is meestal reeds tijdens het huwelijk ontstaan. Het is dan de verantwoordelijkheid van de andere ouder dus al tijdens het huwelijk dit tijdig bij de daartoe aangewezen instanties onder de aandacht te brengen.

Deze leden vragen vervolgens of de indiener vindt dat het contact tussen een ouder en een kind niet mag worden onderbroken als sprake is van een ontzettingsgrond zoals genoemd in artikel 1:269 BW. De leden van de VVD-fractie hebben ook een soortgelijke vraag gesteld.

Indiener geeft aan, dat als er sprake is van ontzettingsgronden het contact tussen het kind en de ontzette ouder fors zal worden gereduceerd maar dit – (enigszins paradoxaal: in het belang van het kind) – doorgaans niet geheel moet worden verbroken. Naar de mening van indiener zouden omgangshuizen in deze gevallen een nuttige functie kunnen vervullen.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd over het feit dat de indiener het verplichte ouderschapsplan in zijn wetsvoorstel opneemt. Zoals al opgemerkt in de memorie van toelichting, vormde het pleidooi voor een ouderschapsplan een belangrijk onderdeel van de PvdA-nota «Ouder blijf je» uit april 2004. Zij vragen of de indiener nader kan verklaren waarom het ouderschapsplan alleen verplicht wordt gesteld bij gezamenlijk gezag, en niet bij eenhoofdig gezag en of hij overwogen heeft om ook bij eenhoofdig gezag een ouderschapsplan in beginsel verplicht te stellen, in

plaats van, of aanvullend op de minimumomgangsnorm die nu in zijn voorstel is vervat.

Indiener geeft aan dat hij deze keuze heeft gemaakt op praktische gronden, maar hij sluit uiteraard niet uit dat eenhoofdig gezag zich kan ontwikkelen tot gezamenlijk gezag waarna het alsnog opstellen van een ouderschapsplan is vereist. De Kamer heeft het uitgangspunt aanvaardt dat ook bij één-oudergezag een reële rol van beide ouders in de zorg en opvoeding van hun minderjarig kind moet bestaan, althans substantieel contact. Gelet op het feit dat de gevallen van eenhoofdig gezag steeds schaarser zijn geworden, heeft indiener ervoor gekozen om voor deze situaties een omgangsregeling te reserveren.

Deze leden vragen vervolgens of indiener heeft overwogen om de in artikel 1:150 lid 1 onder 3 BW genoemde «gewichtige aangelegenheden» ten aanzien van hun kinderen en de wijze waarop deze worden vervat in het ouderschapsplan in de wet verder uit te werken. Zij vragen of een dergelijke nadere uitwerking meer houvast voor de kinderen kan geven en aan welke gewichtige aangelegenheden indiener denkt en op welke wijze deze in het ouderschapsplan naar voren moeten komen.

Indiener geeft aan dat hij dit bewust niet heeft gedaan omdat deze gewichtige aangelegenheden veelal zo feitelijk van aard zijn dat het ontwerpen van een sluitende regeling ter zake niet mogelijk en onwenselijk is. Het is beider ouders verantwoordelijkheid om zelf te beoordelen wanneer er sprake is van gewichtige aangelegenheden.

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat indiener vindt dat een kind na ontbinding van het huwelijk van de ouders recht houdt op een «gelijkwaardige» verzorging en opvoeding door beide ouders. Zij vragen indiener of hij kan toelichten hoe deze gelijkwaardigheid in de praktijk moet worden ingevuld. Deze leden vragen voorts waarom hij heeft afgezien van de in het algemeen overleg van 22 april 2004 aangekondigde bepaling in zijn voorstel, dat een kind ten hoogste zeven aaneengesloten dagen zijn gewone verblijfplaats bij een ouder mag hebben. Indiener is onverminderd van opvatting dat de gelijkwaardigheid van ouders het uitgangspunt moet zijn maar was bij nader inzien van mening dat het opnemen in het wetsvoorstel van de 7-dagen norm niet wenselijk is omdat de kans bestaat dat een dergelijke norm te zeer een eigen leven gaat leiden.

Deze leden vragen de indiener voorts welke invloed hij als wetgever denkt te kunnen hebben, om het «traditionele patroon» – hoofdverblijfplaats kind bij de moeder met een omgangsregeling voor de vader – kan veranderen. Daarnaast vragen zij hoe indiener de in het nieuwe lid van artikel 1:247 BW voorgestelde plicht voor de ouder om de ontwikkeling van de band van het kind met de andere ouder te bevorderen, concreet gestalte wil geven.

Indiener vindt dat de wetgever zodanige normen dient te stellen dat beide ouders volstrekt gelijk worden behandeld. Goed ouderschap van de ouders brengt met zich mee dat dezen – indien gewenst daarbij begeleid – tot bevredigende maatwerkafspraken zullen komen waar het betreft de concrete vormgeving van de zorgen opvoedingsrelatie van beide ouders tot hun kinderen. Het is de taak van de wetgever om dit kader te scheppen. Indien ouders de rechter een conflict voorleggen omtrent de gemaakte afspraken, dan dient deze er op toe te zien of de afspraken binnen dit kader van gelijkwaardigheid van beide ouders zijn gemaakt.

Als sprake is van éénhoofdig gezag introduceert de indiener een minimumomgangsnorm van twee etmalen per veertien dagen. De leden van de PvdA-fractie vragen de indiener nader verklaren waarop deze norm is gebaseerd. Deze leden vragen voorts waar de indiener een pleidooi

voor een minimumnorm heeft gevonden in het rapport «Het verdeelde kind» (Spruijt e.a.). Deze leden menen dat dit rapport juist niet voor het vaststellen van normen pleit. Voorts vragen zij wat de indiener vindt van de door deze leden onderschreven stelling van de onderzoekers in dit rapport en van andere deskundigen dat een minimumnorm niet goed rekening houdt met de individuele situatie per kind en gezin en dat een minimumnorm het gevaar in zich draagt tevens het maximum te worden en waarom de indiener de minimumnorm overigens heeft beperkt tot situaties van eenhoofdig gezag.

Het opnemen van een minimumomgangsnorm in het wetsvoorstel is gebaseerd op de door de Kamer aangenomen motie-Dittrich c.s. Indiener benadrukt dat een dergelijke norm de minimumnorm is en er kan mitsdien in goed overleg tussen de ouders van worden afgeweken. Indiener ziet het gevaar ook dat de minimumnorm in sommige gevallen de maximumnorm zal zijn. Een dergelijk situatie acht indiener niettemin te prefereren boven de thans vaak voorkomende situatie dat de ouder die het gezag niet heeft zijn kind in het geheel niet ziet. Daarbij komt dat deze minimumnorm per definitie is beperkt tot gevallen van eenhoofdig gezag, waarbij de ene ouder «alles te zeggen heeft» en de andere ouder vrijwel niets. In gevallen van gezamenlijk gezag daarentegen is de (juridische) positie van elk van beide ouders volstrekt gelijk aan die van de ander en dienen zij in onderling overleg een ouderschapsplan op te stellen. In deze gevallen is een minimumomgangsnorm niet aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie vragen nog het volgende. In onder andere het rapport «Het verdeelde kind» wordt gesteld dat het opvallend is dat naast de vier in de wet genoemde ontzeggingsgronden een vijfde ontbreekt, te weten langdurige en ernstige ouderlijke conflicten. Deskundigen zouden deze contra-indicatie mogelijk expliciet in de wet opgenomen willen zien. Zij vragen of de indiener uiteen kan zetten of hij dit ook overwogen heeft, en zo ja, waarom hij daar niet toe is overgegaan. Indiener heeft dit niet overwogen en wel om het volgende. De ouder die de andere ouder wil «verstoten» heeft in een dergelijk geval immers vrij spel. Het laten ontstaan van een escalerende ruzie zou dan immers voldoende zijn om het beoogde resultaat te bereiken.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de principiële norm is dat het kind recht heeft op gelijke omgang met en verzorging door elk van beide ouders. Wordt omgekeerd ook de norm gehanteerd dat beide ouders recht hebben op omgang met het kind, of is alleen het belang van het kind leidend voor het ouderschapsplan, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Indiener geeft aan dat het belang van het kind centraal staat en dat het belang van ieder van de ouders een afgeleide daarvan is. Ouders hebben zowel het recht als de plicht tot omgang met hun kind.

De gedachte bij de huidige interventies bij de beëindiging van het huwelijk is dat de overheid de zwakkere partij dient te beschermen. Wordt deze gedachte verlaten met dit voorstel, zo vragen deze leden. Indiener wenst daar als volgt op te reageren. Het is de vraag of het door deze leden gestelde juist is. Indiener merkt op dat dit is een criterium dat (vaak impliciet) wordt gehanteerd, maar zeker niet hét criterium is. Dit wetsvoorstel doet hieraan niets af, maar voegt er evenmin iets aan toe.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens of de indiener zich realiseert dat het nu juist vaak problemen binnen het huwelijk zijn die de aanleiding vormen voor de scheiding, als hij schrijft dat zaken die tijdens het huwelijk geen probleem vormden, dat ook niet zouden moeten worden door de verbreking daarvan. Zij vragen voorts of het nu juist niet zo is dat de oorzaak van de scheiding ligt in de duurzame ontwrichting van de harmonie van het huwelijk en dat er langdurig spanningen kunnen blijven bestaan tussen de voormalige huwelijkspartners.

Indiener realiseert zich terdege dat het zo kan zijn dat er problemen bestaan die de oorzaak van de scheiding vormen en ook tijdens de scheiding onverminderd blijven bestaan waar het betreft het ouderschap van de ouders ten opzichte van hun kinderen. Hij heeft duidelijk willen maken dat dit echter geen automatisme is en dat veel problemen rond ouderschap door de scheiding worden gecreëerd en uitvergroot. Indiener beoogt met dit wetsvoorstel dit laatste sterk te reduceren, mede doordat toepassing van mediation rond echtscheiding door het wetsvoorstel sterk wordt aangemoedigd.

Op de vraag van deze leden hoe een ouderschapsplan eruit zal moeten gaan zien en aan welke voorwaarden het moet voldoen verwijst indiener gaarne naar de diverse uitweidingen hierover in de memorie van toelichting en het nader rapport.

De leden van de SP-fractie ondersteunen van harte het uitgangspunt van dit wetsvoorstel, dat ouders na echtscheiding gezamenlijk het gezag over de kinderen blijven uitoefenen en de zorg- en opvoedingsrelatie met hun kinderen voortzetten. Indiener is blij met deze ondersteuning. Ook nu al zou het echter zo moeten zijn dat gezamenlijk gezag de norm is en eenhoofdig gezag de uitzondering. Toch blijkt in de praktijk dat rechters, zeker waar de beide ouders er niet in slagen om via bemiddeling tot oplossingen te komen, geneigd zijn om de moeder het gezag toe te kennen. De leden vragen of indiener mogelijkheden ziet om dit «automatisme» bij de rechtbank tegen te gaan. Ook de leden van de GroenLinks-fractie hebben deze vraag gesteld.

Indiener merkt op dat het inderdaad zo zou moeten zijn dat gezamenlijk gezag de norm is en eenhoofdig gezag de uitzondering is. Sinds 1998 is dit voor het overgrote deel van de gevallen ook de praktijk. Het is derhalve niet meer een juiste aanname dat – vooral in geval van conflict – de rechter slechts de moeder met het gezag belast. De praktijk is dat beide ouders wel het gezag krijgen, maar dat in het kader van voorlopige voorzieningen een hoofdverblijfplaats voor het kind wordt vastgesteld (meestal bij de moeder) en dat de andere ouder (meestal de vader) een omgangsregeling krijgt. Deze rechtspraktijk is in ogen van indiener een sterke uitholling van de bedoeling van de wetgever in 1998. Thans is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig dat het mogelijk maakt dat een ouder eenzijdig kan vragen alsnog met het gezag te worden belast indien hij dit nog niet heeft. Dit wetsvoorstel is vooral van toepassing op gevallen van vóór 1998.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de indiener nader te onderbouwen waarom het instellen van gezamenlijk gezag over de kinderen met een gelijkwaardig recht op verzorging en opvoeding de voorkeur geniet boven de reeds bestaande situatie. Indiener vermoedt dat deze leden er (onterecht) vanuit gaan dat in de bestaande situatie ouders na een scheiding niet het gezamenlijk gezag behouden, maar dat één ouder met het gezag wordt belast. Indiener verwijst naar het antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie.

Onverlet de soms zeer schrijnende situaties die zich ten aanzien van de niet-verzorgende ouder kunnen voordoen, lijkt het de leden van de GroenLinks-fractie onwenselijk dat voor het welbevinden van de kinderen belangrijke aspecten van verzorging en opvoeding conflicten tussen de ex-partners er bijvoorbeeld toe zouden kunnen leiden dat kinderen gedwongen worden letterlijk twee gescheiden levens op te bouwen doordat de partners het bijvoorbeeld niet eens kunnen worden over de schoolkeuze en daarom, elk afzonderlijk van elkaar, besluiten de kinderen tegelijkertijd op twee scholen in te schrijven en voor de duur van de toegekende omgangsrechten kinderen daar naar school te laten gaan. Deze leden vragen de indiener daarom het belang van het kind nader uit te werken in het wetsvoorstel.

Indiener benadrukt dat het belang van het kind voorop staat en gestalte krijgt in het verplicht op te stellen ouderschapsplan. Ouders dienen de zorg en opvoedingstaken te verdelen, met als uitgangspunt dat zij een gelijkwaardige positie hebben. In dat opzicht kunnen ouders geen vrijblijvende en conflicterende afspraken maken. Praktische belemmeringen kunnen leiden tot een niet precies gelijke verdeling van zorgtaken over beide ouders.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het voorliggende wetsvoorstel gelijkwaardige opvoeding en verzorging van het kind door beide ouders het uitgangspunt wordt. Ouders maken samen een ouderschapsplan en er komt een minimumnorm voor omgang. Zij vragen of van de minimumnorm worden afgeweken wanneer er sprake is van een uitzonderlijke situatie, bijvoorbeeld bij misbruik of geweld door één van de ouders richting het kind.

Indiener geeft aan dat er inderdaad situaties kunnen ontstaan dat van de minimumomgangsnorm kan worden afgeweken. Het gaat hier evenwel om uitzonderingsgevallen. Hij doelt dan op ontzeggingsgronden zoals die zijn opgenomen in 1:269 BW.

Deze leden vragen voorts of voor een wijziging in het ouderschapsplan de toestemming van beide ouders vereist is en of daar dan in bijzondere situaties van kan worden afgeweken.

Indiener geeft aan dat voor het overgrote deel van de gevallen kan het ouderschapsplan slechts worden gewijzigd als beide ouders daarmee kunnen instemmen. Er zijn inderdaad uitzonderingsgevallen. Indiener doelt dan vooral op de situaties zoals die zojuist hierboven zijn aangegeven.

De leden van de D66-fractie vragen vervolgens of de indiener advies over het wetsvoorstel heeft ingewonnen bij belangenorganisaties van ouders die het slachtoffer zijn van «omgangsonrecht»; te denken valt aan de Stichting Dwaze Vaders en de Stichting Kinderen Ouders Grootouders. Indiener heeft inderdaad met een aantal belangenorganisaties gesproken, maar heeft zich vooral door redelijkheid en billijkheid laten leiden. Voor zover bekend staan dergelijke organisaties wel positief tegenover het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie merken op dat indiener het belang benadrukt van het begeleiden van de voormalige echtelieden bij het uitvoeren van de afspraken over de kinderen. Welke taak kunnen zogenaamde «omgangshuizen» daarin vervullen, zo vragen deze leden. Zij vragen in dit kader of indiener het, met deze leden, wenselijk acht dat er een landelijk netwerk van omgangshuizen komt.

Indiener staat niet onwelwillend tegenover een landelijk netwerk van omgangshuizen. Wel zou hij sterk willen benadrukken gebruik van dergelijke omgangshuizen als ultimum remedium moet dienen. Omgangshuizen kunnen in gevallen waarin een ouder tijdelijk van het gezag is ontzegd en wanneer de gezagsuitoefening weer (geleidelijk) wordt hervat een rol spelen. Het is niet de bedoeling dat de andere ouder hiervoor expliciet toestemming moet geven, zoals nu veelal het geval is.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat een kernpunt van het voorliggende wetsvoorstel is dat het gezamenlijk ouderschap doorloopt na de echtscheiding. Uitgangspunt is dat beide ouders de verplichting en verantwoordelijkheid hebben om zoveel mogelijk verantwoordelijkheden en zorgtaken in het belang van de kinderen op zich te nemen.

Deze leden stemmen met dit principe in. Indiener is hiermee verheugd. In beginsel zal het in veel gevallen in het belang van het kind zijn dat beide ouders op basis van gelijkwaardigheid vorm geven aan een

ouderschapsplan. De vraag is of je een en ander vervolgens, tot en met een minimumnorm voor de omgangsregeling toe, niet alleen wettelijk kan vastleggen maar ook in de praktijk kan realiseren. In de praktijk komt van deze naleving (van een wettelijk ouderschapsplan) niets terecht. Zelf als er bemiddeling aan te pas komt. Zie niet alleen de vele betalingsproblemen, maar ook de omgangsproblemen waarmee vooral vaders te maken hebben. Betaling kan veelal worden afgedwongen, maar het blijft rompslomp geven en verhoudingen worden er niet beter van. Het afdwingen van omgangsregelingen zet verhoudingen zelfs dusdanig op scherp, dat betwijfeld kan worden of dit afdwingen in het belang van het kind kan worden geacht. De leden van de ChristenUnie-fractie betwijfelen derhalve of, met alle goeds dat er als zodanig te zeggen is over de totstandkoming van een ouderschapsplan en handhaving van de naleving ervan om nadere toelichting over met name het aspect omgangsrecht als wettelijke minimumnorm.

Indiener wenst hier als volgt op in te gaan. Hoewel de wetgever nooit een volstrekt ideale situatie kan creëren, zal het wetsvoorstel wel een sterke verbetering door de aangescherpte normstelling teweeg brengen. Op zichzelf zal dit op termijn weer leiden tot aanvaarding van de vanzelfsprekendheid ervan.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken voorts op, dat de eigen verantwoordelijkheid van beide ouders na echtscheiding met zich meebrengt dat afspraken zoveel mogelijk er op gericht moeten zijn het leven voor kinderen makkelijker te maken. Het ouderschapsplan moet zoveel mogelijk de zekerheid bieden dat kinderen niet de dupe worden van onrechtvaardige en onderbelichte afspraken. Zij vragen of de indiener er daarbij niet te gemakkelijk van uitgaat dat de minimumnorm in zake omgang, of het hebben van twee adressen te allen tijde in het belang van de kinderen kan worden geacht.

Indiener geeft aan dat ouders moeten leren denken vanuit belang van het kind en dat ze niet primair vanuit hun eigen voorkeuren moeten redeneren. Tijdens de bemiddeling wordt dit aspect sterk benadrukt. Als ouders alle goeds voor hebben met hun kinderen, dan zullen ze een pakket evenwichtige afspraken vast leggen in het ouderschapsplan. Er zijn omstandigheden denkbaar waarin dat bepaald niet het geval is, aldus de leden van de ChristenUnie-fractie. Zij vragen of het wetsvoorstel van de indiener voldoende voorziet in die situaties. Moet een ouder niet minimaal de gelegenheid hebben bij de rechter te vorderen dat in dergelijke omstandigheden van omgang wordt afgezien, zo vragen deze leden. Indiener geeft aan dat ouders er samen moeten uitkomen. Het kan heel goed zo zijn dat een kind in een specifiek geval hoofdzakelijk bij een ouder woont: het wetsvoorstel verbiedt dit zeker niet. Als beide ouders gemotiveerd vinden dat dit in het belang van het kind is (en het kind zich hierover ook zelf heeft uitgesproken) kan dat een goede oplossing zijn die in het ouderschapsplan wordt opgenomen. De rechter dient er slecht aan te pas te komen indien ouders een onoplosbaar conflict over de te maken of gemaakte afspraken hebben.

6. Naleving

De leden van de CDA-fractie merken op dat in zijn algemeenheid de vraag gesteld kan worden wie of welke instantie toetst of voldoende rekening is gehouden met de belangen van het kind nu bij scheiding, c.q. ontbinding van het geregistreerd partnerschap, in de zorg- en opvoedingssituatie zich wijzigingen zullen voordoen die in praktisch alle gevallen een voor het kind ongunstiger basissituatie zal betekenen. Indiener wil graag benadrukken dat tijdens de huwelijkse situatie de belangen van het kind in het algemeen geen zorg is van de overheid. In dit opzicht dient de opmerking van deze leden dan ook enigszins te moeten gerelativeerd. In de huidige

situatie van echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek kijkt de rechter in de praktijk niet of hooguit zéér marginaal naar de belangen van het kind. Het is dan ook primair de verantwoordelijkheid van de ouders om rekening te houden met de belangen van het kind.

In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie over de maatregelen van de kindbescherming en de andere rol die de Raad voor de Kinderbescherming zou moeten vervullen, geeft indiener aan dat indien er sterke en gerede aanwijzingen zijn dat er «echt iets aan de hand is» er uiteraard een rol voor de kindbescherming is weggelegd. Indiener doelt dan vooral op situaties waarvoor de kindbescherming primair in het leven is geroepen. Verklaringen van één van de ouders die opeens tijdens de rechterlijke procedure worden geuit, dienen hard te kunnen worden gemaakt. Het gegeven dat ouders van elkaar scheiden is op zichzelf geen aanleiding om de kindbescherming in te schakelen. Het is derhalve niet altijd noodzakelijk om de Raad bij de rechtszittingen aanwezig te doen zijn. Overigens bestaat daartoe ook geen wettelijke verplichting in zaken van gezag en omgang. De Raad voor de Kinderbescherming moet een meer bemiddelende rol gaan spelen. Om de beoogde dejuridisering gestalte te geven, moeten de langdurige onderzoeken van de Raad worden vermeden. Beter is om ter zake van de hulp aan en eventuele advisering van ouders te spreken van «gezagsbegeleiding» in plaats van «kindbescherming». Daar heeft de Raad wel degelijk een toegevoegde waarde. Dit zal voornamelijk een mentaliteitsverandering vergen. Indiener ziet liever dat de capaciteit van de medewerkers van de huidige Raad wordt ingezet in begeleiding van de voormalige echtelieden bij het in de praktijk uitvoeren van de gemaakte afspraken over zorg en opvoedingstaken (vergelijk de begeleide omgangsregeling en bemiddeling bij ophalen van de kinderen als dit spanningen geeft), dan dat de capaciteit vooral wordt gestoken in het produceren van extra bureaucratie.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe de rechter tot een oordeel moet komen als de Raad voor de Kinderbescherming een andere rol heeft, merkt indiener het volgende op. Het is primair de taak van de rechter om de verantwoordelijkheid van het maken van afspraken terug bij de ouders te leggen. Ouders moeten de afspraken maken en ze ook uitvoeren, dat is niet de taak van de rechter. Het is dan van groot belang dat de ouders zoveel mogelijk bij de totstandkoming van deze afspraken worden betrokken, ook indien er conflicten over rijzen. Op de vraag van deze leden of het verkorten van onderzoeken van de Raad een alternatief zou zijn, merkt indiener op dat er nu reeds lange wachtlijsten zijn bij de Raad. In de praktijk zal wezenlijke verkortingen naar verwachting niet haalbaar zijn, zeker niet binnen de thans beschikbare budgetten. Bovendien ziet indiener principieel geen rol voor de Raad weggelegd als het gaat om het maken van afspraken. Dat is primair een taak van de ouders en de eventuele bemiddelaar. Het grote voordeel voor het kind hierbij dat zijn ouders uit een «vechthouding» ten opzichte van elkaar worden gehouden.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de indiener nader wil motiveren waarom de Raad wel een nadrukkelijke rol zou moeten krijgen bij (de handhaving van) de nakoming van de zorg- en opvoedingsregelingen en of een andere instelling dan de Raad een functie heeft bij de handhaving van de overeenkomst, geeft indiener aan dat hij heeft overwogen om een andere instelling een functie te geven bij de handhaving van de overeenkomst. Indiener wenst vooralsnog zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande kaders. Hij acht de Raad voor de Kinderbescherming zeer wel in staat om enerzijds de taken uit te voeren die zij in het kader van de kindbescherming heeft en anderzijds een meer begelei-

dende rol te spelen bij de – indien nodig – nakoming van afspraken in een ouderschapsplan. Hij spreekt dan ook expliciet tegen dat wanneer handhaving geboden is, daar al impliciet uit spreekt dat er conflicten zijn ontstaan bij de nakoming van de zorg- en opvoedingsafspraken. De Raad kan met haar expertise zeker een consulterende rol vervullen. Bovendien kunnen ouders in de praktijk ervaren op welke onderdelen het ouderschapsplan de meest kwetsbare afspraken blijkt te bevatten. Discussies en meningsverschillen komen in vrijwel elke relatie en ook tijdens het huwelijk voor. Het gaat erom om – juist in het belang van de kinderen – dergelijke meningsverschillen niet te laten uitmonden in onhanteerbare en escalerende conflicten waarbij de redelijkheid ver te zoeken is.

De leden van de PvdA-fractie vragen de indiener zijn stelling dat de overheid vrijwel meteen sancties oplegt als «de man» de door de rechter opgelegde regeling (deels) niet uitvoert maar dat de overheid dit nalaat als «de vrouw» de haar door de rechter opgelegde regeling niet uitvoert, nader met feiten te onderbouwen. Indiener wil hierbij als voorbeeld het beleid ten aanzien van de alimentatieplicht geven. Traditioneel voert de vrouw in hoofdzaak de verzorgings- en opvoedingstaken uit en betaalt de man vaak alimentatie. Indien de man zijn alimentatieplichten niet nakomt, is door de overheid een effectief sanctiestelsel ontworpen (o.a. loonbeslag, deurwaarder). Van overheidswege wordt nadrukkelijk toegezien of door rechter opgelegde sancties daadwerkelijk worden uitgevoerd. Indien afspraken in het kader van een omgangsregeling door de vrouw niet worden nagekomen, dan is er geen effectief sanctiestelsel voorhanden. Bij eventueel door de rechter opgelegde sancties wordt niet toegezien of deze wel ten uitvoer worden gelegd. Soms worden beschikkingen niet nageleefd zonder dat een nieuwe gang naar de rechter daarin verandering brengt. Als de vrouw weigert de kinderen ter uitvoering van de vastgestelde omgangsregeling aan de man mee te geven, dan staat laatstgenoemde hooguit een nieuwe gang naar de rechter ten dienste. Als de man daarentegen zich niet aan afspraken in het kader van de omgangsregeling houdt, bijvoorbeeld door de kinderen na een omgangsweekend nog een dag langer onder zijn hoede te houden, dan is de politie op verzoek van de vrouw meestal wél bereid om direct actie te ondernemen. Indiener beschouwt deze praktijk als zeer onevenwichtig. Niettemin heeft de toekenning van gezamenlijk gezag aan beide ouders sinds 1998 hierin geen verandering gebracht.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of indiener zijn streven naar «een korte, maar efficiënte rechtsgang» voor geschillen tussen ouders nader kan concretiseren, zet hij nog eens uiteen welke lik-op-stuk procedure hij voor ogen heeft. In alle gevallen van gezamenlijke gezagsuitoefening na ontbinding van het huwelijk waarin een ouder de door beide ouders vastgelegde, of de door de rechter vastgestelde, regelingen ter zake van de zorg- en opvoedingsrelatie van beide ouders met hun kind schendt, kan de andere ouder zonder tussenkomst van een procureur het geschil aan de rechtbank voorleggen. De rechtbank gelast vervolgens terstond nadat het geschil haar is voorgelegd een comparitie welke binnen veertien dagen plaatsvindt. Zij roept daartoe beide ouders op teneinde een vergelijk te beproeven. Slaagt zij hierin niet, dan kan de rechtbank ambtshalve de desbetreffende regelingen aanpassen en een door de wet toegelaten dwangmiddel opleggen. Indien de rechtbank blijkt dat ouders als bedoeld in het eerste lid geen poging hebben ondernomen hun geschil te beëindigen met behulp van een scheidingsbemiddelaar kan de rechtbank de desbetreffende ouders verwijzen naar een scheidingsbemiddelaar voor bemiddeling alvorens een beschikking te geven. De rechter wordt zo weer meer in de positie geplaatst waarvoor hij als orgaan is ingesteld, namelijk de juridische beslechting van conflicten, die in de maatschappij niet langs andere weg opgelost zijn.

De leden van de SP-fractie merken op dat in het overzicht van situaties ten aanzien van de naleving van omgangsregelingen, de mogelijkheid dat de betrokkenen zelf een regeling treffen ontbreekt én die vervolgens niet naleven. In dit verband achten deze leden de vraag relevant of een ouderschapsplan een zodanige vorm moet hebben, dat zij een executoriale titel vormt (bijvoorbeeld in de vorm van een notariële akte of rechterlijke uitspraak). Als daarvoor niet wordt gekozen, kan de afdwingbaarheid van het ouderschapsplan problematisch zijn. Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting op de gevolgen van en mogelijke oplossingen voor het niet-naleven van een ouderschapsplan. Indiener wenst hier als volgt op te reageren. Het is primair de taak van de bemiddelaar te wijzen op het feit dat het ouderschap geen executoriale titel vormt en welke consequenties dat heeft. Maar in beginsel is die executoriale titel ook niet noodzakelijk als het gaat om afspraken in het ouderschapsplan. Voorkomen moet worden dat de afspraken in het ouderschapsplan als het ware worden «gejuridificeerd». Indien afspraken in een ouderschapsplan onverhoopt niet worden nagekomen, dan biedt een efficiënt lik-op-stuk beleid voldoende handvatten. Ouders dienen eerst zelf tot een oplossing te komen, al dan niet via bemiddeling. Mocht dit geen resultaat opleveren, dan moet de rechter een knoop doorhakken. Er staan hem voldoende sanctiemiddelen ter zijde om nakoming in de toekomst af te dwingen.

De instelling van een korte en efficiënte rechtsgang voor het afdwingen van naleving van de door de ouders zelf of door de rechter vastgestelde regelingen op het gebied van zorg en opvoeding, is voor de leden van de SP-fractie een goede stap. Hierbij stellen deze leden de vraag of het houden van een comparitie binnen veertien dagen, zoals in het wetsvoorstel wordt geregeld, gezien de doorlooptijden bij de rechtbanken in alle gevallen praktisch haalbaar zal zijn. Ook vernemen deze leden graag of de indiener van mening is dat er bij een dergelijke rechtsgang gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk zou moeten zijn. Indiener wenst hier als volgt op te reageren. In het – uit eigener beweging – opgestelde advies van de Raad van de Rechtspraak is niet gewezen op eventuele moeilijkheden ten aanzien van het houden van een comparitie binnen veertien dagen. Indiener gaat er derhalve vanuit dat in de praktijk hieromtrent geen problemen zullen rijzen.

Uiteraard is bij deze rechtsgang een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk. Indiener wijst er wel op dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat ouders vergezeld van een procureur naar de rechter stappen. Ouders hebben een «niet-juridisch» probleem, dat het ook niet moet gaan worden. Niettemin staat het ouders vrij om toch een procureur mee te nemen.

7. Samenvattend overzicht

De leden van de PvdA-fractie vragen de indiener of hij op de hoogte is van het recente Belgisch wetsvoorstel «tot het bevoorrechten van een gelijkmatig verdeelde huisvesting van het kind van wie de ouders gescheiden zijn en tot regeling van de gedwongen tenuitvoerlegging inzake huisvesting van het kind», waarin het met een gerechtsdeurwaarder ophalen van het kind als dwangmaatregel is vervat indien één van de ouders weigert rechtelijke beslissingen omtrent huisvesting na te leven. Zij vragen of indiener soortgelijke maatregelen in zijn wetsvoorstel heeft overwogen? Indiener is inderdaad op de hoogte van bovengenoemd wetsvoorstel. Hij heeft echter niet overwogen om een taak in te passen voor een gerechtsdeurwaarder. De taak die de gerechtsdeurwaarder in België heeft om nakoming van rechterlijke beslissingen na te leven, kan wat indiener betreft, in Nederland worden uitgeoefend door medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming (Raad voor de Gezagsbegeleiding). Indiener acht deze medewerkers uitermate geschikt om – indien noodzakelijk – toe

te zien op de naleving van rechterlijke beslissingen als het gaat om de nakoming van afspraken in het ouderschapsplan. Hierin kunnen deze medewerkers een belangrijke en waardevolle begeleidende en consulterende rol vervullen.

De leden van de SP-fractie merken op dat het willen ontmoedigen van de «echtscheidingsroute op tegenspraak» in het licht van het doel van dit wetsvoorstel begrijpelijk is. Toch dient voor ogen te worden gehouden dat er gevallen denkbaar zijn, waarin (geslaagde) bemiddeling redelijkerwijs niet mag worden verwacht (bijvoorbeeld in gevallen waarin echtscheiding volgt na huiselijk geweld en/of bij dreigende eerwraak). In dit soort gevallen moet een onbelemmerde toegang tot de rechter gegarandeerd zijn. Indiener bevestigt dat de onbelemmerde toegang tot de rechter altijd gewaarborgd is. Maar het stappen naar de rechter dient een ultimatum remedium te worden. Partijen moeten inzien dat de gang naar de rechter meestal niet noodzakelijk is, omdat zij zeker met hulp van een deskundige bemiddelaar ook buiten de rechter om verstandige afspraken kunnen maken.

8. Inwerkingtreding

De leden van de D66-fractie vragen of de indiener de inwerkingtreding van zijn wetsvoorstel mede zal laten afhangen van de vraag of er voldoende mediators beschikbaar zijn voor deze nieuwe vorm van huwelijksontbinding. Zij vragen of indiener verwacht dat er op korte termijn voldoende mediators beschikbaar zullen zijn. Indiener wenst dat het wetsvoorstel zo spoedig als maar mogelijk in werking zal treden. Hij twijfelt er niet aan dat er dan voldoende mediators zullen zijn. In dit kader verwijst hij ook naar de algemene overleggen inzake mediation in het algemeen en het gestelde in paragraaf 4.

9. Internationale aspecten

Het doel van de initiatiefwetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van scheiden zonder rechter is het handhaven van een snelle, in vergelijking met de rechter goedkope en eenvoudige procedure. Gelet op het toenemende aantal flitsscheidingen, bestaat hiervoor een maatschappelijke behoefte bij echtgenoten.

Hoewel dit wetsvoorstel uiteraard in eerste instantie gericht is op Nederland, heeft indiener steeds voor ogen gestaan een administratieve echtscheidingsprocedure te ontwerpen die in de lidstaten van de Europese Unie wordt erkend.

Op basis van het advies van de Raad van State heeft indiener advies ingewonnen bij de Staatscommissie IPR over de internationale aspecten van dit wetsvoorstel.

In het op 4 februari jongstleden uitgebrachte advies constateert de Staatscommissie IPR dat de in dit wetsvoorstel geformuleerde scheidingsroute in deze vorm niet onder verordening Brussel II bis valt. In dit advies gaat de staatscommissie in dat kader in op de thans in Denemarken bestaande mogelijkheid om het huwelijk administratief te doen beëindigen, die naar alle waarschijnlijkheid wél onder de verordening valt.

Het advies van de Staatscommissie heeft indiener verbaasd en enigszins teleurgesteld.

Op basis van de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 13 april 2004 (TK 2003–04, 29 520, nr. 1), pagina 8, is indiener ervan uit gegaan dat met het oog op de inwerkingtreding van de verordening Brussel II bis op 1 maart 2005 het technisch mogelijk is om een administratieve echtscheidingsprocedure te ontwerpen die in de lidstaten van de

Europese Unie wordt erkend. Aldus heeft indiener tot uitgangspunt genomen dat het mogelijk is om na 1 maart 2005 een administratieve scheidingsprocedure in het Burgerlijk Wetboek op te nemen, waarbij – op z'n minst in de landen van de EU – juist niet dezelfde problemen opdoemen als bij de flitscheiding. Ook een aantal gezaghebbende publicaties, zoals de Editorial «De administratieve echtscheiding is een feit» van Prof. Mr.K. Boele-Woeki in FJR Nummer 6 van Juni 2003 en de bijdrage van Mw. Mr. P.M.M. Mostermans in NiPR 2002, afl. 3 pagina's 264–265 gaven aanleiding te veronderstellen dat indien Nederland een administratieve echtscheidingsprocedure instelt, een langs deze weg tot stand gekomen echtscheiding zal worden erkend door de landen waar de Brussel II(-bis) Verordening geldt.

Dit neemt niet weg dat indiener serieus heeft te nemen dat de Staatscommissie concludeerde dat het wetsvoorstel in de aan de Staatscommissie aangeboden vorm vooralsnog niet zou voldoen aan de in de verordening Brussel II-bis opgenomen voorwaarde, dat een autoriteit betrokken moet zijn bij de ontbinding van een huwelijk. Omdat de ontbinding in de artikel 1:149 neergelegde overeenkomst is gebaseerd op de wilsovereenstemming van partijen is een nadere administratieve handeling van een autoriteit nodig.

Het advies van de Staatscommissie IPR heeft indiener aanleiding gegeven nader met deze commissie te corresponderen. Het advies van de Staatscommissie en de nadere correspondentie is aan deze nota toegevoegd. Zoals uit de overgelegde stukken moge blijken, streeft indiener naar een zodanige aanpassing van zijn initiatiefwetsvoorstel, dat een daarbij te introduceren administratieve scheiding een veel bredere internationale erkenning zal kunnen krijgen dan de huidige «flitscheiding» die door de nieuwe meer zorgvuldige administratieve route zou worden vervangen.

Hieronder zal indiener een aantal te overwegen aanpassingen van zijn wetsvoorstel duiden, waaruit uiteindelijk – alles afwegende – een keuze dient te worden gemaakt.

Ambtenaar Burgerlijke Stand maakt «ontbindingsakte» op als spiegelbeeld van de «huwelijksakte»

Nu kennelijk het ontbreken van een «autoriteit» die de wilsovereenstemming tussen partijen bekrachtigd (homologatie) hier de ontbrekende factor is, heeft indiener in de eerste plaats overwogen om zijn wetsvoorstel aan te vullen met een bepaling dat de ambtenaar van de Burgerlijke Stand een akte opmaakt waarin wordt geconstateerd, dat beide partijen ten overstaan van hem hebben verklaard dat zij hun huwelijk wensen te beëindigen. De ambtenaar zou niet tot het opmaken van de akte in het daartoe bestemde register moeten overgaan dan nadat de echtgenoten een schriftelijke verklaring hebben overgelegd, ondertekend door hen beiden, alsmede door een of meer notarissen, advocaten of scheidingsbemiddelaars die voldoen aan de in artikel 1:149 onder c gestelde vereisten.

Deze route, die in wezen het spiegelbeeld zou vormen van de in artikel 1:63 e.v. BW opgenomen sluiting van het huwelijk ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand, kent een aantal voordelen.

Hij is snel, laagdrempelig en goedkoop. De ambtenaar van de Burgerlijke Stand moet toch altijd de laatste handeling verrichten, te weten de inschrijving in het daartoe bestemde register. De ambtenaar van de Burgerlijke Stand is hoogstwaarschijnlijk aan te merken als een «autoriteit» in de zin van de verordening Brussel II (-bis). Daarnaast is in vergelijking met de flitscheidingen slechts 1 in plaats van 2x tussenkomst van de

ambtenaar nodig, namelijk niet eerst de omzetting in een geregistreerd partnerschap en pas later de inschrijving. Ook inschrijving van beschikkingen van de rechter kan bij overeenstemming van de echtelieden en het opmaken van een akte in het daartoe bestemde register achterwege blijven door de administratieve scheidingsroute te kiezen en niet die van het gemeenschappelijk verzoekschrift. Bovendien geeft een authentieke akte van de ambtenaar van de Burgerlijke Stand ook een executoriale titel (art 1:22 lid 3 BW). Tenslotte is raadpleging van een of meerdere registers van scheidingsbemiddelaars (vgl. artikel 1:149 onder c) naar verwachting on line eenvoudig en snel te realiseren.

Voorzieningenrechter homologeert (notarieel) vastgestelde overeenkomst

Indien zou worden geconcludeerd dat aan het inschakelen van de ambtenaar van Burgerlijke Stand om een akte op te maken waarin echtelieden ten overstaan van hem verklaren dat zij hun huwelijk wensen te beëindigen en daarbij de overeenkomst overleggen, waarbij verificatie van de handtekening plaatsvindt, toch teveel het risico zou inhouden dat internationale erkenning van die scheidingsroute uitblijft, kan ook de volgende route worden overwogen.

De advocaat, scheidingsbemiddelaar of notaris die voldoen aan de vereisten als bedoeld in artikel 1:149 onder c zouden na ondertekening van de ook door beide echtgenoten ondertekende overeenkomst, deze kunnen aanbieden aan de voorzieningenrechter ter homologatie. Het zou dan gaan om een bevestiging door de rechter dat bepaalde vereisten zijn vervuld door de betrokken autoriteit. Dit zou een snelle (formele) procedure kunnen zijn vergelijkbaar met de gang van zaken rond legalisaties van handtekeningen via de notaris en de president van de rechtbank (artikel 52, lid 3 van de Wet op het Notarisambt). De toetsing door de rechter (griffiemedewerker) zou kunnen bestaan in het constateren dat er een document is opgemaakt waarin (met voldoende gezag) wordt vastgesteld dat het huwelijk duurzaam is ontworcht. Ook hier geldt dat het snel mogelijk moet zijn («on line») een of meerdere registers van scheidingsbemiddelaars (vgl. art 1:149 onder c.) te raadplegen.

Er zijn onmiskenbaar enkele voordelen te noemen om de overeenkomst neer te leggen in een notariële (partij-)akte (artikel 37 Wet op het Notarisambt). De notaris is ervaren in het afwikkelen van boedels en kan zonodig, indien buitenlands recht van toepassing is, de echtgenoten nog in de afwikkelingsfase een rechtskeuze voor een ander recht laten uitbrengen. Ook de Staatscommissie IPR heeft hierop gewezen. Indien de notaris een zogenaamde «partij-akte» opmaakt, zal die dwingend bewijs jegens derden opleveren (art 157 Rv). Wanneer de notaris in een authentieke akte de verklaring van de echtgenoten opneemt dat hun huwelijk duurzaam is ontworcht behoren derden daarvan dus uit te gaan. De taak van de voorzieningenrechter behoeft er dan dus slechts uit te bestaan na te gaan of een dergelijke verklaring is opgenomen en of het een authentieke akte betreft. Zodanige «toetsing» behoeft niet meer dan één of twee dagen in beslag te nemen.

Indiener wil – ondanks de genoemde voordelen van de keuze voor mede-ondertekening van de in artikel 1:149 genoemde overeenkomst door een notaris of het door een notaris doen opmaken van een authentieke akte – overigens niet zover gaan dat de advocaten of andere scheidingsbemiddelaars als genoemd in onderdeel c van genoemd artikel alsnog als minder gekwalificeerd zouden moeten worden aangemerkt. Indiener wil hier ook geen overheidsmonopolie van een bepaalde beroepsgroep bij de scheidingsbemiddeling verdedigen. Familierechtadvocaten hebben immers vanuit de verplichte procesvertegenwoordiging een veelal jaren-

lange ervaring met begeleiding van echtscheidingen en treden ook steeds vaker als mediator bij echtscheidingen op, terwijl ook andere juristen dan advocaten en notarissen zich door specifieke opleiding hebben bekwaamd in mediation. Indiener verwijst hier kortheidshalve naar de paragraaf over mediation. Overigens zal goede voorlichting aan de burger tot de beroepsethiek van alle – aan tuchtrecht onderworpen – scheidingsbemiddelaars behoren. Zeker indien er een register van gekwalificeerde scheidingsbemiddelaars gebaseerd op een Algemene maatregel van bestuur tot stand zou komen (zie artikel 1:149 onder c en de daarop gegeven toelichting) kan ook bij andere scheidingsbemiddelaars dan notarissen een «toetsing» van de handtekening vergelijkbaar met artikel 52 lid 3 van de Wet op het Notarisambt snel plaatsvinden.

Aanvaarding van beperking van de reikwijdte van de administratieve scheiding tot Nederland door toepassing van een «scope-rule» als aangegeven in het advies van de Staatscommissie IPR

Indiener wijst erop, dat de Staatscommissie meerdere vormen van een scope-rule heeft overwogen, maar uiteindelijk tot een zeer vergaande restrictieve formulering is gekomen.

Samengevat, naar de opvatting van de Staatscommissie dient de te ontwikkelen scope-rule de volgende kenmerken te hebben:

- Nederlandse nationaliteit echtgenoten, d.w.z. nominale nationaliteit: geen effectiviteitstoets, geen realiteitstoets;
- kinderloos echtpaar: echtgenoten moeten in Nederland wonen;
- echtpaar met minderjarige kinderen: extra voorwaarde, te weten ook alle minderjarige kinderen moeten in Nederland hun gewone verblijfplaats hebben.

Indiener wijst erop, dat de door de Staatscommissie gesuggereerde scope-rule hooguit als overgang naar een bredere internationale erkenning te overwegen zou zijn. Op het voorstel van de commissie De Ruiter van 1986, waarin ook reeds introductie van een administratieve echtscheiding werd voorgesteld, kwam destijds veel kritiek op het beperken tot echtgenoten met de Nederlandse nationaliteit. Het bijna twintig jaar later opnieuw formuleren van een zo beperkte reikwijdte zou ongetwijfeld vergelijkbare maar heftiger negatieve reacties oproepen. Overigens is het ook bij andere wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek, zoals de introductie van het geregistreerd partnerschap, het huwelijksgoederenrecht, de openstelling van het huwelijk voor paren van gelijk geslacht, de mogelijkheid van adoptie door homoseksuele of lesbische partners niet zo dat wetswijziging in Nederland vanwege het vooralsnog ontbreken van brede internationale erkenning is uitgesteld. Integendeel, een principiële keuze van de Nederlandse wetgever vindt soms later geleidelijk ook buiten onze grenzen erkenning.

Overigens wil indiener voor alle mogelijke «oplossingen» die hierboven zijn aangeduid om de kans op internationale erkenning van de administratieve scheidingsroute te vergroten graag als zijn opvatting aangeven, dat zo spoedig mogelijk alsnog zou moeten worden gestreefd naar duidelijker afspraken in tenminste Europees verband over wederzijdse erkenning door de lidstaten van elkaars recht inzake ontbinding van huwelijken en geregistreerde partnerschappen, ongeacht of die door de rechter of via een zorgvuldige administratieve route tot stand komen. De recente aankondiging van een nieuw zogenaamd «groenboek» juicht indiener dan ook toe. Mogelijk kunnen daardoor binnen enkele jaren verdere vereenvoudigingen worden aangebracht in de vooralsnog vanwege de internationale aspecten thans te overwegen aanpassingen.

Indiener heeft – gelet op het advies van de Staatscommissie-IPR – deze nota naar aanleiding van het verslag doen vergezellen van een nota van wijziging die de administratieve scheidingsroute in dit wetsvoorstel alsnog in aanmerking doet komen voor erkenning in het buitenland. Zoals reeds in antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie is aangegeven, heeft hij daarbij gekozen voor het opmaken van een akte door de ambtenaar van de burgerlijke stand, nadat de echtgenoten de gemeenschappelijke verklaring als bedoeld in artikel 149 onder c. hebben overgelegd. De ambtenaar van de burgerlijke stand is ook in een aantal andere Europese landen, zoals Portugal, autoriteit in de zin van de Verordening Brussel-II bis.

10. Advies Raad voor de Rechtspraak

Indiener wenst gaarne een reactie te geven op het advies van de Raad voor de Rechtspraak.

De Raad staat op zich positief tegenover dejuridisering, maar voorziet in dit geval echter een drietal praktische problemen:

Ten eerste wordt de administratieve scheiding in veel landen niet erkend en kan daarom in het buitenland juridische problemen opleveren.

Voor een reactie op dit aspect van het advies wordt verwezen naar de passage over de internationale aspecten van het wetsvoorstel in paragraaf 9.

Ten tweede onderschrijft de Raad het uitgangspunt van het Wetsvoorstel dat het belangrijk is om een mentaliteitsverandering bijcheidende ouders ten aanzien van de zorg over de kinderen te weeg te brengen, maar is van oordeel dat het Wetsvoorstel teveel daarop anticipeert. De praktijk leert helaas dat in veel scheidingen de verdeling van zorg voor de kinderen een belangrijke bron van conflicten is.

Indiener is verheugd dat de Raad het uitgangspunt van het wetsvoorstel onderschrijft. Onduidelijk is waarop de Raad het oordeel baseert dat het wetsvoorstel te veel anticipeert op een mentaliteitsverandering bijcheidende ouders. Zoals elders in de beantwoording op vragen van de leden van de VVD-fractie is uiteengezet¹, zijn experimenten met scheidingsbemiddeling ook in gevallen waarbij kinderen betrokken zijn bij de huwelijksonbinding positief. Indiener onderschrijft de opmerking van de Raad dat de praktijk helaas leert dat in veel scheidingen de verdeling van de zorg voor de kinderen een belangrijke bron van conflicten is. Juist om die reden heeft de Kamer onderkend dat in een ouderschapsplan op te nemen afspraken tot vermindering van conflicten moet leiden. Dit wetsvoorstel voorziet hierin. Voorts meent indiener dat een flink aantal conflicten die zich thans voordoen rondom de kinderen samenhangen met een onvoldoende gelijkwaardige positie van beide ouders, waarbij juist ook het in de praktijk vaak moeilijk blijkt gemaakte afspraken of rechterlijke beschikkingen te effectueren. Korte tijdshalve verwijst indiener naar de Memorie van Toelichting en zijn reactie op het advies van de Raad van State.

In derde plaats wijst de Raad op het volgende. Indien afspraken die in het kader van een administratieve scheiding zijn gemaakt in een later stadium aanleiding tot conflicten geven, zal in veel van die gevallen de rechter alsnog betrokken moeten worden. Dit leidt tot een extra belasting van partijen en de Rechtspraak.

Zoals indiener reeds in de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie over de wijziging van artikel 1:253a heeft uiteengezet, verwacht hij als gevolg van duurzame afspraken in het ouderschapsplan en de rol mediation dat in verreweg de meeste gevallen het alsnog inschakelen van de rechter niet nodig zal blijken. Op die verwachting was ook zijn beantwoording van de opmerking van de Raad van State gebaseerd. Overigens heeft de Raad voor de Rechtspraak dus geenszins aange-

¹ P. 14 van deze Nota.

geven dat de in het wetsvoorstel opgenomen termijn voor de comparitie niet zou kunnen worden gehaald.

Indiener constateert dat de Raad voor de Rechtspraak zich enigszins tegensprekt waar het de rechterlijke toetsing van een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek betreft. Gesteld wordt dat gemeenschappelijke verzoeken summier worden beoordeeld en snel worden afgedaan, maar wel het belang van de kinderen met de voorgestelde regeling wordt beoordeeld. Elders in het advies wordt zelfs een waarborg voor de correctheid voor de getroffen regelingen aanwezig geacht in de beoordeling van de gemeenschappelijke scheidingsverzoeken. In de paragraaf over het voortgezet ouderschap lijkt de Raad te bepleiten dat de rechter de kinderen zal moeten horen en daarover een gesprek ter zitting met de ouders op zou moeten volgen. Hoe deze opmerkingen van de Raad zich verhouden tot de beweerdelijke eenvoudige afdoeningen met minimale rechterlijke bemoeienis is indiener onduidelijk. Voor wat betreft de vele vragen die rijzen als de rechter een wezenlijke taak wordt toebedacht bij toetsing van «via scheidingsbemiddeling» gemaakte afspraken die zijn vastgelegd in het ouderschapsplan, verwijst indiener kortheidshalve naar de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie hierover¹.

De Raad stelt dat co-ouderschap in de zin van werkelijk fiftyfifty-verdeling van de zorg en opvoedingstaken niet wenselijk is wanneer de ouders niet goed met elkaar over weg kunnen. Indiener wil dit in die zin van commentaar voorzien dat voor het functioneren van een dergelijk co-ouderschap ouders niet de verhouding tot elkaar, maar juist het belang van het kind voorop moeten kunnen stellen. Via scheidingsbemiddeling kunnen ouders soms in die richting leren denken. Voorts noemt de Raad moeilijk op te lossen praktische problemen om niet voor het co-ouderschap als uitgangspunt te kiezen. Omdat indiener de mogelijkheid van het bestaan van dergelijke praktische moeilijkheden onderkent, heeft hij juist de mogelijkheid geboden dat ouders op grond daarvan afspraken maken die niet tot een gelijk aandeel in de verzorging en opvoeding leiden. Het gaat echter te ver om het uitgangspunt van gelijkwaardigheid bij het formuleren van afspraken af te wijzen. Indiener weersprekt in dat licht ook dat het wetsvoorstel geen structurele wijziging in het bestaande systeem zou brengen. Bovendien wil hij meer mogelijkheden scheppen om gemaakte afspraken ook in de praktijk na te laten leven.

Het verheugt indiener dat de Raad positief staat dat ook de bepalingen inzake gezamenlijk gezag van ouders (artikel 1:253aa, lid 2 BW) op het geregistreerd partnerschap van toepassing worden verklaard. In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie wordt bij Nota van Wijziging ook in gevallen van geregistreerd partnerschap een ouderschapsplan wettelijk verplicht gesteld.

Tenslotte maakt de Raad een aantal wetstechnische opmerkingen. Het wordt de Raad niet duidelijk welke weg zou moeten worden bewandeld wanneer de ouders onderling niet tot een afwijkende regeling weten te komen. Kennelijk bedoeld de Raad hier met een afwijkende regeling het invulling geven aan praktische belemmeringen als bedoeld in artikel 1:251 lid 4 BW. Uit de veronderstelling van de Raad dat ouders die nog geen ouderschapsplan hebben vastgesteld en evenmin een rechterlijke uitspraak hebben gevraagd zijn aangewezen op de «oude procedure» van artikel 1:153a lid 3 BW, blijkt dat de Raad de bedoeling van de initiatiefnemer heeft begrepen. Voor de reden om vooralsnog een tweetal afwijkende geschillenprocedures is gekozen, wordt kortheidshalve verwezen het commentaar op een vergelijkbare opmerking van de Raad van State op pagina's 11 en 12 van het Nader Rapport².

¹ Pagina 12 en 13 van deze Nota.

² Punt 10 a.

Onduidelijk is waarom de Raad bepleit het begrip «gewone verblijfplaats» niet te laten vervallen. Zoals indiener reeds elders heeft uiteen gezet, wordt het met dit wetsvoorstel niet verboden in een ouderschapsplan gemotiveerd een gewone verblijfplaats af te spreken. Het automatisme dat de huidige rechtspraktijk te zien geeft zou echter niet meer aan de orde moeten zijn vanuit het uitgangspunt van gelijkwaardigheid. De Raad maakt bezwaar tegen de voorgestelde wettelijke minimumomgangsregeling bij eenhoofdig gezag. Het was uit eerdere adviezen van de Raad bekend dat deze van een dergelijke wetsbepaling geen voorstander is. Echter, zoals indiener ook elders uitvoerig heeft toegelicht, gaat het bij eenhoofdig gezag om situaties waarin minder dan bij gezamenlijk gezag zorgvuldig overleg kansrijk mag worden geacht. Het niet-opnemen van een minimumomgangsregeling leidt in de praktijk tot vele juridische procedures en feitelijke situaties waar lang wordt gewacht op advies van de Raad voor de Kinderbescherming. Dergelijke overwegingen hebben bovendien de Kamer doen besluiten de motie-Dittrich c.s. te aanvaarden, waarin een minimumomgangsregeling wordt bepleit. Indiener wacht de discussie met de Kamer over de voorgestelde wetsbepaling af.

De Raad merkt op dat hetgeen op pagina 6 van de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt ten aanzien van vier te onderscheiden situaties rond nakoming van omgangsregelingen de punten drie en vier niet duidelijk acht. Daargelaten dat het er op lijkt dat – uitgaande van de traditionele situatie – man en vrouw zijn verwisseld, begrijpt de Raad niet waarop wordt gedoeld met sancties die door de overheid al dan niet zouden worden opgelegd.

Bij herlezing van de betrokken passages in de Memorie van Toelichting meent indiener dat hij duidelijk heeft gemaakt dat er een praktisch verschil is in de bejegening van situaties waarin de man een afspraak of rechterlijke uitspraak niet nakomt en de situatie waarin de vrouw dat niet doet. Als voorbeeld moge dienen de vader die zijn kind na het weekend niet direct terugbrengt naar de gewone verblijfplaats (meestal bij de moeder). Veelal schakelt de moeder dan met succes de politie in, ook al is er gezamenlijk gezag. Komt echter de vader op een afgesproken tijdstip het kind ophalen en weigert moeder dit aan de zorg van de vader toe te vertrouwen, dan verwijst de politie doorgaans naar een advocaat cq de rechter (desnoods in kort geding).

Onder de erkenning dat inschakeling van de politie een ultimatum medium is, beoogt indiener door het introduceren van meer gelijkwaardigheid het vaak gevoelde onrecht aanmerkelijk te verminderen.

De dwangmiddelen die indiener voor ogen staan zijn inmiddels elders nader toegelicht, met name in antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie.

Tenslotte merkt de Raad op dat de verhouding van de artikelen 1:251 lid 2 en 5 BW onderling onduidelijk is. Ook zonder expliciete verwijzing is duidelijk dat het vijfde lid een uitzonderings situatie ten opzichte van het tweede lid betreft. De verhouding van dit artikel tot het bepaalde in artikel 1:253n BW is volgens de Raad onduidelijk en komt de Raad ongewenst voor. Indiener wijst erop dat artikel 1:253n BW is gewijzigd. Artikel 1:251 BW betreft gehuwde ouders, terwijl artikel 1:253n BW ongehuwde ouders betreft, daaronder het geregistreerd partnerschap begrepen. Indiener is op een en ander reeds uitvoerig ingegaan, met name in punt 7b van het Nader Rapport en in de artikelsgewijze toelichting onder O in de Memorie van Toelichting.

Artikel I

Wijzigingen Burgerlijk Wetboek

De leden van de CDA-fractie merken op dat in artikel 1:251, tweede lid, BW de norm is opgenomen dat een kind het recht heeft op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding na scheiding. De toelichting geeft aan dat deze norm een explicitering is van het bepaalde in artikel 1:247 BW. Deze leden vragen of indiener uiteen kan zetten waarom er na het huwelijk een aanvullende norm moet worden gesteld en wat het verschil is tussen de ouderlijke zorgplicht tijdens en na het huwelijk nu artikel 1:247 BW voor alle ouders van toepassing is ongeacht hun burgerlijke staat. Indiener antwoordt hierop dat juist door de verwijzing in artikel 1:251, lid 2 BW naar artikel 1:247 BW niet is beoogd een aanvullende norm te stellen. Beoogd is slechts expliciet in de wet vast te leggen dat een kind na ontbinding van het huwelijk recht houdt op een gelijkwaardige verzorging als bedoeld in artikel 1:247 BW.

De leden van de CDA-fractie stellen vervolgens dat de procedure van artikel 1:253a BW gevolgen heeft voor de werkwijze van de rechterlijke macht. Het gaat niet uitsluitend over de snelheid waarmee een comparitie moet worden gelast, maar ook om het aantal zaken dat zal moeten worden behandeld. Er is geen mogelijkheid voor de rechterlijke macht om de zaak niet ontvankelijk te verklaren. Ouders zullen te allen tijde gehoord moeten worden. De leden vragen welk beslag dat legt naar de indruk van de indiener op de capaciteit en of deze procedure derhalve ook financiële consequenties heeft.

Indiener heeft zich op het standpunt gesteld dat de procedure als bedoeld in artikel 1:253a voor de rechterlijke macht werkbaar moet zijn, omdat immers in de meeste gevallen voormalige echtelieden via het ouderschapsplan en mediation duurzame afspraken maken, dan wel deze later in overleg aanpassen. De rechter is, zoals gesteld, ultimum remedium. Ook het huidige artikel 1:253a voorziet in de mogelijkheid geschillen bij gezamenlijke gezagsuitoefening op de mogelijkheid van het invoeren van een rechterlijk oordeel, waarbij de rechtbank eerst een vergelijk tussen de ouders beproeft. Nieuw is dus vooral de toegang tot de rechter zonder procureur en de termijn waarbinnen een comparitie dient plaats te vinden. Het betreft daar dan eerder een andere planning dan toename van werkzaamheden. Indiener verwacht dan ook geen wezenlijke andere financiële consequenties dan het uitsparen van de kosten van de procureurs van beide voormalige echtelieden. Eventueel kan zich ook een voordeel voor de justitiebegroting aandienen voor zover de kosten van een procureur zouden moeten worden vergoed via de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in zijn advies de Raad van State ook is ingegaan op de door de indiener voorgestelde procedure. De Raad adviseert wegens de haalbaarheid van de stringente aan de rechter gestelde termijnen, advies in te winnen van de Raad voor de Rechtspraak. In zijn commentaar gaat de indiener niet op dat advies in. Deze leden vragen de indiener nader motiveren waarom hij dat advies niet becommentarieert en zijn voorstellen niet voor advies voorlegt aan de Raad voor de Rechtspraak. Deze vraag klemmt des te meer nu indiener in zijn commentaar wel tot de stelling komt dat hij de rechterlijke macht uitstekend in staat acht binnen de gestelde termijnen tot een uitspraak te komen, zonder deze stelling met een opvatting vanuit diezelfde rechterlijke macht te adstrueren.

Indiener wenst hier als volgt op te reageren. Indiener heeft voorafgaand aan de indiening van zijn initiatiefwetsvoorstel overwogen in hoeverre advisering door de Raad voor de Rechtspraak geboden zou zijn. Indiener heeft overwogen, dat al diverse algemene overleggen met de minister van Justitie hebben plaatsgevonden. De minister heeft in een ruime adviesronde over de scheidings- en omgangsproblematiek onder meer ook advies ontvangen van de Raad voor de Rechtspraak en dit ter kennis van de Kamer gebracht. De opvatting van de Raad voor de Rechtspraak beschouwde indiener als vooralsnog voldoende bekend om zijn wetsvoorstel op te stellen en in te dienen.

Indiener heeft voorts geconstateerd dat noch bij het initiatiefwetsvoorstel van het lid Halsema inzake wijziging van de Grondwet teneinde toetsing van wetten in formele zin aan de Grondwet mogelijk te maken¹, noch bij het initiatiefwetsvoorstel Dittrich en Schonewille om slachtoffers spreekrecht te geven in de rechtszaal², voorafgaand aan de indiening bij de Kamer advies is gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak. De Wet op de Rechterlijke Organisatie geeft overigens daartoe ook geen voorschrift. Dit laat onverlet de mogelijkheid dat de Kamer in enig stadium van de behandeling van het wetsvoorstel zelf de behoefte kan voelen om advies van de Raad voor de Rechtspraak in te winnen. Bij de bovengenoemde wetsvoorstellen van de leden Dittrich en Schonewille, en dat van het lid Halsema, is dat ook geschied. Die procedure loopt dan via de Voorzitter van de Kamer. Het is dan immers de Kamer die advies vraagt. Aldus is bepaald in artikel 17 Kaderwet adviescolleges. In gevolge artikel 95, lid 2 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie is dit artikel van overeenkomstige toepassing op de Raad voor de Rechtspraak. Indiener heeft overwogen dat zo'n raadpleging desgewenst dus op een later tijdstip door de Kamer zou kunnen plaatsvinden. Overigens heeft hij gemeend dat zowel rechterlijke toetsing van wetten aan de grondwet alsmede van het horen van slachtoffers is strafzaken veel eerder een vermeerdering van de werkzaamheden van de gerechten zou veronderstellen dan zijn eigen initiatiefwetsvoorstel. Inmiddels is de discussie over de vraag of en wanneer advies moet worden gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak feitelijk achterhaald doordat de Raad voor de Rechtspraak gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om uit eigener beweging advies uit te brengen. Dit advies is aan deze nota naar aanleiding van het verslag als bijlage toegevoegd. Voor een reactie op dit advies verwijst indiener naar paragraaf 9.

De leden van de CDA-fractie merken voorts op dat het onderhavige wetsvoorstel een aantal mogelijkheden schrapt voor ouders om een verzoekschrift bij de rechter in te dienen. Zo vervalt de mogelijkheid om zelf het ouderlijk gezag te vragen. Ook is het niet (langer) mogelijk om een zorgverdeling te laten vaststellen of de gewone verblijfplaats van het kind. Deze leden vragen voorts of het schrappen van mogelijkheden om naar de rechter te gaan niet in strijd is met artikel 6 EVRM nu de toegang tot de rechter op deze punten niet meer gegarandeerd lijkt.

Deze opmerkingen berusten volgens indiener voor een groot deel op een misverstand. Het wordt binnenkort mogelijk ingeval ouders nog niet het gezamenlijk gezag uitoefenen, dit door elk van de ouders afzonderlijk kan worden verzocht³, waarop de rechtspraak reeds vooruit loopt. Indiener wil het via artikel 1:251 lid 5 en 1:253n slechts onmogelijk maken dat indien beide ouders het gezag gezamenlijk uitoefenen, de ene ouder de rechter verzoekt om de andere ouder van het gezag te ontheffen. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat de ene ouder als het ware de andere ouder van het ouderschap en de gezamenlijke gezagsuitoefening wil verstoten. Indiener meent dat dit niet op gespannen voet staat met artikel 6 EVRM, nu immers iedere ouder wel gewoon toegang tot de rechter heeft en bovendien de rechter – gemotiveerd – wel ambtshalve kan beslissen dat een der ouders (tijdelijk) van het gezag wordt onttrokken. Bovendien handhaaft indiener het huidige artikel 1:269 BW.

¹ TK 28 331.

² TK 27 632.

³ Zie wetsvoorstel 29 353, met name de aanpassing in artikel 1:253o.

Wat betreft de vooronderstelling dat de rechter desgevraagd geen zorgverdeling of gewone verblijfplaats van het kind zou mogen vaststellen, spreekt indiener eveneens tegen dat hij daartoe een bepaling heeft voorgesteld. Indiener heeft echter wel betoogd dat het geen automatisme zou moeten zijn dat in bijna alle gevallen een gewone verblijfplaats bij een der ouders (meestal de moeder) wordt vastgesteld en dat tenminste vanuit gelijkwaardigheid van beide ouders en de belangen van het kind een beoordeling zou moeten plaatsvinden.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of indiener kan uiteenzetten op welke wijze hij de rechtsbijstand wil regelen bij ontbinding van het huwelijk zonder tussenkomst van de rechter. Indiener verwijst kortheids-halve naar het antwoord op de gelijkkluidende vraag van de leden van de VVD-fractie en de SP-fractie.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat door dit wetsvoorstel niet alleen de flitsscheiding, maar ook de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap geheel verdwijnt. Zij vragen waarop de indiener zich baseert als hij zegt dat aan een dergelijke omzetting «an sich» in de praktijk weinig behoefte zal zijn. Indiener bedoelt hiermee dat de meeste echtelieden die hun huwelijk omzetten in geregistreerd partnerschap dat gelijk daarna weer ontbinden (flitsscheiding) waaruit valt af te leiden dat de behoefte aan een omzetting zonder daaropvolgende ontbinding meestal geen behoefte bestaat.

Artikel IV

Wijzigingen Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de indiener in zijn voorstel artikel 807 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zodanig heeft aangepast dat hoger beroep niet kan worden ingesteld. Kan de indiener aangeven waarom hij dat van een dergelijk groot belang acht dat hij een deel van de rechtsbescherming van de echtgenoten inperkt en geen ruimte openlaat voor mogelijk foutenherstel?

Indiener acht het van groot belang dat partijen niet eindeloos in de gelegenheid worden gesteld hun conflicten over de ruggen van de kinderen via de rechter voort te zetten. Cassatie in het belang der wet (bij juridische fouten) wordt niet onmogelijk gemaakt.

Luchtenveld