

Vergaderjaar 2005–2006

30 145

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 30 september 2005

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

Algemeen

Met bijzondere belangstelling hebben de leden van de CDA-fractie kennisgenomen van dit aan de orde zijnde wetsvoorstel. De voorstellen sluiten aan bij de discussies zoals deze in de afgelopen jaren in de Kamer zijn gevoerd; zorgvuldigheid en duidelijkheid bij echtscheidingen en ontbindingen van geregistreerde partnerschappen waarbij kinderen betrokken zijn. Met name in de periode vóórafgaand aan de scheiding geven deze voorstellen structuur aan het proces en worden ouders nadrukkelijk gewezen op de praktische consequenties die hun scheiding voor de kinderen, die van hen afhankelijk zijn, met zich meebrengt. Het verplicht stellen van een ouderschapsplan brengt mede de norm tot uitdrukking dat beide ouders hun ouderlijke verantwoordelijkheid in de toekomstige situatie ten opzichte van hun kinderen blijven waarmaken. Daarmee geven zij aan hun kind(eren) uitdrukking aan hun blijvende verbondenheid en verantwoordelijkheid in de ouder-kind relatie. De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het bevorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvul-

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Van Egerschot (VVD), Meijer (PvdA) en vacature SP.

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

dige scheiding). Met name aan de wettelijke verankering van het ouderschapsplan, zowel in het geval van echtscheiding als in het geval van het ongedaan maken van een geregistreerd partnerschap, wordt door deze leden groot belang gehecht. Deze leden hebben wel enkele vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie delen de analyse aan het begin van de memorie van toelichting dat het in het belang van het kind is dat bij scheiding goede afspraken worden gemaakt ten aanzien van verzorging, opvoeding en ontwikkeling van het kind. De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd over de voornemens van de regering het ouderschapsplan te verplichten in geval van echtscheiding.

De leden van de VVD-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het thans voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn met de regering van mening dat er – na de vele mondelinge overleggen met de Kamer over de zogenoemde scheidings- en omgangsproblematiek – eindelijk verbeterde wetgeving tot stand moet komen. Zij zijn echter zeer teleurgesteld in de concrete uitwerking ervan in het door de regering ingediende wetsvoorstel.

Deze leden zijn het met de regering eens dat scheidende ouders te vaak onvoldoende stil staan bij de afspraken die (ook op langere termijn) voor hun kinderen gemaakt moeten worden. Daarom zijn zij verheugd dat de regering dan ook een ouderschapsplan als voorwaarde voor een scheiding wil introduceren. Zij betreuren echter ten eerste het afschaffen van de mogelijkheid om op een administratieve manier van elkaar te scheiden en het ontbreken van nieuwe instrumenten om gemaakte afspraken en rechterlijke uitspraken te doen naleven. Om die reden hebben de leden van de VVD-fractie een sterke voorkeur voor het initiatiefwetsvoorstel van het lid Luchtenveld (Kamerstuk 29 676). Zij spreken de hoop uit dat voortgezet overleg tussen regering en Kamer en tussen de minister en initiatienemer zal leiden tot het uiteindelijk tot stand komen van effectieve wetgeving. Mede met het oog hierop formuleren deze leden bij het ingediende wetsontwerp van de regering hieronder een aantal vragen en opmerkingen waarop zij met belangstelling de reactie van de regering afwachten.

De memorie van toelichting van het wetsvoorstel spreekt van het *bevoorderen* van voortgezet ouderschap en van het *versterken* van goede ontwikkelingen met betrekking tot het gezamenlijk gezag. De leden van de VVD-fractie hebben waardering voor de ongetwijfeld goede bedoelingen die schuilgaan achter deze bewoordingen, maar zouden graag zien dat het wetsvoorstel – indien aangenomen – ook daadwerkelijk leidt tot een forse verbetering ter zake van het voortgezet gezamenlijk ouderschap na echtscheiding. Kan de regering exact duidelijk maken welke ambities zij op dit gebied wenst te verwezenlijken en op welke wijze het wetsvoorstel daarin voorziet?

In de memorie van toelichting wordt veel gesproken over de «scheidings- en omgangsproblematiek» in algemene zin. Graag zien de leden van de VVD-fractie dat de regering specifiek duidt waarop wordt gedoeld en welke aspecten worden omvat door deze algemene terminologie. Deze leden zouden voorts graag duidelijkheid verkrijgen aangaande het onderlinge verband tussen twee andere in de memorie van toelichting veel gebruikte termen, te weten: «gezamenlijk gezag» en «voortgezet ouderschap». Deze leden krijgen de indruk dat deze begrippen niet eenduidig worden toegepast en vragen derhalve ook op dit punt een nadere toelichting.

Hoe ziet de regering precies het criterium *belang van het kind*, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is de regering de opvatting toegedaan dat het altijd in het belang van het kind is om tot *beide* ouders in een zorg- en opvoedingsrelatie te staan, maatregelen van kindbescherming – welke

ook tijdens een huwelijk aan de orde kunnen zijn – buiten beschouwing gelaten?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het bevorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding). Zij hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden achten het van groot belang dat bij echtscheiding wordt voorzien in heldere afspraken die na echtscheiding de bron kunnen vormen van conflicten tussen de ex-partners. In vrijwel alle gevallen spitsen conflicten zich toe op de belangen van minderjarigen. Deze leden hechten eraan te benadrukken dat voor personen, die willen scheiden, de mogelijkheid blijft openstaan voor buitengerechtelijke procedures. De deëscalerende werking van dergelijke procedures mag, volgens deze leden, niet onderschat worden. Dat neemt niet weg dat deze leden het belang onderkennen van garanties die de behartiging van de belangen van kinderen in echtscheidingen waarborgen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden achten het, met de regering, in beginsel van belang dat een kind ook na de scheiding contact kan houden met beide ouders. Zij ondersteunen de doelstelling van de regering dat de problemen rond omgang zoveel als mogelijk moeten worden beperkt. Anders dan de regering menen deze leden echter dat ook een administratieve scheiding, waarbij twee partners volgens gezamenlijke afspraken uit elkaar gaan, zorgvuldig tot stand kan komen. Zij zijn dan ook tegenstander van het volledig en zonder vervanging afschaffen van de zogenaamde flitscheiding.

Allereerst hebben deze leden enige vragen over de procedure waarop het voorliggende wetsvoorstel tot stand is gekomen. Ook het lid Luchtenveld heeft, middels een initiatiefwetsvoorstel, voorstellen gedaan om de omgang van ouders met hun kinderen na de scheiding beter te regelen. Het voorstel van de regering wekt de indruk dat een dergelijk initiatiefwetsvoorstel niet bestaat; in de memorie van toelichting wordt het initiatiefwetsvoorstel niet éénmaal genoemd. Wat is hiervan de reden? Is gepoogd om, in plaats van met een eigen wetsvoorstel te komen, samenwerking met het lid Luchtenveld tot stand te brengen waardoor één «doortimmerd» wetsvoorstel aan de Kamer had kunnen worden voorgelegd? Zo nee, waarom niet? Heeft dit te maken met een verschil van mening tussen het lid Luchtenveld en de regering over de administratieve scheiding? Was een dergelijk meningsverschil voldoende om de behandeling van het wetsvoorstel van het lid Luchtenveld te doorkruisen met een regeringsvoorstel? Was het niet fraaier geweest eerst te bezien of het wetsvoorstel van het lid Luchtenveld op steun van de Tweede Kamer kon rekenen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Deze leden constateren 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 stellen vast dat het wetsvoorstel wil bevorderen dat het ouderschap en de verplichtingen die daarmee samenhangen ook na een eventuele echtscheiding doorlopen. Zij stemmen met het principe in. In beginsel zal het in veel gevallen in het belang van het kind zijn dat beide ouders op basis van gelijkwaardigheid vormgeven aan een voortgezet ouderschap, bijvoorbeeld in de vorm van een ouderschapsplan. Het wetsvoorstel bevat daartoe een aantal nuttige bepalingen, waarmee deze leden in beginsel kan instemmen. Het gaat dan bijvoorbeeld over omgangsrecht, gezag en ouderschapsplan. Tegelijkertijd constateren zij dat het wetsvoorstel misschien wel betere en meer uitgebreide bepalingen op deze punten bevat dan de huidige wetgeving, maar dat het wetsvoorstel niet principieel een andere richting wijst. Het wetsvoorstel lijkt te zijn vormgegeven volgens de gedachte: er wordt een norm gesteld (ten aanzien van gezag, omgang), maar er dient een mogelijkheid te blijven van deze norm af te wijken, in het belang van degenen die het betreft en wel met name het kind. Dit lijkt deze leden overigens een uiting van wijs beleid; het is immers onontkoombaar om rekening te houden met de realiteit dat gezamenlijk gezag of het voortduren van een omgangsregeling bij geval niet in het belang van het kind is. Dit roept echter wel de vraag op of het voorliggende wetsvoorstel wezenlijk verandering brengt in de bestaande praktijk.

Het doel is meer omgang en meer gezamenlijk gezag te bewerkstelligen; een meer vanzelfsprekende voortzetting van ouderschap ook na scheiding. Maar kan het dit wel bewerkstelligen in een weerbarstige praktijk, waar scheidingen, ook met alle pogingen om tot goede gezamenlijke afspraken te komen, helaas scherven achterlaten? Graag ontvangen zij hierop een reactie.

Ondanks bovenstaande opmerkingen, benadrukken deze leden nogmaals de waardering voor de inzet van de minister om de scheidings- en omgangsproblematiek te verminderen en de principiële richting die hij daarbij kiest: ouderschap eindigt niet bij scheiding.

Mediation en jeugdzorg

De leden van de PvdA-fractie onderstrepen het belang van ondersteuning daar waar het beslissingen betreft van scheidende ouders over de omgang met het kind. De memorie van toelichting van het wetsvoorstel vermeldt dat mediation en jeugdzorg enerzijds dit proces moeten ondersteunen en dat het voorstel anderzijds extra waarborgen biedt voor een zorgvuldig begeleidingsproces. Dit laatste kan geschieden door de rechter de mogelijkheid te geven om echtgenoten te verwijzen naar een bemiddelaar. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de toezegging dat de komende jaren diverse maatregelen zullen worden genomen om de toepassing van mediation te bevorderen. Deze leden krijgen graag meer inzicht in de exacte plannen hieromtrent en het tijdsplan dat zal worden gehanteerd.

De regering voorziet in een tegemoetkoming bij mediation voor ouders die minder draagkrachtig zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen wat moet worden verstaan onder het «zoveel mogelijk aansluiten bij de systematiek van de Wet op de rechtsbijstand». Graag krijgen deze leden inzicht in de uren die de mediator naar verwachting nodig zal hebben voor de bemiddeling en het aantal uren dat daarvan in gesprekken gaat zitten met de betrokkenen. Hoeveel gesprekken zijn voor minderdraagkrachtigen mogelijk in die zin dat die feitelijk voldoende financieel worden ondersteund?

Daarbij wordt door deze leden gevraagd waarom de stimuleringsmaatregel voor ouders, die op verzoek van de rechter worden doorverwezen naar een mediator, van tijdelijke aard is en «hoe» tijdelijk dit is. Is de regering van mening dat de tegemoetkoming bij rechterlijke doorverwijzing voldoende is?

De memorie van toelichting geeft niet concreet aan hoe de jeugdzorg wordt betrokken bij de ouderschapsproblematiek rond echtscheiding. De leden van de PvdA-fractie vragen voor welke concrete doelen de regering zich in deze sterk zal maken. Kan de regering meer duidelijkheid verschaffen over de beoogde vergrootte rol van de jeugdzorg in het proces van echtscheiding? Welke concrete gevolgen zal de wetswijziging hebben voor het beroep op jeugdzorg en in hoeverre is de beschikbaarheid van adequate jeugdzorg gegarandeerd?

De leden van de PvdA-fractie krijgen graag meer inzicht in de lokale en regionale overheidsverantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid van de jeugdzorg, waarnaar door de regering wordt verwezen, voor wat betreft de begeleiding bij echtscheiding. Hoe kan worden gegarandeerd dat gemeenten voldoende capaciteit beschikbaar stellen voor begeleiding van kinderen en hun ouders in het geval van scheiding? In hoeverre staan wachtlijsten bij de jeugdzorg adequate begeleiding bij echtscheiding in de weg? Hebben gemeenten voldoende middelen om aan de begeleidingsdoelstelling te kunnen voldoen? In welke gemeenten is de begeleiding naar kwaliteit en kwantiteit al reeds op orde en in welke gemeenten is dit nog niet het geval? Wat zal worden ondernomen om in de gemeenten waar de begeleiding bij echtscheiding nog onvoldoende is gegarandeerd, deze op korte termijn op orde te brengen, met het oog op de doelstellingen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de memorie van toelichting spreekt over de figuur van de «bemiddelaar». Deze leden nemen aan dat deze term de vertaling in het Nederlands betreft van het begrip «mediator». De vraag rijst of niet aangewezen is om dit begrip in de wet te definiëren en helder te maken aan welke vereisten deze bemiddelaar dient te voldoen. Graag vernemen deze leden van de regering of deze van mening is dat ook een niet-juridisch geschoolde persoon deze rol kan vervullen. De aan het woord zijnde leden kunnen zich voorstellen dat ook een psycholoog-bemiddelaar goede diensten kan verrichten waar het betreft te maken afspraken in de ouders-kinderenrelatie. Zij zien echter niet goed hoe de overige aspecten die in scheidingsbemiddeling aan de orde zullen komen door een niet-familierechtelijk geschoolde en ervaren jurist kunnen worden begeleid. Zoals elders gesteld, zijn de leden van de VVD-fractie van oordeel dat in scheidingsbemiddeling alle aspecten integraal aan de orde moeten komen. Graag zouden deze leden derhalve de opvattingen van de regering vernemen waar het de kwalificaties waaraan een scheidingsbemiddelaar dient te voldoen betreft. Ook willen zij weten of de regering met deze leden van mening is dat hier verschillende niveau's kunnen worden onderscheiden, beginnend bij de NMI-mediator die deelneemt aan het project Mediation naast Rechtspraak, via de VFAS/VMSN-scheidingsbemiddelaar oplopend tot de zogenaamde *forensisch* mediator, gespecialiseerd in scheidingsbemiddeling.

Voorts zouden de leden van de VVD-fractie graag zien dat de regering ingaat op de beschouwingen over de rol van mediation in het rechtsbestel van de bewerker van Asser Algemeen Deel III, prof. mr. J.B.M. Vranken, welk boek is verschenen nadat de minister van Justitie zijn visie op het verschijnsel mediation had gegeven in zijn brief van 19 april 2004. De leden van de VVD-fractie hebben in dezen met name ook belangstelling voor het oordeel van de regering over de paradoxale verhouding die naar de mening van Vranken bestaat tussen mediation en het recht.

De leden van de VVD-fractie stellen in het kader van dit wetsvoorstel opnieuw de financieringsaspecten van mediation aan de orde. De regering schermt in de memorie van toelichting bij herhaling met de door haar beschikbaar gestelde stimuleringsbijdrage van € 200, welk bedrag per mediation eenmalig wordt verstrekt. Uiteraard, vinden deze leden, dit een aardig gebaar. Meer dan dat is het, volgens deze leden, echter niet. Bovendien betreft het een tijdelijke maatregel. In het project Mediation

naast Rechtspraak wordt naar de aan het woord zijnde leden hebben begrepen de regel gehanteerd, dat slechts de contacturen door de mediator in rekening mogen worden gebracht. Achtergrond hiervan is, naar deze leden vermoeden, het beperkte budget dat beschikbaar is voor het verlenen van rechtsbijstand, welke naar de regering in de memorie van toelichting aangeeft zoveel mogelijk op gelijke voet zal worden verstrekt als voorzien in de Wet op de rechtsbijstand. De desbetreffende regel baart de leden van de VVD-fractie grote zorgen. Immers: de goed gekwalificeerde, ervaren scheidingsbemiddelaar die zorgvuldig werkt kan op grond daarvan slechts een gedeelte van de door hem in een dossier bestede uren in rekening brengen. Hierdoor zal grote druk ontstaan op de mediator om minder zorgvuldig te werk te gaan, zich uitend in het schrijven van zeer korte verslagen of in het achterwege laten daarvan. Indien hij immers alle bestede uren om zou rekenen tot een uurtarief, prijst hij zichzelf uit de markt. Ook leidt de regel tot de onwenselijke situatie dat justitiabelen contacturen zullen gaan vermijden en zullen trachten met de mediator in contact te treden per telefoon en email. Deze leden zien in deze regel een rechtstreekse bedreiging van het welslagen van het project omdat slecht gekwalificeerde, niet-ervaren mediators erdoor worden bevoordeeld. Graag zien de leden van de VVD-fractie een onderbouwing tegemoet van de keuze van de regering voor de gestelde financiële kaders.

De memorie van toelichting kent Jeugdzorg een prominente rol toe waar het betreft het beroep dat ouders op deze organisatie kunnen doen. Er wordt in dit kader zelfs gesproken van verschillende bijstandsniveaus waarvan gebruik kan worden gemaakt. De werkelijkheid wijkt echter zozeer af van het optimistische beeld dat opstijgt uit deze passage dat de leden van de VVD-fractie niet aarzelen om er de kwalificatie «gotspe» aan te verbinden, aangezien zij het niet voor mogelijk houden dat de regering onbekend zou zijn met de lange wachtlijsten die in de praktijk door deze organisatie worden gehanteerd en de grote onder meer organisatorische tekortkomingen die met enige regelmaat het nieuws halen. In het bijzonder de woorden *op tijd en op maat* zijn door de leden van de VVD-fractie in dit opzicht ervaren als in hoge mate cynisch. Wellicht zou Jeugdzorg de rol die door de regering wordt geschetst in de toekomst kunnen gaan vervullen, thans is wat de memorie van toelichting beschrijft echter – helaas – niets anders dan *wishful thinking*. Graag zien deze leden een heldere verantwoording van de regering op dit punt tegemoet. De passage «*Zowel de ontwikkeling van mediation als het realiseren van adequate jeugdzorg, zijn zeer belangrijke ontwikkelingen die niet los kunnen worden gezien van het wetsvoorstel.*» uit de memorie van toelichting stemt de leden van de VVD-fractie zeer bezorgd. Immers, de regering maakt met deze passage inzichtelijk dat zij haar wetsvoorstel kennelijk op drijfzand heeft gegrondvest, aangezien naar het oordeel van deze leden grote vraagtekens gezet kunnen worden bij de kracht en de kwaliteit van beide ontwikkelingen, waartoe hier zij verwezen naar de vorenstaande passage in dit verslag alsmede naar de opmerkingen van de aan het woord zijnde leden in dit verslag over mediation. De leden van de VVD-fractie nodigen de regering derhalve uit tot het wegnemen van deze zorgen.

De leden van de D66-fractie merken op dat ouders in het wetsvoorstel verplicht worden een ouderschapsplan op te stellen. Wanneer zij er samen niet uit komen worden ze min of meer gedwongen een mediator te raadplegen. Deze leden vragen de regering of zij verwacht dat mediation in dergelijke gevallen veel kans van slagen maakt, aangezien vrijwilligheid nu juist één van de belangrijkste kenmerken van mediation is en een gebrek aan bereidheid tot onderhandelen de belangrijkste reden voor mislukking vormt.

Is het waar dat de vergoeding van mediation een gelijksoortige vorm krijgt als de vergoeding voor gefinancierde rechtshulp, of komt de tijdelijke stimuleringsbijdrage van € 200 in de plaats van gefinancierde rechtshulp, zo vragen deze leden. Kan de regering in het eerste geval aangeven hoe de vergoeding voor mediation aan minderdraagkrachtigen precies vorm krijgt? Is, in het tweede geval, de bijdrage niet wat gering, aangezien mediation in echtscheidingszaken soms wel tien uur in beslag kan nemen?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat om de doelen van het wetsvoorstel te behalen, het wetsvoorstel onder andere de mogelijkheid van bemiddeling (mediation) behelst. Zij vragen verduidelijking over de plaats daarvan in de procedure. Is het de bedoeling standaard mediation vooraf te laten gaan aan echtscheiding? De bepaling terzake (818, lid 2) laat dit open, zo lijkt het. Desalniettemin is het beleid er op gericht bemiddeling te bevorderen.

Kan of mag de rechter ook aangeven waarop de bemiddeling zal moeten zijn gericht, of wordt dit geheel aan de mediator overgelaten?

Met een belangrijke rol van een bemiddelaar, is het ook van belang hieraan eisen te stellen. Van belang is dan ook hier dat de bemiddelaar oog heeft voor het voorkomen van afgedwongen overeenkomsten en de belangen van de zwakkere partij.

Het eindrapport van de experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling van 2001 (Chin-A-fat) bevat behartenswaardige passages over de zwakkere partij. Zo stelt het eindrapport dat ten aanzien van de bemiddelingssituatie – zowel door de bemiddelaars als de bemiddelden zelf – vooral verschillen worden benoemd in emotionele ongelijkheid en de verblijfplaats van de kinderen als belangrijke indicatoren voor de zwakkere partij benoemd. En aangezien emotionele ongelijkheid tussen partijen veelal een blokkade in de bemiddeling is, is het in verband met de waarborg van het belang van de zwakke partij belangrijk dat in de opleiding van bemiddelaars hieraan ruimschoots aandacht wordt besteed. Uit hetzelfde eindrapport van 2001 blijkt dat bij de omgangsbemiddeling maar in een kwart van de zaken de bemiddelaars vinden dat partijen gelijkwaardig zijn. Zwakheid die zich ook in andere opzichten kan uiten: financieel, maatschappelijk, enzovoorts. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om op dit punt meer duidelijkheid te scheppen over de relatie tussen de zwakkere partij en de rol van bemiddelaar. Welke (nieuwe) instrumenten uit recente praktijkervaring en onderzoek van de rol van bemiddelaar zijn voorhanden om tot een verbetering te komen om de (emotionele) ongelijkheid tussen partijen beter te faciliteren? Is het denkbaar dat bemiddelaars zich laten beïnvloeden door bijvoorbeeld een beter betalende partij en kan dit gevolgen hebben voor het verdere procesverloop als de zaak terugkeert naar de rechter? Voorts vragen deze leden of bemiddeling ook op een voortzetting van het huwelijk kan zijn gericht of dit tot uitkomst kan hebben. Is het naar het oordeel van de regering wenselijk om ook deze optie expliciet in de bemiddelingsfase te onderzoeken?

Verantwoordelijkheid overheid

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Stichting Samenwerkingsverband Familierecht adviseert aan het wetsvoorstel een effectief sanctiebeleid te verbinden voor het nakomen van zorg- en omgangsregelingen. De regering brengt hier tegen in dat een dergelijk beleid de strijd tussen ouders over de hoofden van de kinderen zou kunnen versterken. De leden van de PvdA-fractie vragen op basis van welke argumenten deze constatering wordt gedaan, omdat zij zich ook kunnen voorstellen dat het niet naleven van zorg- en omgangsregelingen er toe kan leiden dat het belang van de kinderen wordt geschaad.

Het tweede argument van de regering om geen extra sanctiebeleid voor handhaving van de gemaakte afspraken bij echtscheiding over omgang met de kinderen te intensiveren, is dat al voldoende is gedaan om de scheidings- en omgangsproblematiek te verminderen. Deze leden constateren dat het doel van sanctiebeleid nu juist de periode *na* de scheiding betreft. Deze leden willen graag van de regering meer duidelijkheid krijgen over de vraag op welke wijze met de beoogde wetswijzigingen gedurende de periode na de scheidingsperikelen, het belang van het kind beter zal worden gediend?

De leden van de VVD-fractie vinden het niet meer dan vanzelfsprekend dat ouders zich gezamenlijk verantwoordelijk (blijven) voelen voor de verzorging, opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen, zowel vóór als ná de scheiding. Dat de overheid op basis van internationale verdragen een positieve verplichting heeft te bevorderen dat een kind contact heeft met zijn beide ouders, is een goede zaak. Dat neemt echter niet weg dat het maken van afspraken over de verzorging en opvoeding na een scheiding zo maar op het bordje van de overheid terecht kan komen. Ouders dienen er alles aan te doen om samen nadere afspraken hierover te maken, al dan niet met behulp van een (gekwalficeerde) bemiddelaar. Naar de mening van deze leden komt de overheid er pas (echt) aan te pas indien één van de ouders zich niet meer aan de afspraken houdt. In dit soort gevallen dient de overheid corrigerend en effectief op te treden. Graag zien de leden van de VVD-fractie een toelichting tegemoet op de passage *«omdat hierdoor de ouders meer mogelijkheden in handen krijgen om hun strijd (over de hoofden van de kinderen) voort te zetten»*. Indien de regering hiermee bedoelt te zeggen dat zij afziet van het opnemen van extra sanctiemogelijkheden omdat partijen daardóór meer mogelijkheden krijgen elkaar langs juridische weg te bestrijden, kunnen deze leden haar niet volgen: sancties zijn immers juist bedoeld om het elkaar langs juridische weg bestrijden door ouders/echtgenoten zoveel mogelijk te ontmoedigen. Het echtscheidingsrecht geeft een querulante echtgenoot in het algemeen voldoende handvatten om strijd met de andere echtgenoot te voeren, bijvoorbeeld door het vragen van voorlopige en nevenvoorzieningen, het steeds opnieuw kunnen laten berekenen van (partner)alimentatie etcetera. Het bevreemdt dan ook om een opmerking, zoals geciteerd, te maken uitsluitend in het kader van de omgangs-effectuering. Is het niet veeleer zo dat het niet bestaan van (voldoende) effectieve sancties op dit terrein juist leidt tot strijd tussen ouders? De door de regering genoemde brief inzake effectuering omgang heeft de leden van de VVD-fractie destijds niet kunnen overtuigen en doet dat nog steeds niet. Ook kunnen deze leden zich niet aan de indruk onttrekken dat de regering de urgentie van juist dit aspect van de omgangsproblematiek niet ziet als zij elders in de memorie van toelichting lezen dat de rechter zo *nodig* een dwangmiddel kan opleggen bij het niet nakomen van de afspraken of bij een getroffen regeling waardoor de norm niet wordt gerespecteerd. Graag zien de leden van de VVD-fractie een door de regering geactualiseerde en beter onderbouwde beschouwing over dit onderwerp tegemoet, waarbij de regering tevens ingaat op de suggestie om een lichte vorm van (omgangs)ondertoezichtstelling in de wet op te nemen, welke maatregel gekoppeld zou kunnen worden aan de figuur van de bijzonder curator die de regering kennelijk meer inzetbaar wenst te maken, een gedachte die overigens wordt ondersteund door de aan het woord zijnde leden. In dit kader zijn de leden van de VVD-fractie zeer teleurgesteld in het niet-opnemen van effectieve sanctiemogelijkheden, zoals onder andere ook de Stichting Samenwerkingsverband Familierecht voorstelt. In het huidige recht is juist het grote probleem dat het zogenoemde «omgangsonrecht» veroorzaakt, het ontbreken van effectieve sanctiemogelijkheden. Naar de mening van deze leden komt het veel te vaak voor dat een ouder zijn kind na een scheiding nauwelijks of niet meer

ziet. Te vaak komt het voor dat ondanks een rechterlijke uitspraak, een omgangsregeling eigenlijk straffeloos kan worden gefrustreerd. Gaarne ontvangen de leden van de VVD-fractie een uitgebreide reactie van de regering hierop. Tevens vragen de aan het woord zijnde leden de regering aan te geven hoe zij op een effectieve wijze door ouders gemaakte afspraken en rechterlijke uitspraken wil (laten) nakomen.

Hoe beoordeelt de regering het arrest van de Hoge Raad de dato 15 februari 2005 (LJN: AR8250, Hoge Raad, 01198/04) en acht zij het mogelijk dat dit college tot eenzelfde oordeel komt in een casus tegengesteld aan die in dit arrest, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Met andere woorden: Is het te verwachten en zo ja, acht de regering het wenselijk dat artikel 279 Sr. ook bij ouders die gezamenlijk het gezag uitoefenen een rol gaat spelen in gevallen waarin één van beide ouders zich niet aan in het ouderschapsplan of bij rechterlijke beschikking vastgelegde afspraken houdt? Zij verzoeken de regering een beschouwing hierover ook te plaatsen in het licht van de opvatting dat de strafrechtsketen waar mogelijk moet worden ontlast.

Wat is de opvatting van de regering over de reikwijdte van artikel 812 Rv. sinds de invoering in 1998 van het voortgezet gezamenlijk gezag ná scheiding in de wetgeving, zo vragen de leden van de VVD-fractie. In hoeverre zijn beschikkingen inzake nakoming van een ouderschapsplan beschikkingen in de zin van dit wetsartikel?

De regering heeft ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel geen specifieke sancties op te nemen bij het niet-nakomen van een zorg- of omgangsregeling, omdat zij dit niet noodzakelijk acht. De leden van de SP-fractie zijn zich ervan bewust dat extra sanctiemogelijkheden inderdaad door ouders ingezet zouden kunnen worden in hun onderlinge strijd, die maar al te vaak over de hoofden van de kinderen heen wordt uitgevochten. Echter, deze leden hechten eraan op te merken dat er oplossingen moeten worden gezocht voor die schrijnende gevallen, waarin de ene ouder machteloos staat tegenover het weigerachtige gedrag van de andere ouder met betrekking tot omgang. Deze leden staan weliswaar positief tegenover de door de regering gedane voorstellen met betrekking tot het ouderschapsplan, de mediation en de jeugdzorg, maar zij menen dat die verbeteringen bij écht kwaadwillende ouders niet het gewenste effect zullen hebben. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering daarom nog eens te kijken naar de mogelijkheden op dit gebied. Hoe wordt in omringende landen omgegaan met dit probleem? Welke sancties staan in onze buurlanden op het moedwillig en stelselmatig frustreren van een omgangs- of zorgregeling?

Ouderschapsplan

Zoals de leden van de VVD-fractie al eerder hebben aangegeven, zijn zij verheugd dat de regering als voorwaarde voor een echtscheiding de opstelling van een ouderschapsplan verplicht wil stellen. Deze leden zien hierin voor de ouders een sterke prikkel om nader stil te staan bij de verdere opvoeding en verzorging van hun (minderjarige) kinderen. Zij verwachten dat hierdoor veel latere conflicten kunnen worden voorkomen. De leden van de VVD-fractie vinden dat beide ouders even goed in staat zijn om hun kind op te voeden. Zij hebben daarin principieel een gelijkwaardige positie, zonder dat dit – rekening houdend met praktische belemmeringen – altijd tot een fifty-fiftyverdeling moet leiden. In het voorstel van de regering wordt over deze gelijkwaardigheid echter niet gesproken. Het dient derhalve in de visie van de regering kennelijk ook niet als uitgangspunt bij het opstellen van een ouderschapsplan. Kan de regering aangeven waarom niet voor dit uitgangspunt is gekozen? Welk uitgangspunt in welke criteria gelden volgens de regering voor ouders die

een ouderschapsplan opstellen en op welke wijze worden deze door scheidingsbemiddelaars en rechters in de praktijk gebracht? Aanvankelijk was voor de regeling van het geregistreerd partnerschap een andere dan de huidige wettelijke regeling, de sanctie van nietigheid gesteld op het niet maken van één of meer door de wet vereiste afspraken. De regering heeft het wetsvoorstel echter aangepast naar aanleiding van de op dit punt door de Raad van State geleverde kritiek. De leden van de VVD-fractie vinden de onderbouwing door de regering van dit wijzigingsbesluit voornamelijk niet overtuigend en vragen haar hierop een nadere toelichting te geven. Tevens vragen zij waarom het wetsvoorstel, zoals door de regering aanvankelijk ingediend, wél de nietigheids-sanctie verbond aan het niet afdoende maken van de door de wet genoemde afspraken in geval van het beëindigen van een geregistreerd partnerschap, terwijl deze sanctie ontbrak ingeval van het ontbinden van het huwelijk. De leden van de VVD-fractie vrezen dat met de door de regering gekozen invulling en vorm van het ouderschapsplan de ouder die zijn medewerking niet verleent te makkelijk onder zijn verantwoordelijkheid uitkomt. Gaarne ontvangen de leden van de VVD-fractie hierop de visie van de regering. Hierbij sluit volgens deze leden een andere vraag aan. Nu de regering ervoor heeft gekozen om niet de sanctie van nietigheid te verbinden aan het ontbreken van een (deugdelijk) ouderschapsplan ligt het voor de hand te veronderstellen dat onwillige echtgenoten de facto en de iure geen strobreed in de weg wordt gelegd. Deze leden willen hier juist een verandering in zien. Ouders moeten vanuit het uitgangspunt van gelijkwaardigheid afspraken vastleggen omtrent de verdere opvoeding en verzorging van hun kinderen. Indien de rechter uiteindelijk toch een bijdrage moet leveren aan de opstelling van een ouderschapsplan, dan dient ook hij van dit uitgangspunt uit te gaan. Wordt met het weglaten van de sanctie van nietigheid aan het ontbreken van een (deugdelijk) ouderschapsplan het maken van afspraken dan (weer) niet op het bordje van de rechter gelegd? Dreigt het door de rechter vaststellen van een hoofdverblijfplaats voor het kind dan weer standaard te worden? De leden van de VVD-fractie hopen dat dit niet is wat de regering voor ogen staat. Hoe zal, denkt de regering, dit risico in de praktijk tegemoet worden getreden?

Bij de leden van de VVD-fractie leeft de grote vrees dat de verplichting een ouderschapsplan toe te voegen aan het verzoekschrift slechts leidt tot het ontstaan van modelteksten die door de secretaresses van een advocatenkantoor sjabloonmatig worden toegevoegd aan het verzoekschrift. Hoe denkt de regering een dergelijke, voorzienbare handelwijze te voorkomen? De leden van de VVD-fractie vragen zich voorts in gemoede af hoe te begrijpen zou zijn dat het vereiste dat een ouderschapsplan (slechts) *vermeldt* op welke wijze kinderen betrokken zijn bij het opstellen er van, zich verhoudt tot de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit internationale verdragen alsmede tot het ambitieniveau van de regering waar het betreft dit aspect, waarvan in de memorie van toelichting op verscheidene plaatsen melding wordt gemaakt. Waarom heeft de regering in dezen niet gekozen voor het stellen van heldere normen en het opnemen van een uitgewerkte regeling in de wet?

De memorie van toelichting zwijgt over (de procedure ten aanzien van) het wijzigen van ouderschapsplannen nadat deze eenmaal tot stand zijn gekomen. Graag zouden de leden van de VVD-fractie alsnog de visie van de regering op dergelijke wijzigingen vernemen, gezien het feit dat een ouderschapsplan per definitie geen statisch karakter zal hebben en wijzigingen daarin mitsdien bij herhaling zullen voorkomen. Hoe is te verklaren dat de regering krachtig vasthoudt aan een rechterlijke toets van het belang van het kind en het evenwicht in afspraken, indien (kort) na de door de rechter bekrachtigde of gewijzigd vastgestelde afspraken deze door de gezamenlijke ouders alsnog zonder rechterlijke tussenkomst in onderling overleg kunnen worden gewijzigd?

Met betrekking tot de thans bestaande maatregel van (omgangs-) ondertoezichtstelling rijst voorts de vraag of niet gesteld moet worden dat het opleggen van deze maatregel op zijn plaats is op de enkele grond van het frustreren van de omgangsregeling/het ouderschapsplan door één van beide ouders? De rechtspraak van de Hoge Raad volgt tot op heden een andere lijn en de leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft overwogen een bepaling dat OTS op die grond eerder mogelijk wordt aan het wetsvoorstel toe te voegen. Wat vindt de regering van deze suggestie? Hierbij aansluitend: is de regering bekend met de gang van zaken waarin een ouder opzettelijk een situatie van onrust en verstoorde communicatie creëert en in stand houdt opdat de rechter tot de conclusie komt dat het kind door de ontstane situatie klem en verloren dreigt te raken tussen de strijdende ouders en – omdat het kind gebaat is bij rust – vervolgens bepaalt dat de ouder die niet de aanstichter van de ontstane situatie is gedurende een bepaalde periode, welke kan oplopen tot een half jaar, geen omgang mag hebben met het kind? Graag vernemen de leden van de VVD-fractie van de regering op welke wijze het wetsvoorstel een dergelijke *selffulfilling prophesy* tegengaat.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts een opmerking over de passage in de memorie van toelichting (pag. 5) waarin de regering opmerkt dat het in een aantal gevallen redelijkerwijs niet mogelijk zal zijn om overeenstemming te bereiken over het ouderschapsplan of dit op te stellen. Deze leden vrezen dat de regering hier in bagatelliserende zin spreekt over onder meer ouders die niet goed met elkaar communiceren. Deze groep ouders heeft echter in de praktijk een veel grotere omvang dan de regering doet voorkomen en deze leden vrezen dat de regering met deze exceptie de achterdeur om het voorschrift een ouderschapsplan op te stellen te omzeilen, meer dan wagenwijd openzet. Graag zien zij een onderbouwende toelichting van de regering op dit punt tegemoet. De leden van de VVD-fractie menen voorts een denkfout te hebben ontwaard in de memorie van toelichting waar de regering rept van ouders die met elkaar zouden kunnen samenzweren om geen ouderschapsplan op te hoeven stellen. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie vereist een dergelijke samenzwering goed overleg/goede communicatie tussen de ouders en zullen dergelijke ouders er in het gros van de gevallen derhalve voor kiezen om hun energie aan het maken van ouderschapsafspraken te besteden en niet aan het voeren van zinloze procedures. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering. In de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van het feit dat toevoeging van een ouderschapsplan aan het verzoekschrift aansluit bij de in het civiele procesrecht vigerende substantiëringsplicht. Graag vernemen de leden van de VVD-fractie welke ervaringen zijn opgedaan met de desbetreffende verplichting sedert de invoering daarvan enkele jaren geleden.

De leden van de SP-fractie staan positief tegenover de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen voordat ouders een verzoek tot echtscheiding kunnen indienen. Zij hebben met betrekking tot dit ouderschapsplan de volgende vragen.

Kan de regering aangeven waarom het ouderschapsplan niet óók afspraken moet bevatten over eventuele partneralimentatie, gebruik van de (huur)woning, verdeling van de gemeenschap en verevening van pensioenrechten? Met name de eerste drie punten kunnen invloed hebben op het dagelijks leven van de kinderen en het lijkt dan ook voor de hand te liggen om ouders hierover in het ouderschapsplan afspraken te laten maken. Graag hierop een reactie.

Kan de regering ingaan op de vrees van de Nederlandse Orde van Advocaten, geuit in haar wetgevingsadvies, dat het vereiste van het ouderschapsplan door één van de partijen gebruikt zou kunnen worden om de aanvraag van de scheiding te frustreren? Kan de regering aangeven

wanneer, bij benadering, een ouderschapsplan «redelijkerwijs» niet kan worden overlegd?

Uit de reactie van de regering op het commentaar van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak maken de leden van de SP-fractie op dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel de afspraken uit het ouderschapsplan niet zonder meer rechtstreeks afdwingbaar zijn. Is het de bedoeling dat de afspraken uit het ouderschapsplan standaard integraal worden overgenomen in de beschikking, zodat dit wel het geval is? Is er anders niet het risico dat het ouderschapsplan wordt gezien als een nu eenmaal te nemen hindernis voordat men kan scheiden, en niet als een afspraak die moet worden nageleefd?

Kan de regering aangeven of hij mogelijkheden ziet om het opstellen van een ouderschapsplan ook verplicht te stellen wanneer ouders die niet gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, uit elkaar gaan, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de praktijk tot nu toe laat zien dat het maken van afspraken over de kinderen weerbarstig is. Met de Raad voor de Rechtspraak vragen deze leden of het onderhavige wetsvoorstel ertoe leidt dat er vaker dan nu werkelijk overleg tussen ex-partners zal plaatsvinden over het ouderschapsplan. Kan de regering aangeven wat zij vindt van de opvatting van de Raad voor de Rechtspraak dat het allerm minst gegarandeerd is dat ouderschapsplannen eenduidige uitleg geven over wat er nu precies door de ex-partners is overeengekomen en of de vrees van de Raad dat er een extra belasting op de rechtspraak zou kunnen komen door de meningsverschillen over het ouderschapsplan.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om op het punt van ouderschap en gezag na echtscheiding de verschillen en overeenkomsten tussen haar wetsvoorstel en het wetsvoorstel van het lid Luchtenveld schematisch op een rij te zetten. Graag zien deze leden verder dat de regering vanuit haar optiek de voor- en nadelen van dit deel van de beide wetsvoorstellen op een rij zet.

De leden van de D66-fractie merken op dat een deel van het zogenaamde «omgangsonrecht» voort vloeit uit het feit dat een ouder, in praktijk vaak de moeder, weigert vastgelegde omgangsregeling (volledig) na te komen. De regering stelt geen nieuwe mogelijkheden of sancties voor, waarmee de naleving van omgangsregelingen kan worden bevorderd; het initiatief-wetsvoorstel van het lid Luchtenveld doet dat wel. Kan de regering nader aangeven waarom deze keuze gemaakt is?

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat het wetsvoorstel vooral beoogt oplossingen te bieden terzake van voortgezet ouderschap na echtscheiding. In de praktijk gaat aan een uiteengaan van ouders natuurlijk lang niet altijd een huwelijk en een scheiding vooraf, omdat alleen sprake is geweest van een samenwonen of soms zelfs dat niet. Zij vragen of het wetsvoorstel ook voor deze situaties betekenis kan hebben en zo ja, welke. Ook in deze gevallen is immers sprake van ouderschap en daaruit in beginsel voortvloeiende rechten en verantwoordelijkheden. Zou er niet de mogelijkheid moeten zijn, in het verlengde van artikel 252, een ouderschapsplan ook bij dergelijke informele scheidingen te bevorderen? In aansluiting daarop vragen zij of er aanleiding is om overigens de mogelijkheden te verstevigen van het kind of de (alleenstaande) ouder om de ouderlijke verplichtingen van de andere ouder te doen nakomen (vgl. artikel 208).

De wettelijke regeling met betrekking tot het ouderschapsplan bevat wel bepalingen waarover afspraken zouden moeten worden gemaakt, maar geen inhoudelijke normering. Die inhoudelijke normering is slechts in indirecte zin terug te vinden in bijvoorbeeld de hoofdregels met betrek-

king tot de omgang. Verdient het aanbeveling ook in artikel 815 Rv en 80d 1 BW tot een nadere normering te komen? Het kan bijvoorbeeld zijn: een uitdrukkelijke motivering waarom men een afwijking van een bepaalde norm toch heeft afgesproken.

Ouderlijke verantwoordelijkheid

Voor de leden van de CDA-fractie staat het belang van het kind als vertrekpunt bij voorstellen met betrekking tot zorg en omgang voorop. In dit voorstel wordt de positie van de kinderen tijdens het scheidingsproces zowel als in de belangenafweging van ouderlijke- en kindbelangen enigszins versterkt. In dit wetsvoorstel introduceert de regering de plicht voortvloeiend uit ouderlijk gezag om de ontwikkeling van de banden van zijn kind met de andere ouder te bevorderen. Dit principe onderschrijven deze leden van harte. Niet duidelijk is echter welke instrumenten ingezet kunnen worden wanneer ouders stelselmatig deze plicht aan hun laars lappen. Kan dan gesproken van kennelijke onbekwaamheid tot verantwoord ouderschap? En kan dat aanleiding zijn tot ontneming van het ouderlijk gezag van de ouder die stelselmatige deze plicht negeert? In de voorstellen wordt voorts expliciet opgenomen dat het kind recht heeft op omgang met zijn/haar ouders of met degene die in nauwe persoonlijke betrekking tot hem/haar staat.

Hier wordt, zo menen de leden van de CDA-fractie, voor het eerst nadrukkelijk in het Burgerlijk Wetboek vastgelegd dat omgangsrecht een recht van het kind is. Voor de positie van het kind in het huidige familierecht achten deze leden dit een belangrijk signaal. Het recht van het kind genereert plichten bij ouders, ongeacht hun onderlinge betrekking.

Kan in dit verband worden uiteengezet wat hieruit kan voortvloeien en in samenhang met de ouderlijke verplichting om de band met de andere ouder te bevorderen, kan betekenen voor kinderen die buiten huwelijk dan wel geregistreerd partnerschap worden geboren, maar waar wel anderszins sprake is van een relatie tussen de ouders? De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat ook grootouders gerekend kunnen worden tot diegenen die in nauwe persoonlijke betrekking tot kinderen staan.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in het opnemen van de verplichting voor ouders om de ontwikkeling van de band met zijn minderjarig kind met de andere ouder te bevorderen. Deze leden achten het van groot belang dat het kind na een scheiding door beide ouders wordt opgevoed en contact cq een relatie heeft. Ook het opnemen van de norm om de ouder zonder het gezag (wat overigens een uitzondering dient te zijn) te verplichten tot omgang met zijn kind krijgt de instemming van deze leden.

De gekozen werkwoorden in de passage «... dat de ouders zich gezamenlijk verantwoordelijk (blijven) voelen» uit de memorie van toelichting verwondert deze leden. Het is immers zo dat de ouders te allen tijde verantwoordelijk zijn! Suggereert de regering hier dat het denkbaar is dat een echtscheiding ouders ontslaat van deze verantwoordelijkheid die zij vóór de echtscheiding nog in volle omvang bezaten, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie hebben twijfels over de wenselijkheid van het opnemen in de wet van twee normen, aangaande respectievelijk het bevorderen van de band van het kind met de andere ouder en het recht op en de verplichting tot omgang met het kind door de niet met het gezag belaste ouder. Deze leden onderschrijven vanzelfsprekend de inhoud van beide normen, maar zijn van mening dat deze normen zich – in de huidige formulering – moeilijk laten operationaliseren. Nu bovendien beide normen niet sanctioneerbaar zijn, is het gevaar zeker aanwezig dat deze

bepalingen in de praktijk een dode letter blijken te zijn. De Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming waarschuwt hiervoor in haar advies.

Het lijkt de leden van de SP-fractie verstandig om hier een heldere keuze te maken: ófwel deze normen expliciet opnemen in de wet, maar ze dan ook sanctioneerbaar maken, ófwel besluiten dat (toelaten van) omgang niet rechtens afdwingbaar is, maar dan ook deze normen niet wettelijk vastleggen. Graag hierop een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie merken op dat hoewel het traditionele gezinsmodel – met een vader als kostwinner en een moeder die een relatief groot deel van de opvoeding van de kinderen voor haar rekening neemt – nog steeds dominant is, er een maatschappelijke tendens waarneembaar is in de richting van een meer gelijkwaardig, gedeeld ouderschap. Het gedeeld ouderschap vormt een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel van het lid Luchtenveld. Kan de regering aangeven waarom dat bij haar voorstel niet het geval is, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel omvat twee normen betreffende de ouderlijke verantwoordelijkheid: ten eerste zou het ouderlijk gezag mede moeten omvatten het bevorderen van de band van de andere ouder met het minderjarige kind; ten tweede is er een omgangsplicht voor de ouder die niet het gezag uitoefent. Deze leden vragen de regering of zij meent dat deze twee normen daadwerkelijk steeds moeten worden toegepast; is het niet denkbaar dat een kind in bepaalde gevallen (tijdelijk) meer gebaat is bij een zekere rust dan bij omgang met de andere ouder? Is omgang bijvoorbeeld ook wenselijk wanneer sprake is geweest van incest? De Raad voor de strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming stelt de vraag aan de orde of dergelijke inhoudelijke normen ten aanzien van de omgang met het kind wel in de wet dienen te worden opgenomen, terwijl de NVvR zich afvraagt of de in de wet neergelegde normen wel te operationaliseren zijn. Deze leden zien graag een reactie van de regering op deze punten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat de nieuwe bepaling inzake het omgangsrecht ook de mogelijkheid opent voor anderen dan de ouders om een omgangsregeling te verzoeken mits deze in een nauwe persoonlijke betrekking staan. Op zichzelf kan een en ander in een behoefte voorzien; immers iemand kan jarenlang een kind hebben verzorgd zonder dat het de ouder is. Desondanks kan deze bepaling in beginsel de mogelijkheid openen voor tal van omgangsprocedures: ouders, stiefouders, grootouders worden genoemd, pleegouders die korter of langer het kind hebben verzorgd. De regeling bestond weliswaar al in het oude artikel 377f, maar de formulering in die bepaling wijst er op dat de rechter gemakkelijker een desbetreffend verzoek van een ander dan de ouders kan afwijzen dan in onder het regime van artikel 377a nieuw. Voorheen kon de rechter het verzoek afwijzen als het belang van het kind zich daartegen verzet, indien het wetsvoorstel wordt aangenomen dan kan hij het verzoek in beginsel niet afwijzen, tenzij de omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind. De leden vragen of een en ander tot meer procedures leidt en of dit verstandig is in aangelegenheden die in beginsel meer gebaat zijn met dejuridisering. Zij merken hierbij op dat, bijvoorbeeld grootouders, ook een versterkt omgangsrecht krijgen in situaties dat beide ouders eenstemmig dit omgangsrecht aan die grootouders ontzegden. Kan dit de bedoeling zijn?

Bijzondere curator

De leden van de CDA-fractie constateren dat om het belang van het kind in het ouderschapsplan voldoende tot uitdrukking te brengen, de rechter aan wie het verzoek tot echtscheiding wordt voorgelegd in het belang van

het kind een bijzondere curator kan aanwijzen. Kan nader worden uiteengezet uit welke kring(en) een dergelijke curator beschikbaar zou moeten zijn? Licht het voor de hand daar in eerste instantie voor naar de Raad voor de Kinderbescherming te kijken, nu deze Raad ook onderzoek doet bij conflictueuze situaties? De positie van de Raad vraagt ook in andere situaties dat zij onafhankelijk voor de belangen van het kind opkomt. De leden van de CDA-fractie vragen dit mede met het oog op het kunnen ontstaan van een vertrouwensrelatie tussen de bijzondere curator en het kind en achten het in het algemeen van belang dat het kind niet steeds met nieuwe personen geconfronteerd wordt tijdens de toch al verwarrende periode in de gezinssituatie. Een andere reden om vanaf het begin de Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen is dat, mocht blijken dat er na verloop van tijd toch problemen ontstaan bij de naleving van een afgesproken verdeling van de zorg, de Raad ingeschakeld wordt om een onderzoek te doen. Wanneer de Raad al eerder betrokken was bij het kind kan dat voorkómen dat een onderzoek van voor af aan moet opstarten. Een geheel nieuw onderzoek kan leiden tot een extra lange periode waarin de conflicten zich voort slepen. Voor ouders kan dat in hun voordeel werken, voor kinderen is dat rampzalig.

De wens om het aantal functionarissen, waar het kind mee te maken krijgt tijdens een echtscheidingsprocedure, te beperken, lezen deze leden ook uit het onderhavige wetsvoorstel nu ook de rechter bij wie het verzoek tot echtscheiding is ingediend tot benoeming van een bijzondere curator kan besluiten en hiervoor niet apart een voorziening bij de kantonrechter behoeft te worden gevraagd.

Met betrekking tot vergemakkelijking van het benoemen van een bijzondere curator hebben de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen. Welke capaciteiten en opleidingseisen worden tot op heden aan curatoren gesteld en wordt het – gezien het toenemend belang van het ouderschapsplan – noodzakelijk geacht hier verandering in aan te brengen?

Deze leden vragen voorts hoe de relatie tussen een mediator en een curator zal zijn in het geval ze beiden zullen optreden. Hoe is deze relatie specifiek indien een curator aanvankelijk heeft geholpen bij het opstellen van het ouderschapsplan en in een later stadium de belangen van de kinderen behartigt? Op welke wijze wordt een curator aan een kind toegevoegd? Hebben ouders en kinderen hier inspraak in en zo ja op welke wijze?

De leden vragen wat met de bepaling wordt bedoeld dat de curator «in en buiten rechte» de belangen van de kinderen kan behartigen. Tot op welk moment gedurende de echtscheidingsprocedure of daarna zal de curator betrokken blijven? Welke taken kunnen aan een curator worden overgelaten? Betreft het in deze alleen de vertegenwoordiging van het kind in de procedure of gaat het ook om handelingen die het welzijn van het kind bevorderen (denkend aan bijvoorbeeld het bewaken van de schoolvoortgang)? Op welke wijze zal het toenemend beroep op de diensten van curatoren worden gefinancierd?

Ten aanzien van de door de regering voorgestelde verruiming van de mogelijkheid een bijzonder curator te benoemen, stellen de leden van de VVD-fractie vast dat dit op zich een goede zaak is, doch dat flankerende regelgeving ontbreekt. Zijn naar het oordeel van de regering de vele bijzondere curatoren voldoende op hun taak berekend nu vaak advocaten worden benoemd en het bijzonder curatorschap vooral kennis en vaardigheden van andere dan juridische aard verlangt? Het verbaast deze leden dat de regering op dit punt geen verdergaande voorstellen doet. Is het voorts denkbaar dat scheidingsbemiddelaars tot bijzonder curator worden benoemd?

Afschaffen van de mogelijkheid tot omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap

Dit wetsvoorstel schrapt de bepaling die het mogelijk maakt een huwelijk om te zetten in een geregistreerd partnerschap om vervolgens dit geregistreerd partnerschap te ontbinden. De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brede ondersteuning voor het voornemen tot afschaffen van de zogenoemde «flitsscheiding». Deze leden kunnen de regering volgen in haar overwegingen om daarvoor niet een nieuw instituut in het leven te roepen. Ook zien deze leden wel mogelijkheden om een vorm van administratieve scheiding te introduceren die aan de benodigde (internationale) zorgvuldigheidseisen zou kunnen voldoen. Echter, een dergelijke uitbreiding van de mogelijkheid tot ontbinding van het huwelijk zal geen meerwaarde hebben ten opzichte van de huidige procedure bij de rechter, zo menen deze leden. Daarenboven zijn zij van mening dat een dergelijk nieuw instituut voor gemeenten zal leiden tot een behoorlijke optuiging van de huidige organisatie met alle kosten en administratieve lasten die dat met zich zal meebrengen, terwijl de werklust bij de rechterlijke macht nauwelijks zal verminderen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de wetswijziging een omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap onmogelijk maakt. Het tegenovergestelde blijft wel mogelijk. Bij het omzetten van een geregistreerd partnerschap in een huwelijk zullen de partners, na ontbinding van het geregistreerd partnerschap, in ondertrouw treden. In de periode na ontbinding van het geregistreerd partnerschap zit een noodzakelijke periode tot aan de huwelijksvoltrekking van minimaal zes weken. Gedurende deze periode bestaan niet de rechtspositionele aanspraken voor beide partners, zoals dat het geval is bij een geregistreerd partnerschap of huwelijk. Deze leden vragen of de regering bereid zou zijn gelijk met dit wetsvoorstel ook deze rechtspositionele leemte te vullen, opdat bijvoorbeeld bij overlijden van een van beide partners gedurende deze periode, zich geen ongewenste situaties (bijvoorbeeld met betrekking tot het successierechten) zullen voordoen.

In de memorie van toelichting worden diverse argumenten genoemd waarmee de conclusie wordt gerechtvaardigd dat «het de verwachting is dat het totaal van de effecten van het wetsvoorstel de rechterlijke macht niet extra zal belasten». De leden van de PvdA-fractie constateren dat in deze argumenten de marginale toetsing van het ouderschapsplan niet is meegenomen. De leden vragen of – indien dit wel wordt meegewogen – de conclusie blijft dat de rechterlijke macht niet extra zal worden belast. Kan de regering, indien toch sprake blijkt te zijn van toenemende belasting van de rechterlijke macht, aangeven welk gevolg hier aan wordt gegeven, bijvoorbeeld in termen van capaciteitsuitbreiding?

De leden van de VVD-fractie kunnen ermee instemmen dat de mogelijkheid tot omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap wordt geschrapt uit de wet onder de voorwaarden dat deze wordt vervangen door een meer zorgvuldige administratieve scheiding. Er kleven, naar het oordeel van deze leden, aan de huidige flitsscheiding zowel voor- als nadelen. De eenvoudige en relatief snelle en goedkope procedure weegt uiteindelijk niet op tegen het niet altijd op een zorgvuldige wijze uit elkaar gaan van partners en de problemen met erkenning in het buitenland. Aan dit laatste hechten deze leden uitdrukkelijk minder waarde dan het eerstgenoemde nadeel. Om conflicten in de toekomst zoveel mogelijk te vermijden, is het, naar de mening van deze leden, van groot belang dat indien partners juridisch uit elkaar wensen te gaan, dit op een zorgvuldige wijze gebeurt.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de discussie over de wenselijkheid van het bestaan van een administratieve scheidingsprocedure in

Nederland vooral is gevoerd in het licht van internationale erkenning. Deze leden hebben er behoefte aan op te merken dat zij het belang van internationale erkenning van nationale regelgeving zeker zien maar dat het niet zo kan zijn dat internationale erkenning het belangrijkste criterium is in deze discussie. Zo heeft ook bij de invoering van het geregistreerd partnerschap en de openstelling van het burgerlijk huwelijk voor twee personen van gelijk geslacht internationale erkenning van de desbetreffende regelgeving een rol van ondergeschikt belang gespeeld. Er rijzen tegen deze achtergrond enkele vragen. De eerste is naar de inzet van de minister van Justitie om binnen het verband van de Europese Unie te bewerkstelligen dat de huidige regeling van de flitsscheiding door de overige leden van de Unie zou worden erkend. Heeft de minister van Justitie zich hiervoor op enig moment sterk gemaakt? Een andere vraag is: wat is precies gedaan in die gevallen waarin erkenning in een lidstaat problematisch bleek om deze alsnog te realiseren? Waren er ook problemen die in het geheel niet konden worden opgelost? In welke van dergelijke gevallen kan worden gesteld dat – achteraf bezien – actie achterwege had kunnen blijven indien de minister van Justitie de overige leden in de JBZ-Raad afdoende nader had geïnformeerd over deze mogelijkheid om het huwelijk naar Nederlands recht te beëindigen? De leden van de VVD-fractie verwijzen in dezen nog naar de opvallend sterke bewoordingen die de regering heeft gekozen om deze problematiek in de Tweede Kamer aan de kaak te stellen, waarbij de regering er bijvoorbeeld niet voor terugschrok om de term bigamie in de mond te nemen. Hoeveel Nederlanders zijn sinds de invoering van de flitsscheiding vervolgd in het buitenland wegens strafbare bigamie na ontbinding van het huwelijk langs de route van de flitsscheiding?

De leden van de VVD-fractie hebben er mitsdien sterke behoefte aan om van de regering een uitvoerige uiteenzetting te ontvangen waarom zij zich afkerig betoont van het in de wet opnemen van een scheidingsprocedure langs administratieve weg, waarbij het aspect van internationale erkenning achterwege blijft, alsmede de rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand, nu naar de mening van deze leden inmiddels voldoende is komen vast te staan dat zowel de betreffende erkenning (binnen de Europese Unie), als de bedoelde tussenkomst van de ambtenaar van de burgerlijke stand thans op aanvaardbare wijze geregeld kunnen worden. De aan het woord zijnde leden stellen dit omdat zij het van groot belang vinden dat het recht aansluiting vindt bij de maatschappelijke werkelijkheid: deze toont dat de huidige administratieve scheidingsprocedure (flitsscheiding) op steeds grotere schaal wordt gebruikt, ondanks het feit dat algemeen bekend is dat deze regeling enkele wefffouten kent. Ook speelt voor deze leden een belangrijke rol dat de wetgever destijds willens en wetens de flitsscheiding in de wet heeft opgenomen en het niet aangaat om deze te ecarteren terwijl de nadelen van de huidige procedure thans op afdoende wijze kunnen worden ondervangen. Tot slot speelt in dezen ook het principiële aspect een rol dat de rechter slechts daar dient te worden ingeschakeld waar een geschil moet worden beslecht. Deze leden merken hierbij nog op dat de maatschappelijke behoefte kennelijk ook voor de regering gewicht in de schaal legt waar de memorie van toelichting stelt dat is gebleken dat er *behoefte* bestaat om een geregistreerd partnerschap in een huwelijk om te zetten, aan welke behoefte de regering dan weer wel blijkt te willen voldoen!

Hierbij aansluitend verstaan de leden van de VVD-fractie ook de passage die de Raad van State aan dit onderwerp wijdt, zodat ook de Raad niet ziet dat de door de regering aangevoerde argumenten zijn gevolgtrekking kunnen dragen. In het advies van de Raad van State wordt immers – enigszins indirect – aangedrongen op het mogelijk maken van echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter. De Raad verwijst hierin bij wijze van voorbeeld naar de Deense constructie, hetgeen de leden van de VVD-fractie een minder gelukkige verwijzing achten omdat de desbetref-

fende Deense constructie niet goed zou passen in de Nederlandse wetgeving. Dit laat echter onverlet de kritiek van dit college op de uiteenzettingen van de regering op dit punt. De vraag van deze leden aan de regering is of zij deze passage in het advies van de Raad van State (ook) in de bedoelde zin heeft verstaan.

Introductie van een degelijke administratieve scheiding zal de belasting van de rechterlijke macht doen afnemen, zo verwachten de leden van de VVD-fractie. Zeker in die gevallen waarin partners overeenstemming hebben bereikt tot het beëindigen van hun huwelijk, is het niet nodig dat een rechter deze beëindiging bekrachtigt. Verwacht mag worden dat het gros van de scheidingsverzoeken op gemeenschappelijk verzoek via een administratieve route zal worden afgedaan. Kan de regering haar visie geven op de relatie tussen de belasting van de rechterlijke macht en de introductie van een administratieve scheiding? In de ogen van de leden van de VVD-fractie zal met de voorstellen van de regering de druk op de rechterlijke macht juist fors toenemen, omdat deze ook de ouderschapsplannen (inhoudelijk) moet toetsen.

De passage in de memorie van toelichting die spreekt van 4800 paren die in 2003 de route van de flitsscheiding hebben bewandeld, overtuigt de leden van de VVD-fractie bepaald niet. Waar de regering pretendeert een zorgvuldige echtscheidingsprocedure te willen bevorderen met dit wetsvoorstel, wordt de gedwongen overstap van deze duizenden echtparen naar de procedure via de rechter uitsluitend beschouwd in het licht van het effect hiervan op de werklust van de rechterlijke macht. Vervolgens stelt de regering dit effect veel geringer voor dan het naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie hoogstwaarschijnlijk zal zijn. Op dit punt is een nadere (ook cijfermatige) onderbouwing door de regering dan ook zeer op zijn plaats.

Voorts verzoeken de leden van de VVD-fractie de regering om de volledige beantwoording van de destijds door het ministerie van Justitie aan een groot aantal Europese landen verstuurd vragenlijst met betrekking tot het onderwerp administratieve scheiding ter beschikking te stellen van de Vaste Kamercommissie voor Justitie.

Het afschaffen van de «flitsscheiding», dat dit wetsvoorstel mede beoogt te regelen, wordt breed ondersteund. Ook de leden van de SP-fractie hebben geen moeite met het verdwijnen van de flitsscheiding. Echter, deze leden betreuren het dat het wetsvoorstel niet voorziet in een nieuwe, verantwoorde mogelijkheid om zonder rechterlijke tussenkomst te scheiden. Gezien het hoge aantal personen dat de afgelopen jaren gekozen heeft voor een flitsscheiding, bestaat er duidelijk behoefte aan een vorm van administratieve scheiding. De leden van de SP-fractie achten het daarom van belang dat een dergelijke vorm er komt. Uiteraard zal die procedure moeten voldoen aan de eisen van de Brussel IIbis Verordening.

Deze leden verzoeken de regering om in te gaan op de opmerkingen van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, die stelt dat de argumenten van de regering om geen administratieve scheiding toe te laten, niet steekhoudend zijn.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat als twee mensen samen kunnen besluiten te trouwen, dat zij ook in staat zijn om samen te scheiden. Aan een scheiding zonder tussenkomst van de rechter blijkt in Nederland grote behoefte te bestaan, nu jaarlijks ongeveer vijfduizend echtparen van de flitsscheiding gebruik maken. Zelfs wanneer een administratieve scheiding deze grote groep, zoals de regering het uitdrukt, slechts «het gevoel [zou geven] dat zij de echtscheiding zelf kunnen regelen» (30 145, 3, p. 9), dan is er alle reden om aan die wens gehoor te geven. Mensen moeten in beginsel vrij worden gelaten in de wijze waarop zij aan hun relaties – en aan de beëindiging daarvan – vormgeven. Dat aan

een administratieve scheiding wellicht ook nadelen kleven, kunnen partners in hun afwegingen betrekken.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken tot hun genoegen op dat het wetsvoorstel een einde maakt aan het fenomeen flitsscheiding; reden waarom zij het samen met de SGP reeds voorbereide initiatiefwetsvoorstel terzake vooralsnog op de plank laten liggen. Daarbij is het deze leden opgevallen dat met de aanvullende wijzigingen op artikel 80d, het geregistreerd partnerschap weer een aantal stappen dichterbij de buurt van het huwelijk komt. Het onderscheid is derhalve steeds minder te maken. Deze leden vragen of het al met al werkelijk nog zin heeft om naast het huwelijk, ook het geregistreerd partnerschap te blijven laten bestaan.

Zorgvuldige scheiding

De leden van de CDA-fractie hebben vragen met betrekking tot de hoorplicht voor kinderen vanaf 12 jaar. Kan nog eens worden uiteengezet waarom deze leeftijd zo expliciet genoemd wordt, nu de rechter ook jongere kinderen kan horen indien dat gewenst wordt? Deze leden erkennen dat elke leeftijdsbepaling arbitrair is, maar het gaat er toch om dat het belang van het kind, ongeacht zijn/haar leeftijd ook door het kind zelf tot uitdrukking kan worden gebracht en nadrukkelijk zijn plaats krijgt. Zou niet een meer algemenere vorm kunnen worden gevonden waaruit blijkt dat de opvattingen van het kind er toe doen, wanneer in hun persoonlijke leven zich een dergelijke ingrijpende wijziging opdringt? Kan aangesloten worden bij de formulering die is gekozen bij het ouderschapsplan?

Kan de regering nader ingaan op het feit dat indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven geregistreerde partners (nog) wel langs administratieve weg kunnen scheiden en echtgenoten niet? De leden van de VVD-fractie zien niet in waarom dit onderscheid wordt gemaakt en verwijst naar de grote belangstelling voor de zogenaamde flitsscheiding, van welke administratieve scheidingsmogelijkheid steeds meer echtparen gebruik maken, ondanks de aan deze mogelijkheid klevende nadelen. Deze leden merken hierbij op dat inmiddels vast is komen te staan dat het creëren van een administratieve echtscheidingsroute op eenvoudige wijze is te realiseren, zonder dat dit gepaard gaat met een taakverzwaring voor de ambtenaar van de burgerlijke stand (zie bijdrage Prof. dr. K. Boele-Woelki tijdens studiedag Herziening Echtscheidingsrecht, georganiseerd door de Vrije Universiteit op 29 augustus 2005). De regering lijkt gezien de passage in de memorie van toelichting en de beantwoording van de desbetreffende vraag van de Raad van State, echter een andere mening toegedaan. De aan het woord zijnde leden vragen de regering om uitvoerig uiteen te zetten waarop de regering precies doelt als zij persisteert dat invoering van een administratieve scheiding leidt tot een grotere belasting van de ambtenaar van de burgerlijke stand en bij haar beantwoording de brief van het lid Luchtenveld met betrekking tot initiatiefwetsvoorstel 29 676 de dato 23 juni 2005, nummer 14, pag. 5 en verder te betrekken.

Kan de regering uiteenzetten op welke wijze door het wetsvoorstel wordt gewaarborgd dat de ene – zwakkere – echtgenoot niet onder (grote) druk van de andere – dominante – echtgenoot instemt met afspraken die voor – meestal haar – (uiterst) nadelig uitpakken, aangezien de memorie van toelichting op dit punt, voor zover de leden van de VVD-fractie hebben kunnen vaststellen, zwijgt?

De regering spreekt in de memorie van toelichting over «controleerbare» afspraken, dit terwijl de leden van de VVD-fractie nu juist menen te hebben begrepen dat de rechter in het geheel niet controleert of toetst,

behoudens –kennelijk – een ambtshalve toetsing. Nu eens doet de regering het voorkomen alsof de rechter toetst, dan weer zwakt hij de portee van de desbetreffende toetsing door de rechter af. Wat wordt hier nu precies beoogd? Wat wordt verstaan onder de genoemde *ambtshalve* toetsing? De leden van de VVD-fractie kunnen zich in dezen niet geheel aan de indruk onttrekken dat de regering enerzijds de Kamer wil overtuigen van het feit dat de rechter daadwerkelijk toetst en dat zij zich anderzijds veel moeite getroost om de Kamer voor te houden dat de desbetreffende toetsing slechts marginaal, ambtshalve geschiedt en deze derhalve zeker niet tot hooggespannen verwachtingen moet leiden. Derhalve ontvangen de aan het woord zijnde leden graag een duidelijk exposé waarin hom of kuit wordt verstrekt met betrekking tot deze toetsing. Ingeval er wel zou worden getoetst door de rechter vragen de leden van de VVD-fractie zich af wat dan het toetsingskader zou zijn. Voorts lijkt de passage uit de memorie van toelichting «*Veel verzoeken worden zonder mondelinge behandeling afgedaan (maar worden wel ambtshalve door de rechter getoetst)*» innerlijk tegenstrijdig waar deze de suggestie wekt dat (zorgvuldige) toetsing slechts op basis van schriftelijke stukken bestaanbaar zou zijn. Graag ontvangen deze leden ook een nadere toelichting met betrekking tot dit aspect.

Kan de regering voorts uiteenzetten hoe wettelijke normen in het familierecht in het algemeen en in het echtscheidingsrecht in het bijzonder zich verhouden tot het ook in het familierecht van toepassing zijnde beginsel van de contractsvrijheid van partijen, alsmede tot het toepassen van dergelijke normen door de rechter, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Deze leden stellen prijs op een heldere uiteenzetting van de regering op dit punt waarin zij per onderwerp zo precies mogelijk duidt hetgeen de echtgenoten/de ouders wel en hetgeen dezen niet met elkaar kunnen/mogen overeenkomen. Bij wijze van voorbeeld wordt in de memorie van toelichting in dit kader gesteld dat het niet mogelijk is dat de ouders in het ouderschapsplan vastleggen dat het kind geen contact heeft met één van zijn ouders. De vraag rijst dan wat ouders nog wel mogen afspreken om binnen de grenzen van de wettelijke norm te blijven? Ook wordt in antwoord op een door de Raad van State gestelde vraag door de regering opgemerkt dat het niet nodig is om indien ouders tóch in het ouderschapsplan zouden opnemen dat het contact van het kind met één van hen wordt uitgesloten, een dergelijke afspraak met nietigheid te bedreigen. Hier begrijpen de leden van de VVD-fractie de regering niet goed en horen derhalve graag wat haar dan voor ogen staat om te voorkomen dat dergelijke afspraken worden gemaakt. Voor zover hier de rechterlijke toets als voldoende waarborg wordt beschouwd, verwijzen de leden van de VVD-fractie naar de visie van de regering op de wijze waarop ouders in een later stadium alsnog een ouderschapsplan kunnen wijzigen. Het wetsvoorstel plaatst – waar het betreft een ten minste ten aanzien van de kinderen zorgvuldige echtscheiding – de rechter in het middelpunt: hij is de figuur waar alles om draait. Voor de leden van de VVD-fractie is echter volstrekt onduidelijk gebleven waarop dit kennelijke optimisme van de regering op is gestoeld. Welke toegevoegde waarde heeft de rechter nu precies ter zake van een echtscheiding onder het huidige recht en onder vigeur van de door de regering voorgestelde regeling? Mede gezien de uitlatingen van de minister van Justitie op dit punt in een Algemeen Overleg van oktober 2002 («vermoedelijk nul») vragen deze leden zich in gemoede af of hierover voldoende is nagedacht. De leden van de VVD-fractie zien derhalve hierover gaarne een uitvoerige beschouwing en onderbouwing tegemoet.

De omschrijving door de regering van de procedure van eenzijdig verzoek in de situatie na invoering van het wetsvoorstel, komt de leden van de VVD-fractie voor als zijnde vrijwel identiek aan een omschrijving van de thans bestaande procedure op eenzijdig verzoek. Het enige dat veranderd lijkt te zijn, is de in het oog springende aanzienlijke intensivering van de

taak van de rechter, waar deze moet gaan beoordelen of hetgeen wordt gepresenteerd in het kader van de verzwaarde substantiëringsverplichting ook voldoet, met alle gevolgen van dien. Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering waaruit blijkt dat zij dit verkeerd zien. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat van geregistreerde partners wordt verlangd een overeenkomst op te stellen die ook blijkt geeft van overeenstemming met betrekking tot andere onderwerpen dan ouderschap. Zij dienen derhalve een tamelijk volledige overeenkomst op te stellen, zij het dan – na de wijziging van het voorstel door de regering – niet meer op straffe van nietigheid. De leden van de VVD-fractie zijn hiervan een voorstander maar begrijpen niet waarom niet eenzelfde regeling voor gehuwden wordt voorgesteld. Vanwaar dit onderscheid? Overigens rijst ook de vraag of het gestelde doel niet veel beter wordt benaderd door niet alleen een ouderschapsplan als vereiste in de wet op te nemen, maar tevens van echtgenoten te verlangen dat zij overeenstemming met elkaar bereiken op de overige genoemde punten. Realiseert de regering zich voorts dat de desbetreffende onderwerpen veel raakvlakken met elkaar hebben en dat een ouderschapsplan eigenlijk niet geïsoleerd van de overige onderwerpen kan worden beschouwd? Graag zien de leden van de VVD-fractie de reactie van de regering op dit punt tegemoet. Is de regering bekend met de recente ontwikkelingen in Duitsland op dit gebied waar het BVerfG heeft bepaald dat het BGH door echtgenoten gemaakte afspraken dient te toetsen aan de Grondwet? De leden van de VVD-fractie zouden graag van de regering horen hoe zij deze ontwikkelingen beoordeelt en of zij het mogelijk acht dat ook in Nederland zich een dergelijke ontwikkeling gaat voordoen, mede bezien in het licht van het initiatiefwetsvoorstel 28 331 alsmede van recente uitspraken van de Hoge Raad ter zake van geschillen tussen echtgenoten over hun huwelijks-goederenregime, en zij zouden graag ook overigens de opvattingen ter zake van de regering vernemen.

Overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering ervoor heeft gekozen om geen overgangsrecht op te nemen. Het wetsvoorstel heeft daarmee bij inwerkingtreding onmiddellijke werking. Indien de flits-scheiding wordt afgeschaft zonder daarvoor een administratieve scheiding in de plaats te stellen, dreigt dan niet een overbelasting van de ambtenaar van de burgerlijke stand in de laatste maanden, zo vragen de leden van de VVD-fractie. In hoeverre valt te vrezen dat voorafgaand aan de inwerkingtreding nog veel verzoekschriften tot echtscheiding bij de rechtbanken aanhangig worden gemaakt zonder ouderschapsplan? Wil de regering het achterwege laten van overgangsrecht vanuit deze vragen nader motiveren?

Administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het verwijt van Actal dat de administratieve lasten onvoldoende zijn gekwantificeerd, klopt, maar dat dit komt doordat «het wetsvoorstel gemiddeld gezien geen toename zal laten zien van de administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven». Deze leden vragen hoe de Kamer op deze wijze in staat kan zijn het wetsvoorstel per onderdeel te beoordelen op toekomstige administratieve lastendruk.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de rekensom uit de memorie van toelichting kennelijk miskent dat er in het kader van een echtscheiding over méér onderwerpen dan ouderschap moet worden gesproken en dat deze onderwerpen nauw samenhangen met hetgeen in een ouderschapsplan moet worden geregeld. Deze leden achten het slecht denkbaar dat

een ouderschapsplan geïsoleerd van de bedoelde overige onderwerpen tot stand kan komen: dit zou al snel strijden met de nagestreefde zorgvuldigheid en leiden tot een onsamenvattend geheel. Zij hechten er op die grond derhalve aan op te merken dat de praktijk toont en zal tonen dat eerder 10–15 uren besteed worden aan een samenhangend echtscheidingsconvenant dan de door de regering genoemde 5–6 uren. Graag zien zij in dezen dan ook een nadere toelichting van de regering tegemoet. De leden van de VVD-fractie begrijpen niet waarom de door de gemeenten te heffen leges als bedoeld in de memorie van toelichting hoger zullen zijn dan thans gebruikelijk ter zake van de flits scheiding, en verwijzen hiervoor naar de eerder genoemde brief van het lid Luchtenveld inzake wetsvoorstel 29 676 (nr. 14). Graag zien zij dat de regering hierop nader ingaat.

In de memorie van toelichting wordt niet voorzien dat invoering van het wetsvoorstel nadelige budgettaire gevolgen met zich brengt. Dit nu komt de leden van de VVD-fractie zeer ongeloofwaardig voor. Het is immers van tweeën één: of de rechter besteedt (veel) meer tijd aan een echtscheidingsdossier om zijn in het wetsvoorstel geformuleerde grote rol waar te (kunnen) maken of hij doet dit niet. In het eerste geval zullen direct budgettaire gevolgen merkbaar zijn, nog afgezien van het feit dat het wetsvoorstel de route van de flits scheiding onmogelijk maakt op welke grond jaarlijks alleen al duizenden extra door de gerechten te behandelen echtscheidingszaken in zullen stromen. Graag zien deze leden dat de regering op overtuigende wijze zijn stelling onderbouwt dat invoering van het wetsvoorstel niet leidt tot de noodzaak het thans beschikbare budget aanmerkelijk te verhogen.

De memorie van toelichting maakt herhaaldelijk melding van het grote belang dat wordt gehecht aan de inbreng van minderjarige kinderen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering te reageren op de volgende vragen. Is de regering op de hoogte met de bestaande praktijk waarbij uitsluitend aan kinderen van 12 jaren en ouder langs schriftelijke weg wordt gemeld dat zij hun mening kenbaar kunnen maken? Weet de regering dat – indien dergelijke kinderen al reageren – dit vrijwel steeds geschiedt door invulling en toezending aan de griffie van een vragenlijst? In hoeverre wordt gecontroleerd of betrokken kinderen de oproep daadwerkelijk hebben gelezen en deze niet door de ouders is onthouden dan wel zonder overleg is teruggezonden? Kan de regering duidelijk maken hoe deze praktijk zich verhoudt met zorgvuldigheid en de uit internationale verdragen voortvloeiende verplichtingen? Kan de regering tevens een reactie geven op het onderzoek inzake het kinderverhoor in het ressort Den Bosch van mevrouw mr. drs. A.R. van Triest, zoals beschreven in het tijdschrift FJR van 2004, nummer 4.

Is de regering vertrouwd met de actuele ontwikkelingen op het gebied van het spreken met kinderen ingeval van een echtscheiding zoals uitvoerig en onderbouwd omschreven in het boek *Kind in bemiddeling* van Van Leuven en Hendriks? De leden van de VVD-fractie zouden graag van de regering vernemen waarom in het wetsvoorstel wordt gekozen voor een aanpak die diametraal staat ten opzichte van de aanpak die door Van Leuven en Hendriks wordt bepleit. Voorts zien deze leden graag dat de regering ingaat op de in het wetsvoorstel kennelijk gemaakte keuze slechts kinderen van 12 jaren en ouder een rol toe te kennen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Onderdeel I en J (artikelen 251 en 251a)

De leden van de VVD-fractie vragen of door de toevoeging van het gestelde in artikel 251a, lid 1 onder b., het uit jurisprudentie van de Hoge Raad voortvloeiende criterium dat wordt gecodificeerd in ditzelfde lid

onder letter a. niet volkomen zinledig wordt gemaakt, gezien de zeer algemene strekking er van. Naar het oordeel van deze leden is een nadere toelichting door de regering hier zeker vereist, aangezien de artikelsgewijze toelichting op dit punt elke overtuigingskracht ontbeert.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan aangeven of er niet een wezenlijk andere formulering gekozen moet worden voor artikel 1:251a lid 1 sub a BW. Het komt deze leden voor dat het criterium «dat het kind klem of verloren zou raken» lastig te operationaliseren valt. Kan hier niet worden volstaan met de formulering «in het belang van het kind»?

Kan de regering voorts artikelsgewijs aangeven welk verschil er bestaat tussen het onderhavige wetsvoorstel en het initiatiefwetsvoorstel van het lid Luchtenveld, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie
Van Bommel