

Vergaderjaar 2002–2003

## 28 600 VI

## Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003

### Nr. 123

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 7 januari 2003

De vaste commissies voor Justitie<sup>1</sup> en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport<sup>2</sup> hebben op 14 november 2002 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over:

- **de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 23 januari 2002 inzake evaluatie experimenten scheidings- en omgangs-bemiddeling (Just. 02-77);**
- **de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 10 april 2002 inzake mogelijke herziening kindbeschermingsmaatregelen (Just. 02-364);**
  - **de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 26 juni 2002 inzake reactie op rapport S.O.S Papa (28 000-VI, nr. 67).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Dittrich** (D66) stelt dat een problematische omgangsregeling bij een scheiding veel ellende oplevert. De wetgever moet proberen om die zoveel mogelijk te beperken. Gezamenlijk gezag tijdens het huwelijk en na ontbinding ervan is het uitgangspunt, tenzij de rechter het gezag aan een van beide ouders toekent. Hoe komt het dat het gezamenlijk gezag toch vaak door de rechter wordt verbroken en aan een van beide ouders wordt toegekend, veelal de moeder? De standaardoverweging is meestal dat de moeder de kinderen verzorgde, maar de vader deed dat voor de scheiding ook vaak. Slechts op strenge gronden mag het omgangsrecht van de niet verzorgende ouder worden geweigerd. Veel medewerkers van de Raad voor de kindbescherming en soms zelfs rechters zijn echter onvoldoende op de hoogte van wat hierover in de wet staat. Wat gaat de minister doen om ervoor te zorgen dat de wet goed wordt toegepast? Uit de experimenten met verplichte scheidings- en omgangsbemiddeling

Plv. leden: Blok (VVD), Van der Vlies (SGP), B. M. de Vries (VVD), Kalsbeek (PvdA), Van Beek (VVD), Ferrier (CDA), Çörüz (CDA), Hamer (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Vergeer-Mudde (SP), Van Loon-Koomen (CDA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA),

Wiersma (LPF), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), De Jong (LPF), Zvonar (LPF), Dittrich (D66), Teeven (Leefbaar Nederland), Ormel (CDA), Bonke (LPF), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Mosterd (CDA) en Bussemaker (PvdA).

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), K. G. de Vries (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), Van Blerck-Woerdman (VVD), voorzitter, Adelmund (PvdA), Luchtenveld (VVD), Albayrak (PvdA), ondervoorzitter, De Wit (SP), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Eurlings (CDA), Blok (VVD), Çörüz (CDA), Teeven (Leefbaar Nederland), Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPF), Stuger (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA) en Zeroual (LPF).

Plv. leden: Van Fessem (CDA), Arib (PvdA), De Graaf (D66), Azough (GroenLinks), Monique de Vries (VVD), Van der Staaij (SGP), Terpstra (VVD), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Van Oven (PvdA), Lazrak (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), Ormel (CDA), Te Veldhuis (VVD), Jager (CDA), Jense (Leefbaar Nederland), Van Heemst (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Eerdmans (LPF), Wiersma (LPF), Joldersma (CDA), Varela (LPF) en Jukema (LPF).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), ondervoorzitter, Rijpstra (VVD), Netelenbos (PvdA), voorzitter, Van Blerck-Woerdman (VVD), Buijs (CDA), Atsma (CDA), Arib (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Kant (SP), Eurlings (CDA), Wilders (VVD), Verbeet (PvdA), Van Ruiten (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), De Graaf (LPF), Dekker (LPF), Van Geen (D66), Jense (Leefbaar Nederland), Vietsch (CDA), Jukema (LPF), Tonkens (GroenLinks), Joldersma (CDA), Smilde (CDA) en Van Heteren (PvdA).

blijkt dat met name scheidingsbemiddeling, waarbij een mediator de communicatie tussen partners met een conflict over de omgangsregeling op gang brengt, een groot succes is. Daarom moet mediation verplicht worden, al moet die wel aan kwaliteitseisen voldoen. De procedures moeten zodanig worden ingericht dat de rechter zich pas over de zaak buigt, nadat een mediator verslag heeft uitgebracht over de bemiddelingsgesprekken. Is dat nog niet het geval, dan heeft de rechter twee opties. Of hij geeft een niet-ontvankelijkheidsverklaring af als er geen bemiddeling heeft plaatsgevonden, voordat het verzoek is ingediend. Of, als een verzoek is ingediend, zonder een verslag van een mediator, verwijst hij automatisch naar een mediator.

Om te voorkomen dat de mediationfase wordt gebruikt om tijd te rekken, zodat omgang in de tussentijd niet plaatsvindt, moet de wet een standaardomgangsregeling gaan bevatten die erop neerkomt dat de niet-verzorgende ouder het recht op de kinderen heeft gedurende een weekend per 14 dagen. Om een verzorgende ouder die een omgangsregeling frustreert, na tussenkomst van een mediator en een beschikking van de rechter, nadat deze het verslag van de mediator heeft ontvangen, te prikkelen tot medewerking, kan eraan worden gedacht deze te veroordelen tot betaling van de procedurekosten van de andere ouder. Daartoe kan het huidige systeem van kostencompensatie worden losgelaten. Voorts kan het noodzakelijk zijn te komen tot een omgangsontdoezichtstelling (omgangs-OTS), waarbij een kindervoogd wordt benoemd om de omgang vlot te trekken. De voogd, die tevens mediator zou kunnen zijn, moet geen relatie hebben met de jeugdzorg, want daar wordt veel over geklaagd, net als over de Raad voor de kindbescherming. Voor de benodigde financiën waarover de voogd/mediator moet beschikken, kan worden gedacht aan het parkeren van een deel van de kinderbijslag. Pas als mediation is mislukt, hetgeen moet blijken uit de rapportage aan de rechter, komen de Raad voor de kindbescherming en andere deskundigen in beeld.

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de knelpunten die zich voordoen bij het advies van de forensisch deskundige aan de rechter? Wat vindt de minister van de kritiek in het rapport van SOS Papa?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) vindt mediation een uitstekend hulpmiddel als partners bereid zijn hun conflict met behulp van een derde op te lossen. Er staat weliswaar in het burgerlijk wetboek dat ouders het gezamenlijk gezag houden, maar daar moet nu ook concrete uitwerking aan worden gegeven. Het vertrekpunt bij echtscheiding en ontbinding van geregistreerd partnerschap moet zijn dat beide ouders na de echtscheiding zorgouders blijven. In de praktijk wordt na de scheiding vaak onderscheid gemaakt tussen zorg en omgang, maar de CDA-fractie vindt dat beide ouders na de scheiding hun gelijkwaardige positie met betrekking tot het gezag over de kinderen moeten behouden. Daarom moeten er over die zorg afspraken worden gemaakt, nog voordat het apart wonen, het scheiden een feit is. In artikel 80d staat dat de partners, voordat een geregistreerd partnerschap kan worden ontbonden, een convenant moeten sluiten. In de artikelen 155 tot en met 159 staan over echtscheiding dezelfde aspecten, maar er wordt met geen woord gerept over de zorg voor de kinderen. De CDA-fractie pleit er daarom voor een artikel in de wet op te nemen die de bepaling bevat dat ouders afspraken moeten maken over de zorg voor de kinderen, net als in artikel 80d. Dan is er vooraf duidelijkheid voor het kind. Valt een geregistreerde relatie uit elkaar, dan biedt de wet het kader voor de zaken die dan moeten worden geregeld. De relatie tussen vader en kind en moeder en kind wordt dan niet verbroken bij het verbreken van de relatie. Als zorg ontbreekt of onmogelijk is, als dat de reden is voor echtscheiding, biedt de wet ontheffings- of ontzettingsmogelijkheden op grond van het niet in staat zijn tot of niet willen opnemen van de verzorgingstaak. Wanneer partners

er niet uitkomen, dan is mediation mogelijk. Dit past in een toekomstgerichte visie op het ouderschap en de daarmee samenhangende zorgtaken, want die blijf je houden bij scheiding. De verantwoordelijkheid daarvoor moet je niet kunnen ontlopen.

In het rapport-Leijnse over kinderalimentatie wordt ervoor gepleit bij de vaststelling van kinderalimentatie uit te gaan van zorg- en onderhoudskosten. De verdeling van de zorg moet in principe fifty-fifty zijn. Wat vindt de minister daarvan? De Raad voor de kinderbescherming doet onderzoek naar scheidings- en omgangszaken. De norm is een doorlooptijd van 135 dagen. In het onderzoek wordt bekeken of het al of niet in het belang van het kind is hoe de omgang en de verzorging tussen ouders wordt geregeld. In het CDA-voorstel zou dit onderzoek, wanneer er alsnog problemen ontstaan rondom zorg en omgang na de scheiding, echter meer een beschermingsmaatregel zijn. Dat is een andere fase van het ouderlijk gezag.

De heer **Schonewille** (LPF) vindt het tijd door te pakken met mediation bij scheidings- en omgangszaken. De fase van onderzoek – wat vindt de minister van het onderzoek van prof. Hoefnagels? – en experiment is voorbij. De LPF-fractie pleit voor een krachtig signaal in de vorm van een aanpassing van de huidige regelgeving. De wegwijzer moet niet meer in de richting van de rechter wijzen, maar in die van de mediator. De wetgever dient duidelijk te maken dat de echtgenoten vanzelfsprekend zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen voor het maken van afspraken bij de ontbinding van hun huwelijk. De rechter heeft daarbij in beginsel geen rol. Hij is slechts ultimum remedium. Partners die voornemens zijn hun relatie te beëindigen, hebben vervolgens een keuze. Ze kunnen zelf een overeenkomst opstellen en bespreken de juridische merites daarvan met een advocaat of een notaris. De laatste kan bij een huwelijk of geregistreerd partnerschap de noodzakelijke scheidingsformaliteiten verzorgen. De partners kunnen ook een mediator inschakelen, waarna de overeenkomst tot stand komt tijdens gesprekken met hem of haar. Indien nodig, kan ook nog een advocaat of notaris worden ingeschakeld. De overeenkomst bevat alle essentialia, met name een regeling over de omgang tussen de niet-verzorgende ouder en de kinderen. Het sluitstuk van een en ander is dat inzake scheidings- en omgangszaken eerst toegang tot de rechter wordt verleend, indien de partners kunnen aantonen dat het via bemiddeling niet is gelukt. Uiteraard moet er worden voorzien in een sanctie voor partners die de bemiddeling frustreren. Als er later problemen ontstaan naar aanleiding van de gesloten overeenkomst, dient telkens eerst te worden bemiddeld alvorens de rechter in beeld komt. De voordelen van deze opzet: de partners nemen zelf de verantwoordelijkheid voor het oplossen van hun probleem; ze hebben, als er kinderen zijn, echt afscheid van elkaar genomen en zijn ervan doordrongen dat ze met elkaar verder gaan als ouders van de kinderen; de omgang tussen beide ouders en de kinderen is de norm; er valt capaciteit vrij binnen de rechterlijke macht; de behoefte aan deskundigenrapporten zal drastisch afnemen. Als gevolg hiervan ontstaat een sterke impuls op het vak van mediator, maar de ontwikkeling ervan blijft bij de beroepsgroep zelf liggen. Het NMI is inmiddels druk bezig met het ontwikkelen van kwaliteitseisen aan mediators en met het verschoningsrecht. Er hoeft geen keuze te worden gemaakt tussen vrijwillige of verplichte mediation, want de inzet is gericht op vanzelfsprekende mediation.

Het is voor het kind cruciaal dat de omgang met beide ouders ongestoord plaats blijft vinden, ook tijdens het echtscheidingsproces. Het moet beide ouders duidelijk zijn dat de omgang tussen ouders en kind de norm is. Die moet dus onverkort worden gehandhaafd. De LPF pleit voor hardere maatregelen om het omgangsonrecht te bestrijden, want de huidige sanctiemogelijkheden schieten tekort. De heer Schonewille stemt in met het pleidooi voor uitbreiding van de wettelijke regeling van de ondertoe-

zichtstelling met een omgangs-OTS. Ook ziet hij graag dat het frustreren door de verzorgende ouder van de omgang tussen het kind en de niet-verzorgende ouder strafbaar wordt gesteld. Juridisch traineren door de verzorgende ouder mag niet meer worden beloofd. Ook hiervan gaat een sterk stimulerende werking uit op het bemiddelingstraject, aangezien de alternatieven zeer onaantrekkelijk zijn. Bemiddeling is de beste route voor bijna iedereen.

Mevrouw **Arib** (PvdA) meldt dat haar fractie vanaf het begin voorstander is geweest van omgangs- en scheidingsbemiddeling, maar in de praktijk blijven zich toch problemen voordoen, al zou je nog veel meer zaken hierover in de wet opnemen. Als een ouder zich niet aan de overeenkomst houdt, biedt wet een aantal vrij vergaande dwangmiddelen, zoals de ondertoezichtstelling, het opleggen van een dwangsom, de aanwijzing van een gezinsvoogd en het ophalen van het kind door de politie. Het is dus zaak ook te kijken naar alternatieve manieren voor conflictoplossing, want als het conflict voortduurt, is dat zeer schadelijk voor de kinderen. De voorstellen over verplichte bemiddeling voor scheidende ouders die niet tot afspraken over de kinderen kunnen komen, worden onderschreven door degenen die zich professioneel met de problematiek bezighouden, ook door de Raad voor de kindbescherming. De PvdA ondersteunt die ook, maar wat vindt de minister daarvan?

Omgangsbemiddeling is ook een goed alternatief, maar dit wordt nog niet ten volle gebruikt door onvoldoende tijd, geld en mensen, ondanks de positieve resultaten. Het voordeel ervan is dat partijen zelf afspraken maken, zodat het vertrouwen op de naleving ervan groter is. De ouders zijn ook minder geneigd het onderste uit de kan te halen. Omgangsbemiddeling moet toegankelijk zijn voor iedereen, ook voor mensen met weinig financiële middelen. Als bemiddeling niet lukt, kan er van omgangshuizen gebruik worden gemaakt, maar de financiering daarvan is onzeker. Daar moet geld voor worden vrijgemaakt, want het gaat om een publieke functie waarin de overheid een verantwoordelijkheid heeft. Mevrouw Arib steunt het amendement op dat punt.

Op basis van welke criteria besluit de Raad voor de kindbescherming om kinderen al of niet uit huis te plaatsen? Kan de minister voor eind 2003 met een notitie komen, waarin deze criteria worden uitgewerkt? De normen uit 2000 hebben te veel betrekking op de procedures en te weinig op de inhoud. Er is nog geen toezicht en controle op de kwaliteit van deskundigen. De Vereniging voor nader onderzoek rechtspleging vraagt om duidelijke richtlijnen en een checklist, aan de hand waarvan kan worden bekeken hoe het staat met de kwaliteit van de deskundigen. Wat betreft de positionering van de forensische diagnostiek zou eerst worden aangehaakt bij de bureaus voor jeugdzorg, maar nu wordt ervoor gepleit deze bij een aparte dienst onder te brengen. Wat zijn de beweegredenen daarvoor? Versnippering moet worden voorkomen. Ouders en kinderen moeten niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Hoe staat het met de aansluiting van een en ander op de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) en de reactie van de Vediofo?

De heer **De Wit** (SP) vindt de huidige omgangsregeling niet goed, want die leidt in de praktijk niet tot een oplossing. Het tot stand brengen van een omgangsregeling is echter niet in de wet opgenomen. Onwillige ouders kun je een dwangsom opleggen, maar dat leidt er niet toe dat kinderen contact krijgen met ouders/verzorgers, al hebben ze daar recht op en al hebben de ouders in feite een verzorgings- en contactplicht ten opzichte van de kinderen. Daar moeten ze dus op worden gewezen. Wat er nu op dit punt is geregeld, voorziet niet in dat essentiële punt. De rechter komt er vervolgens meestal niet toe de knoop door te hakken en een regeling tot stand te brengen.

De SP-fractie is voorstander van verplichte bemiddeling buiten de rechter om, want dat heeft meer kans van slagen. Ook voorkom je de polariserende sfeer met advocaten. De kwaliteit van de bemiddeling is wel van groot belang. De te stellen eisen daaraan moeten worden vastgelegd, zodat er een standaard ontstaat. Daarnaast moeten er codes komen, waaraan men zich moet houden. De bemiddelaar moet in een verslag vastleggen wat er is gebeurd. Hij of zij heeft wel een verschoningsrecht als het gaat om vertrouwelijke informatie. Als de bemiddelaar tot een oplossing komt, kan het resultaat worden vastgelegd in een juridisch afdwingbare overeenkomst. Bij het bereiken van overeenstemming hoeft de rechter geen rol meer te spelen. Wordt die overeenstemming niet bereikt, dan moet de rapportage van de bemiddelaar aan de rechter worden voorgelegd. Daarin moeten de verhoudingen van beide partijen ten opzichte van de omgang worden aangegeven. De vraag daarbij is welke ruimte de rechter krijgt, want er moet worden voorkomen dat, als er al een bemiddelingstraject heeft plaatsgevonden, de rechter hetzelfde traject weer langsloopt en er opnieuw allerlei onderzoeken plaatsvinden. De rechter moet op basis van het rapport van de mediator een beslissing nemen, aan de hand van het bemiddelingsresultaat, en vervolgens een regeling opleggen. Wordt een uitspraak gefrustreerd door een van beide partijen, dan moet de rechter het middel van de gezagswijziging toepassen. Dat is de enige sanctie die lijkt te werken. Gezagswijziging is voor de ouder die met de zorg is belast een dermate ingrijpende middel dat het dreigen daarmee al vaak tot een oplossing leidt.

De heer **Teeven** (LeefbaarNederland) is voor verplichte bemiddeling. Voordat er wordt gesproken over de zorgregeling moeten de wederzijdse partners goed afscheid van elkaar nemen. Als dat niet gebeurt, is dat vaak een beletsel voor het maken van afspraken over een omgangsregeling. Bij mediation moet ook worden bekeken of er goed afscheid is genomen. Als verplichte bemiddeling niet in een keer lukt, dan moet er niet meteen naar de kinderrechter worden gelopen. Deze vorm van bemiddeling moet een voortdurend proces zijn. Dit kan betekenen dat er tot een voorlopige omgangsregeling wordt gekomen, gebaseerd op gezamenlijk co-ouderschap. Daarbij horen zaken als de frequentie van het onderhouden van de gezins- en familiebanden, niet alleen met ouders, maar ook met grootouders, de verblijfsplaats van het kind – het streven moet erop gericht zijn dat het kind verblijft in de ouderlijke woning – en een afspraak over een evaluatie van de omgangsregeling die na bemiddeling tot stand is gekomen. Na een bepaalde periode kan blijken dat er andere afspraken moeten worden gemaakt. De bemiddeling kan ook na een jaar nog plaatsvinden, bijvoorbeeld als er sprake is van terugval in de gemaakte afspraken.

De bemiddelingsafspraken moeten worden vastgelegd in een juridisch afdwingbaar ouderschapsconvenant, zonder dat de strafrechter daaraan te pas komt. De heer Teeven ziet niets in het korten op de financiële bijdrage aan de ouders. Hij kan zich wel wat voorstellen bij het vrij zetten van gelden ten behoeve van het kind, zodat hij of zij daar later gebruik van kan maken. De inschakeling van de Raad voor de kindbescherming en de stichtingen Jeugdzorg en Bureau jeugdzorg moet worden voorkomen, want momenteel zijn de deskundigen het vaak helemaal niet eens over de belangen van het kind. De doorlooptijden zijn te lang. De rapporten nemen te veel tijd in beslag, terwijl de raad niet altijd de verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteit van de rapportages over omgangsregelingen. Hoe staat het met het recht op contra-expertise en second opinion van de zijde van ouders en wellicht het kind? Kan het kind, jonger dan twaalf jaar, in bepaalde situaties een zwaardere stem krijgen?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) vindt samenleven of scheiden een privé-aangelegenheid waar de overheid zoveel mogelijk buiten moet blijven.

Dat verandert als er kinderen in het geding zijn, ook gelet op het Verdrag voor de rechten van het kind. Er is sprake van een publiek belang als het gaat om het bewaken van het welzijn van kinderen. Echtscheiding grijpt vaak diep in een kinderleven in, soms tot in het volwassen leven, zodanig dat het maatschappelijk en persoonlijk functioneren er later door kan worden belemmerd. Een goed verlopende echtscheiding en een goede omgangsregeling tussen de ouders, waarbij beide ouders contact met het kind blijven onderhouden, zijn van groot belang. Als de wet te kort schiet in het opvangen van het leed van kinderen als een echtscheiding of een goede omgangsregeling niet goed verloopt, dan zijn er extra maatregelen nodig. Is de minister bereid, omdat omgangshuizen in dit kader van groot belang zijn, de bij de begroting afgewezen motie-Dittrich/Halsema te heroverwegen, met name uit humaniteitafwegingen?

Mevrouw Halsema ziet ook veel meer in verplichte omgangsbemiddeling, waarbij de rechter zoveel mogelijk wordt gemeden, dan in rechterlijke procedures, hulpverleningscircuits en allerlei onderzoeken. Zij is voornamelijk tegen een omgangs-OTS, want dat leidt volgens haar tot uithuisplaatsing, iets wat in ieder geval moet worden voorkomen. De kwaliteit van de jeugdhulpverlening moet worden verbeterd. Ook de kwaliteit van de bemiddeling verdient veel aandacht. Een standaard op dit punt is heel zinnig. Mevrouw Halsema kan zich ook iets voorstellen bij de route die de heer Dittrich aangaf voor omgangsbemiddeling, de niet ontvankelijkheidsverklaring door de rechter en de verwijzing. Hetzelfde geldt voor de kostencompensatie bij het frustreren van de omgangsregeling. Hoe staat het met de motie-Luchtenveld over de dwangsom? Wat vindt deze minister van de voorstellen-Leijnse?

De heer **Luchtenveld** (VVD) stelt dat de omgangsregeling in de praktijk vaak door de verzorgende ouder wordt gefrustreerd. Mediation kan een goed middel zijn om in een vroegtijdig stadium tot afspraken te komen. Daarmee kan polarisatie in de rechtszaal worden voorkomen. Er moeten wel regels over kwaliteitseisen worden opgesteld. Ook moeten er afspraken worden gemaakt over financiering, wellicht via een rechtsbijstandsverzekering, over een verschoningsregeling voor degenen die zich met mediation bezighouden, zodat zij niet als getuigen kunnen worden opgeroepen door de rechtbank, en over omgangshuizen. Als mediation niet lukt, kan men weer in de rechtszaal terechtkomen. Dan volgt er een rechterlijke uitspraak, maar die moet wel worden gehandhaafd, iets wat momenteel de facto niet altijd gebeurt. Een omgangs-OTS, die volgens de heer Luchtenveld niet tot uithuisplaatsing hoeft te leiden, met een gezinsvoogd kan wel degelijk een bemiddelende rol vervullen. Dit is echter niet voldoende. Een rechterlijke uitspraak moet in een normale situatie worden nageleefd. Partijen mogen die niet aan hun laars lappen. De omgangsregeling met beide ouders, die in het belang is van de kinderen, moet in de praktijk functioneren. Frustratie daarvan kan leiden tot het vaker toepassen van juridische sancties, zoals de dwangsom of het anders omgaan met kostenveroordeling. Ook kan als ultimum remedium worden gedacht aan de strafbaarstelling van de onttrekking aan de omgangsregeling bij een echt onwillige ouder. Het is hoog tijd dat de regering in actie komt, via een wijziging van de wetgeving en de rechtspraak, want aan het huidige onrecht op dit punt moet een eind worden gemaakt. Beide ouders moeten in het belang van het kind omgang hebben met het kind. De rechter moet het omgangsrecht slechts in uitzonderlijk gevallen ontzeggen, bijvoorbeeld als er sprake is van aantoonbare mishandeling door een ouder. Als mediation meer wordt toegepast, leidt dit tot voldoende besparingen om in financiële zin iets aan deze kwestie te doen, zonder extra middelen.

## Het antwoord van de minister

De **minister** onderschrijft dat bemiddeling bij scheiding en omgang een zeker succes kan hebben, maar hij wil dat wel in het juiste perspectief plaatsen. Van de 37 000 echtscheidingen per jaar wordt 50% uitgesproken op basis van een gemeenschappelijk verzoek, terwijl 40% bij verstek wordt uitgesproken. Slechts in 10% van de gevallen gaat het om tegenspraak. Van die 10% komt 30% in aanmerking voor bemiddeling. In 40% van die gevallen is bemiddeling succesvol. In deze geselecteerde gevallen heeft de rechter gesuggereerd bemiddeling te laten plaatsvinden en dat heeft vervolgens vrijwillig plaatsgevonden. Bij vermogensrechtelijke kwesties lukt ongeveer 70% van de bemiddelingen, maar bemiddeling bij een eenmaal tot stand gekomen omgangsregeling lukt in 40% van de gevallen. De omgangsregeling geeft doorgaans de meeste moeilijkheden. Het betreft hier de 4000 zaken die bij de Raad voor de kindbescherming komen. Van die gevallen komt 17% voor bemiddeling in aanmerking, op basis van een selectie. In de andere gevallen vindt er onderzoek plaats. Het gaat bij die 17% niet over omgangsregelingen in het kader van de echtscheiding. De omgangsregeling is er al, maar leidt tot problemen. Het is de vraag of die voorkomen hadden kunnen worden als de omgang bij de echtscheiding anders of beter was geregeld. In die gevallen is het wellicht minder zinvol te investeren in het tot stand komen van de omgangsregeling. Het gaat veel meer om het eventueel reageren als de omgangsregeling tot problemen leidt. De vraag is dan of je effectiever moet handhaven, of dat je de ruimte moet hebben naderhand gebleken moeilijkheden te repareren.

De minister houdt vraagtekens bij de verplichte bemiddeling. Hij vraagt zich af of je op basis van de experimenten kunt concluderen dat dit helpt, afgezien van de juridische vraag, want de essentie van rechterlijke macht is dat iemand zijn geschillen moet voorleggen. Met verplichte bemiddeling creëer je in wezen een nieuwe rechterlijke instantie, doordat een bepaalde categorie wordt opgelegd haar geschillen aan een mediator op te leggen. Het gaat om conflicten die ingevolge de Grondwet aan de rechter moeten worden voorgelegd, mede omdat er vermogensrechtelijke kwesties spelen. Derhalve kan de wetgever bemiddeling niet zo maar verplicht stellen. Ook speelt een rol dat verplichte bemiddeling voor alle gevallen gaat gelden, terwijl slechts 10% betrekking heeft op de hard cases. Van de resterende 90% wordt namelijk 50% onderling geregeld, terwijl 40% bij verstek plaatsvindt. Van die 10% wordt in slechts 30% van de gevallen bemiddeld. Mediation heeft dus in een minderheid van de gevallen succes. Het gaat dan ook nog om geselecteerde gevallen, waarvoor mediation geschikt lijkt. Als je mediation wilt toepassen op gevallen waar het op voorhand niet voor geschikt is, wordt het middel in diskrediet gebracht, want het aantal gevallen waarin het niet lukt, zal toenemen. De minister vindt wel dat bemiddeling zoveel mogelijk moet worden bevorderd. Vervolgens kan worden bezien of de cijfers hetzelfde blijven. De experimenten berusten nu op vrijwilligheid. Als je de drang verhoogt en de percentages blijven hetzelfde, dan ontstaat een basis voor de stelling dat je er kunt uitkomen in gevallen van tegenspraak. Biedt de rechter, zoals nu geldt voor de meerderheid van de gevallen van tegenspraak, een bevredigende oplossing, dan hoeft er niet te worden bemiddeld. Het is nog niet aangetoond dat de regeling via de rechter een minder bevredigende is dan die via mediation. Het staat ook nog niet vast dat regelingen, tot stand gekomen via mediation, zich in de tijd beter bewijzen. Daarom is de tijd nog niet rijp om mensen tot mediation te dwingen.

Echtscheiding blijft een moeizame kwestie, die vaak met ruzie gepaard gaat. Het heeft geen zin te stellen dat de ruzie eerst moet worden bijgelegd, want in de moeilijke gevallen lukt dat juist niet. Dan is er altijd een zwakkere partij, als dat al niet de kinderen zijn. Ook al gaat het in 50% van de gevallen goed, het is de vraag hoe het na een jaar of na vijf jaar gaat,

want een groot deel van de omgangsproblemen ontstaat later. Dat kunnen ook omgangsregelingen zijn die bij onderlinge overeenstemming tot stand zijn gekomen. Een goede omgangsregeling bewijst zich in de tijd en strookt in beginsel met wat er in de wet over is bepaald, namelijk dat er wat beide ouders betreft sprake is van omgang, gezag en zorg. In 10% van het totale aantal echtscheidingen is er een probleem. De bemiddelingen betreffen momenteel vooral het tot stand komen van een regeling, maar dat wil niet zeggen dat die zich in de tijd beter bewijzen dan de regeling die via de rechter tot stand komt. De tijd is nog niet rijp om over dwang te beginnen, hooguit meer drang als het werkt.

Bij het aan de laars lappen van een omgangsregeling moet onderscheid worden gemaakt tussen het tot stand brengen van een omgangsregeling -dan werkt mediation vruchtbaarder dan de rechter - en een bestaande omgangsregeling. Het is mogelijk dat een bestaande omgangsregeling niet wordt nageleefd. Om te voorkomen dat de niet-verzorgende ouder wordt benadeeld, moet worden geprobeerd om er via onderlinge afstemming uit te komen, voordat de rechter een alternatief oplegt die iemand niet bevalt. De minister zegt toe na te gaan waarom de rechter de kinderen meestal aan de vrouwelijke partner toewijst, maar dat komt deels door de opvatting in de samenleving wie het beste voor het kind kan zorgen. Hij erkent dat er momenteel ongelijkheid op dit punt bestaat - ook daarom is het zinnig de drang tot mediation te verhogen - maar wijst er nogmaals op dat het ook wat dit betreft over de omstreden zaken gaat, die 10%. Een uitbreiding van het aantal experimenten leidt overigens al tot een verhoging van de drang. De rechter kan partijen ook mediation suggereren, maar onder de huidige wetgeving riekt het naar rechtsweigeren als er geen oordeel wordt uitgesproken, voordat er bemiddeling heeft plaatsgevonden. Dit brengt in ieder geval met zich dat de overheid regels stelt voor mediation en daar kwaliteitseisen aan stelt, maar dat kan een averechts effect hebben, omdat mediation wellicht nu zo'n succes is, omdat het nog niet geregeld is. Als mediation ook nog eens verplicht wordt, dan moet de overheid wellicht de kosten ervan dragen, maar dat leidt tot een enorm dure uitbouw van het rechtssysteem, terwijl de rechter er al is. De drang tot mediation wordt vaak veroorzaakt door de duur van het proces voor de gewone rechter of het onbevredigende resultaat. Dat dringt mensen ertoe er bij onderlinge overeenstemming uit te komen. Als bij toegenomen drang het succes hetzelfde blijft en de regeling bestendig blijkt, dan is er reden om daartoe over te gaan. Daarbij doet zich ook de vraag voor hoever de overheid wil gaan om ter zake regels te stellen. Het maken van een conceptafpraak over de omgang, voordat de zaak bij de rechter wordt aangekaart, is een vorm van drang, maar de kans is groot dat men er dan niet uitkomt, want het betreft ook hier weer die 10% hard cases. Het is de vraag of je met een dergelijke regeling geschillen over de omgang voorkomt. De minister is bereid om dit aspect te bekijken, maar hij wijst in dit kader op de algemene stelling dat de omgangsregeling geen zaak is, waarbij onderlinge overeenstemming beslissend mag zijn. Is dat wel zo, dan codificeer je daarmee de verschillende machtsposities binnen het huwelijk. Dus is het overwegen van bemiddeling op dit punt zeker de moeite waard.

De vraag of je niet af moet van het systeem van interventie door de overheid bij ontbinding of sluiting van het huwelijk leidt tot een geheel andere situatie. De samenleving wordt door al die ontbonden huwelijken enorm op kosten gejaagd, maar feit is wel dat het huwelijk een aparte overeenkomst is, vanwege de rechtsgevolgen. In het geval van kinderen is er echter sprake van een publieksrechtelijk belang. Dat het in 50% van de gevallen goed gaat, kan het gevolg zijn van het feit dat een en ander via de rechter moet lopen, want dat is een toets. Hoeft men niet meer naar de rechter, dan kunnen ouders zelf een contract opmaken en die vervolgens inschrijven. In de wet wordt momenteel onderscheid gemaakt tussen het huwelijk en het geregistreerd partnerschap, omdat het laatste bij contract

wordt aangegaan, en dus ook bij contract wordt ontbonden. Kiest men voor de rechtsvorm van het huwelijk, dan heeft dat strakkere consequenties. Derhalve geldt dat ook voor de ontbinding.

Het recht van de niet verzorgende ouder op omgang is in de wet opgenomen. Het geschil heeft echter vaak betrekking op het feit dat de afspraak daarover niet wordt nagekomen. De vraag of de wetgever daarvoor een standaardomgangsregeling moet treffen, is al bekeken, maar daarbij is gebleken dat juist afspraken over omgang tot moeilijkheden leiden. Daarover kan hooguit iets regelends worden opgenomen, in die zin dat, als men geen afspraak heeft gemaakt, dit of dat de regeling is. Daarbij kan worden gedacht aan omgang eens in de veertien dagen. De minister zal bekijken of een dergelijke regeling zinvol is. Een conflict op het moment dat de partners er nog niet uit zijn, leidt inderdaad vaak tot problemen. Dat is de meest conflictueuze fase in een echtscheiding. Als je die problemen met een bepaalde regeling kunt voorkomen, dan moet dat niet worden nagelaten. De minister zal daar ook naar kijken.

Er zijn effectieve middelen om een bestaande omgangsregeling af te dwingen. De dwangsom is er, evenals de kostencompensatieregeling. De laatste berust niet op de wet, maar op de praktijk van de rechter. In de wet staat dat de kosten moeten worden betaald door de partij die het geschil verliest. De naleving moet wel beter worden verzekerd. Daarnaast moet worden voorkomen, ook al is er een goede regeling, dat de verzorgende ouder alsnog zijn zin krijgt. Ook kan het voorkomen dat de omgang na een geschil moet worden gewijzigd. De OTS in die situatie is nu al mogelijk. In het voorstel van de heer Dittrich wordt de voogd ook mediator. Deze kan de omgang anders regelen, maar dat is dan een wijziging van de bestaande omgangsregeling, terwijl de minimale standaardomgangsregeling betrekking heeft op de situatie, voordat er een omgangsregeling is. Daar wordt op teruggekomen.

De vraag blijft of je de lasten van echtscheiding bij de gemeenschap of de ouders moet leggen. Overigens is dit een VWS-kwestie, omdat het niets te maken heeft met Justitie. De echtscheiding wordt slechts in het civiele recht geregeld. Over de motie op dit punt merkt de minister op dat dit in geen geval een voorziening is die bij Justitie thuishoort. Het is een Welzijnsvoorziening. Wordt aan de kwaliteitseisen voor een deskundige voldaan – daar wordt ook in de brief op teruggekomen – dan gaat het niet aan een aparte kwaliteitstoets op die deskundigheid in te stellen. Overigens verschillen deskundigen heel vaak van mening.

Desgevraagd zegt de minister toe ruim voor de stemming over de begroting Justitie schriftelijk terug te komen op de diverse kwesties die de Kamer aan de orde heeft gesteld. Dan kan daar in een vervolg-AO verder op worden ingegaan. Er zal met name worden ingegaan op de diverse fases, waarbij zich problemen voordoen, wat er aan cijfers op dat punt beschikbaar is en wat de eventuele oplossingen zijn.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van Blerck-Woerdman

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

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Beuker