

31ste vergadering

Dinsdag 13 juni 2006

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: Terpstra

Tegenwoordig zijn 69 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, Franken, De Graaf, Hamel, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pruiksmā, Puffers, Van Raak, Rosenthal, Russell, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Bot, minister van Buitenlandse Zaken, de heer Donner, minister van Justitie, de heer Nicolai, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, en de heer Luchtenveld.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Rabbinge en Van Gennip, wegens verblijf buitenslands;

Schouw, wegens bezigheden elders;

Van Heukelum in verband met het parlementair overleg Koninkrijksrelaties.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de jeugdzorg alsmede wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (30344);**
- **het wetsvoorstel Verhoging van de kinderkorting in de Wet inkomstenbelasting 2001 (30434).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de invoering van de mogelijkheid van beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (29676).**

De **voorzitter**: Ik heet speciaal welkom de heer Luchtenveld. Wij waarderen altijd initiatieven waardoor iets goeds tot stand kan komen. Tevens heet ik welkom de minister van Justitie, de heer Donner. Wij zijn blij dat hij hier weer een dagje mag zijn. Ook heet ik welkom mevrouw Heida, de heer Schonewille en de heer Geldorp in hun hoedanigheid als adviseurs van de initiatiefnemers.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. De controversen en emotionele ophef rondom dit initiatiefvoorstel van collega Luchtenveld van de VVD worden tot op het laatste moment geïllustreerd door de signalen die de Eerste Kamer de afgelopen tijd kreeg. Zo hebben wij via de mail op 6 juni jongstleden van de ondertekenaars van het Manifest Integriteit van het Ouderschap een dringend pleidooi vóór dit wetsontwerp ontvangen. De circa 50

Tan

hoogleraren, juristen, economen, psychiaters, en dergelijke, die het manifest hebben ondertekend, menen dat dit wetsontwerp dringend noodzakelijk is omdat het een constructieve, consistente aanscherping is van de huidige echtscheidingsregeling.

Daartegenover staat de Vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsbemiddelaars (de VFAS), die ons verzoekt tegen dit wetsvoorstel te stemmen en de voorkeur uitspreekt voor het wetsvoorstel van minister Donner. Bij de negen genoemde bezwaren in de brief van 6 juni 2006 noemt de VFAS als laatste de risico's van gerechtelijke overbelasting door de rechtstreekse toegang tot de rechter bij niet-nakoming van het ouderschapplan en het uitsluiten van hoger beroep en cassatie in dit soort zaken.

Het zijn inderdaad juist deze twee onderdelen die bij de fractie van de PvdA de meeste vragen en twijfels oproepen, zoals later in dit betoog nader aan de orde zal komen. Vooruitlopend daarop alvast de aankondiging dat zonder bevredigende oplossing voor vooral het ontbreken van hoger beroep en cassatie, de PvdA-fractie niet voltallig voor dit wetsvoorstel zal kunnen stemmen.

Dit wetsvoorstel heeft een lange en complexe ontwikkeling doorgemaakt sinds de indiening door de heer Luchtenveld op 7 juli 2004, dus bijna twee jaar geleden. De behandeling in de Tweede Kamer heeft tot ingrijpende amendering geleid, onder andere door toedoen van onze PvdA-collega aan de overzijde Ella Kalsbeek en mevrouw De Pater-van der Meer van het CDA. Over het algemeen wordt de amendering als verbetering gezien en die mening deelt de PvdA-fractie, hoewel voor sommigen, zoals onder anderen de hoogleraren mevrouw Wortman, de heer Nuytink en mevrouw Antokolskaia, deze verbetering helaas onvoldoende is om alsnog in te stemmen met dit voorstel.

Uit de schriftelijke inbreng van deze Kamer kwam naar voren hoe uiteenlopend de verschillende fracties tegen dit wetsvoorstel aankijken. De PvdA heeft zich gematigd opgesteld. Wij namen met belangstelling kennis van het voorstel, in tegenstelling tot het CDA dat grote bedenkingen had en de VVD die gemengde gevoelens weergaf. D66 en de SGP/CU spraken waardering uit en stelden vragen, en brachten fundamentele bezwaren naar voren.

Het wetsvoorstel maakt administratieve ontbinding mogelijk van een huwelijk of geregistreerd partnerschap. Door het amendement-Kalsbeek/De Pater-van der Meer is deze vorm van ontbinding op basis van gemeenschappelijk verzoek alleen mogelijk als er geen kinderen bij zijn betrokken over wie de partners, of een van hen, ouderlijk gezag uitoefenen.

Volgens art 1:149 a lid 3 BW verklaren de echtgenoten ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand, dat hun huwelijk duurzaam is ontworcht. Deze ambtenaar spreekt vervolgens uit, dat het huwelijk is beëindigd en maakt daarvan akte op in het register. Voorafgaand hieraan moeten partijen overeenstemming hebben bereikt over eventuele partneralimentatie, het gebruik van de huurwoning, de verdeling van de gemeenschap, de verrekening van eventuele huwelijkse voorwaarden en de verevening of verrekening van pensioenrechten. Hiertoe is de medewerking vereist van een deskundige (notaris, advocaat of gekwalificeerde echtscheidingsbemiddelaar), die de overeenkomst toetst en ondertekent.

In de memorie van antwoord is deze toetsing omschreven als: controle of belangen van beide partijen zijn besproken en besproken is of het convenant op evenwichtige wijze uitdrukking geeft aan de desbetreffende belangen. De deskundige bewaakt dat partijen opereren op basis van "informed consent" en zal zonodig één van de partijen adviseren een second opinion in te winnen bij een eigen, gekwalificeerde adviseur, bijvoorbeeld inzake verkapte pensioenregelingen in bonussen. De handtekening wordt onthouden als er strijd is met de openbare orde, goede zeden, dwingend recht of bij een onevenwichtige overeenkomst.

Onduidelijk is vervolgens de reikwijdte van de rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand, mede in relatie tot die van de deskundige. Moet deze ambtenaar de overeenkomst marginaal of inhoudelijk toetsen? Kunnen verzoekers beroep instellen tegen een eventuele afwijzing? Gaat de ambtenaar van de burgerlijke stand het werk van de deskundige overdoen in een vervolgesprek? Graag een reactie hierop van de indiener, liefst met een concreet voorbeeld van de gang van zaken.

Bij de rechterlijke echtscheiding van partners met ouderlijk gezag over kinderen wil de initiatiefnemer van het wetsvoorstel ouders dwingen na te denken over de invulling van hun ouderschap na de scheiding, door het ouderschapplan als voorwaarde voor te schrijven. De opzet om tot een meer gelijkwaardige rol in de zorg- en opvoedingstaken te komen, acht de PvdA-fractie ook uit emancipatoir oogpunt gezien een loffelijk streven. Ouders die er niet in slagen op eigen kracht tot overeenstemming over een ouderschapplan te komen, kunnen door de rechter naar een bemiddelaar worden verwezen. De amendementen waarmee de minimumnorm voor de omgangstermijn is geschrapt, hebben onze instemming. Ook de mogelijkheid dat een ouder eenhoofdig gezag op aanvraag en in het belang van het kind verkrijgt, acht de PvdA-fractie essentieel in extreme situaties zoals huiselijk geweld.

De voorstellen over de rechtstreekse toegang tot de rechter, zonder verplichte procureurstelling bij executieproblemen over het ouderschapplan of de omgangsregeling, hebben veel vragen opgeroepen, ook van de zijde van de PvdA. Ondanks het pleidooi van minister Donner heeft de Tweede Kamer de motie-De Pater-van der Meer verworpen en de door de heer Luchtenveld voorgestelde procedure aanvaard. Dus kan een ouder zonder procureur, schriftelijk met afschrift van het ouderschapplan, een aanvraag tot mondelinge behandeling binnen een termijn van drie weken indienen. Zowel de griffie als de rechtbank kan partijen terugverwijzen naar een mediator. Als bij de scheiding een scheidingsbemiddelaar betrokken was, zijn ouders in ieder geval verplicht eerst met die instantie contact op te nemen alvorens naar de rechter te gaan. De indiener noemt als overige factoren voor de zeefwerking: het verschuldigde griffierecht en het risico van kostenveroordeling, de ambtshalve mogelijkheden van de rechter om maatregelen te nemen en sancties te treffen tegen querulanten.

De heer **Russell** (CDA): U zegt dat het verzoek dat de ouders bij de rechtbank kunnen neerleggen bij executieproblemen door de griffie terugverwezen kan worden naar een mediator. Is het niet juist dat de rechter eerst een zitting moet bepalen en partijen moet horen? De andere partij moet, uitgaande van het beginsel van fair

Tan

play en hoor en wederhoor, de mogelijkheid hebben op het verzoek te reageren. Pas daarna kan de rechter een beslissing nemen over de vraag of het nuttig is dat hij er zelf iets mee doet of dat een mediator wordt ingeschakeld. Het lijkt me evident dat de griffie niet naar een mediator kan doorverwijzen, maar wordt dit pingpongen in deze situatie niet uiterst ingewikkeld?

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ik heb uit de stukken begrepen dat voor de mondelinge behandeling de mogelijkheid bestond voor zowel de griffie als de rechtbank om partijen eerst terug te verwijzen naar een mediator. Ik hoor graag van de indiener of ik de juiste conclusie heb getrokken.

Niettemin deelt de PvdA-fractie de zorg van degenen die wijzen op het risico van een toevloed aan bagatelzaken bij de rechtbanken en de navenante gevolgen voor de werklust. Het moge duidelijk zijn dat de risico's zeer uiteenlopend worden ingeschat, ook door de rechterlijke macht. Daarom toch de vraag niet alleen aan de indiener, maar vooral ook aan de minister: wat staat ons te doen als onverhoopt deze regeling tot ontwrichting leidt door toevloed van de werklust?

De PvdA-fractie stemt in met het standpunt van mevrouw prof. mr. S.F.M. Wortman en anderen dat er geen goede reden is, het hoger beroep en de cassatie in deze zaken uit te sluiten als het gaat om executie van het ouderschapplan en een omgangsregeling, zeker als de beslissing een vergaande wijziging van de omgangsregeling kan inhouden. Het argument van de indiener is dat de rechter een knoop moet kunnen doorhakken en zo moet voorkomen dat voormalige echtelieden tegen hoge kosten elkaar jarenlang bezighouden met procederen over hetzelfde geschilpunt, maar door de aanvaarding van het amendement op stuk nr. 26 is de aparte procedure voor gezagswijziging via verzoekschrift en met verplichte procureurstelling gehandhaafd. Bovendien zal een ontevreden ouder altijd een nieuw verzoek kunnen indienen door een wijziging in de omstandigheden aan te brengen. Wordt de wens het conflict niet te lang te laten voortslepen dan niet door deze mogelijkheden in de praktijk onderuit gehaald? En wordt dan het offer van extra waarborgen voor de zorgvuldigheid niet onevenredig groot? Onderschrijft de indiener de inschatting dat hoger beroep en cassatie via procureurstelling minder risico's voor de werklust van de rechterlijke macht inhouden? Voor de PvdA-fractie is dit een zeer zwaarwegend punt en wij vragen de indiener dringend zich hierop te beraden en ons een doorwrochte reactie te geven.

Wat betreft Brussel II en de erkenning van de problemen buiten de EU neemt de PvdA-fractie genoegen met de beantwoording in de memorie van antwoord. Daarin wijst de indiener op de vereisten van de in maart 2005 in werking getreden Verordening Brussel II inzake de "constitutieve beslissing" van een "autoriteit", de ambtenaar van de burgerlijke stand. Ook de verklaring van de minister van Justitie dat met de door de heer Luchtenveld voorgestelde wijzigingen de regeling van de administratieve scheiding "Brusselproof" is, wekt vertrouwen.

Tot slot, voorzitter, de meer wetstechnische aspecten van het voorstel-Luchtenveld. In de memorie van antwoord geeft de indiener aan op welke wijze hij te werk is gegaan, heeft samen gewerkt met Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer en de ambtenaren van

het departement van Justitie en heeft overlegd met prof. mr. A.J.M. Nuytinck en met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie.

In de memorie van antwoord worden de opmerkingen van de twee laatstgenoemde stuk voor stuk langsgelopen en becommentarieerd. Niettemin is de stroom kritische kanttekeningen niet alleen op inhoudelijk, maar ook op wetstechnisch gebied niet geluwd. Dat geldt voor de hiervoor geciteerde hoogleraren en ook voor diverse auteurs uit de mij door de indiener persoonlijk ter hand gestelde bundel "Herziening van het Echtscheidingsrecht" van voorjaar 2006.

Een citaat uit de Inleiding door prof. M. V. Antokolskaia: "Per saldo zijn er aan het initiatiefwetsvoorstel nog tal van serieuze bezwaren blijven kleven, zowel van juridisch-technische als van rechtspolitieke aard. De juridisch technische bezwaren zijn onder meer gelegen in een grote hoeveelheid wetstechnische slordigheden ...". "Een aantal van de problemen waarmee de Tweede Kamer, de minister en de adviesorganen in verband met het initiatiefwetsvoorstel hebben geworsteld, zouden misschien voorkomen of verminderd hebben kunnen worden wanneer de expertise uit de academische gemeenschap meer bij het wetgevingsproces zou zijn betrokken. Het politieke proces, gekenmerkt door de competitie tussen beide wetsvoorstellen, heeft er echter toe geleid dat in dit geval opvallend weinig beroep op de academische gemeenschap is gedaan. Er is niet gewerkt met een wetenschappelijk klankbord, noch zijn er adviezen uit de wetenschappelijke hoek gevraagd."

De heer **Russell** (CDA): Is mevrouw Tan het met mij eens dat, waar zij spreekt over "Brusselproof", er meer is dan alleen Europa? Hoe kijkt de PvdA-fractie aan tegen executieproblemen als het bijvoorbeeld om Marokko, Turkije, de VS of China gaat? Met deze landen zijn geen uitwisselingsrelaties met mensen die hier trouwen, hier kunnen scheiden maar vervolgens problemen ondervinden. Voor landen buiten Europa is niets geregeld. Een rechterlijk vonnis wordt in elk normaal land geaccepteerd als een definitieve uitspraak. Een andere regeling stuit meestal op grote problemen. Hoe ziet u dit in relatie tot de door mij zojuist genoemde landen?

Mevrouw **Tan** (PvdA): Wij zien dit voorstel als een wijziging en verbetering van de huidige situatie en regelgeving. In de thans geldende regelgeving is evenzeer sprake van de problemen waarop de heer Russell wijst. Als wij die problemen willen verhelpen, moeten wij die langs een andere weg oplossen. Om deze reden zien wij geen doorslaggevend argument om nu grote bezwaren tegen het initiatief te hebben. Wij maken een vergelijking met de thans geldende situatie.

De heer **Russell** (CDA): Dat snap ik niet. In de huidige situatie doet de rechter een uitspraak. Er komt een beschikking in naam der Koningin en daarmee kan men executeren. Dat wordt straks anders. Er wordt een autoriteit in het leven geroepen, maar dit is niet de rechter. Het gaat nu om een latent probleem dat in de voorbereiding in deze Kamer ook aan de orde is geweest. Als u dat afzet tegen de huidige situatie, zie ik niet in dat de rechter straks geen centrale rol meer speelt.

Mevrouw **Tan** (PvdA): De heer Russell weet, gezien zijn

Tan

beroepspraktijk, beter dan ik dat naast de huidige echtscheidingsprocedure via de rechtbank er tal van andere mogelijkheden zijn, vaak aangeduid met "flits scheiding". Sprekend over de huidige situatie, verwijs ik daarnaar.

Ik wil dus graag een commentaar op het citaat over het feit dat er zo weinig advies gevraagd is aan de academische gemeenschap en er niet met een wetenschappelijk klankbord is gewerkt, noch met uitgebreide adviezen uit de wetenschappelijke hoek. Ik hoor graag een reactie van de indiener en de minister van Justitie op de vraag wat dit voor gevolgen heeft voor de juridische kwaliteit van dit voorstel.

Voorzitter. Het geheel overziende zal duidelijk zijn dat de PvdA-fractie inzake dit wetsvoorstel een gematigd positief standpunt inneemt. Wij zijn voorstander van deze regeling tot beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst ter vervanging van de zogenaamde flits scheiding. Van alle genoemde bezwaren tillen wij het zwaarst aan het ontbreken van hoger beroep en cassatie bij de rechtsgang voor executieproblemen bij het ouderschapplan. Daarnaast is voor ons de rechtstreekse toegang tot mondelinge behandeling binnen drie weken door de rechter een onderwerp van zorg. De toegezegde evaluatie na drie en zes jaar stemt ons positief, maar toch vraag ik of bij onverhoopte onbeheersbare toevloed van bagatelzaken eerder ingrijpen mogelijk is. De vragen en twijfels van anderen over het ouderschapplan zijn voor ons weliswaar merendeels navolgbaar, maar niet onoverkomelijk, met uitzondering van de kwestie van het ontbreken van hoger beroep en cassatie.

Een groot voordeel van de lange ontstaansontwikkeling van dit wetsvoorstel is dat er naar verluidt inmiddels inhoudelijke overeenstemming is tussen de minister en de indiener over het wetsvoorstel op stuk nr. 29676 in relatie tot het wetsvoorstel van de minister op stuk nr. 30145. Kan de minister aangeven wat zijn voornemen terzake het wetsvoorstel op stuk nr. 30145 is na de afhandeling van het wetsvoorstel op stuk nr. 29676?

Wij zien de beantwoording met belangstelling tegemoet.

□

De heer **Russell** (CDA): Voorzitter. Ook na de eerste gedachteswisseling omtrent onderhavig wetsvoorstel in de Eerste Kamer – nadat het originele voorstel in de Tweede Kamer ingrijpend van karakter is gewijzigd – blijft de CDA-fractie grote moeite hebben met dit wetsvoorstel en vraagt zich af wat dit wetsvoorstel toevoegt aan de huidige praktijk. Het enig voor de CDA-fractie denkbare voordeel is dat een kleine groep mensen – namelijk partijen zonder kinderen die over alle relevante nevengevolgen overeenstemming hebben bereikt – niet meer de gang naar de rechter hoeven te maken. Deze kleine groep mensen kan overigens naar huidig recht binnen vier weken na indiening van een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding bij de rechtbank tegen relatief lage kosten ook al een echtscheidingsbeschikking in handen hebben. Tegenover dit voordeel staat een aanzienlijk aantal nieuwe problemen dat het wetsvoorstel oproept. Deze problemen betreffen de volgende door mij achtereenvolgens te behandelen onderwerpen: de administratieve echtschei-

ding, de rechterlijke echtscheiding, de rechtsgang voor executieproblemen, de mogelijke erkenningsproblemen buiten de EU en de op punten onvoldoende procesrechtelijke afwerking van het wetsvoorstel.

Met de door indiener aan de administratieve echtscheiding gestelde voorwaarde van voorafgaande overeenstemming over nagenoeg alle nevengevolgen, breekt hij niet alleen met het huidige recht, maar gaat hij ook in tegen ontwikkelingen in de rest van Europa die juist een vergroting van de partijautonomie voor zowel de administratieve als de rechterlijke echtscheiding impliceren. De CDA-fractie verwijst daartoe naar het rechtsvergelijkend onderzoek van de reeds eerder genoemde prof. mr. Antokolskaia, hoogleraar familierecht aan de Vrije Universiteit. Hieruit blijkt onder meer dat landen met een modern echtscheidingsrecht, zoals Engeland, Zweden, Finland, Zwitserland en natuurlijk Nederland bij echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek geen voorafgaande overeenstemming over de nevengevolgen eisen en bij echtscheiding op eenzijdig verzoek al helemaal niet, zoals hierna zal blijken.

In een eerder stadium van de discussie heeft de CDA-fractie reeds de vrees geuit dat van de advocaat, notaris en scheidingsbemiddelaar teveel wordt verlangd, namelijk dat deze een soort superpsycholoog/rechter is. Wat hier van deze particulier deskundigen verlangd wordt, is heel wat anders dan tot op heden het geval is. Tot nu toe rust de eindverantwoordelijkheid voor de toets immers bij de onafhankelijke rechter. Wij hebben toen opgemerkt dat het niet uitgesloten is dat juist de "betere" advocaten, notarissen en scheidingsbemiddelaars niet in zijn voor deze gecombineerde taak van psycholoog/rechter. Belangrijker is dat die taak bezegeld moet worden met een kwaliteitshandtekening ter goedkeuring; deze handtekening geeft namelijk aan dat alle belangen evenwichtig in de regeling zouden zijn weergegeven. Met het oog op het feit dat zij bijna nooit van beide partijen, die midden in een verwerkingsproces zitten, een compleet inzicht krijgen en zij ook geen macht hebben, deze zich te verschaffen en met het oog op de beroepsaansprakelijkheid zal menigeen wel eens medewerking kunnen ontzeggen aan administratieve echtscheidingen. De indiener heeft de vrees voor dit scenario niet weg kunnen nemen. Blijkens zijn antwoord, pagina's 6 en 7, acht hij immers de mediator/advocaat/notaris inderdaad aansprakelijk voor fouten in de overeenkomst over de nevengevolgen, zodat de angst van het CDA voor terughoudendheid in medewerking van genoemde beroepsgroepen gerechtvaardigd lijkt en er dan een verkeerde praktijk zou ontstaan, namelijk dat partijen, en vooral de sterkere partijen, op zoek gaan naar een dienstverlener die gemakkelijk zijn handtekening zet. Zoals Wortman in WPNR zegt, zou de toets overigens een andere dienen te zijn. Nagegaan moet worden of de echtgenoten zich voldoende bewust zijn geweest van de zin en strekking van het overeengekomen en zij de overeenkomst in vrijwilligheid zijn aangegaan.

Een belangrijk punt van zorg blijft de kwaliteitswaarborg van de mediator. Ook vanuit wetenschappelijke hoek wordt deze zorg gedeeld. In tegenstelling tot de gevestigde beroepsgroepen van advocaten en notarissen is de beroepsgroep van mediators een relatief jonge. De indiener heeft onze bezorgdheid niet kunnen wegnemen. In zijn antwoord gaat hij ten onrechte zonder meer uit van daartoe goed opgeleide mediators. Met zijn betoog

Russell

heeft hij het CDA echter geenszins kunnen overtuigen dat mediators ook daadwerkelijk de vereiste kwaliteit bezitten. Hij maakt niet duidelijk hoe hij de door hem ook gewenste kwaliteit van mediators denkt te kunnen garanderen. In het wetsvoorstel vervult de Raad voor de Kinderbescherming geen rol meer in echtscheidingszaken, terwijl deze in decennia veel expertise heeft opgebouwd. Is dit wijs, zo vraagt de CDA-fractie aan de indiener.

Voor de indiener is ten aanzien van de invoering van de administratieve echtscheiding een belangrijke overweging van principiële aard geweest dat de rechter slechts daar een taak heeft waar burgers een geschil met elkaar hebben, zie pagina 6 van het antwoord. Met deze overweging miskent hij echter dat een rechter ook volontaire jurisdictie toekomt, in geval geen sprake is van een geschil. Volontaire jurisdictie, ook wel oneigenlijke rechtspraak, is de meer administratieve taak van de rechter die, hoewel geen sprake is van een geschil, toch door de wetgever bij de rechter wordt neergelegd, omdat het voorwerp van die oneigenlijke rechtspraak (deels) van openbare orde is.

Uit het al genoemde onderzoek van Antokolskaia blijkt bovendien dat in geen enkel Europees land voorafgaande toestemming over de gevolgen van echtscheiding een voorwaarde is voor het initiëren van een echtscheiding op eenzijdig verzoek. Zij benadrukt dat in dit opzicht het Nederlandse wetsvoorstel volstrekt uniek is.

In de literatuur is de waarschuwing geuit dat de aan zowel het gemeenschappelijk als eenzijdig verzoek tot echtscheiding gestelde eis van een voorafgaand ouderschapplan mogelijk in strijd is met artikel 6 EVRM, omdat de toegang tot de rechter afhankelijk is gemaakt van het oordeel van de rechter over de vraag of partijen lang genoeg getracht hebben, overeenstemming te bereiken. Het CDA heeft de indiener eerder gevraagd op deze kritiek te reageren. Hij heeft mijn fractie met zijn reactie echter niet kunnen overtuigen. De vraag is namelijk of het verplichte ouderschapplan en de daaraan gekoppelde uitzonderingsmogelijkheden niet een te hoge drempel voor de rechtshulpzoekende opwerpen. Die vraag behandelt hij niet. Hij neemt in zijn antwoord zonder meer aan dat de uitzonderingsmogelijkheden voldoen aan artikel 6 EVRM en dat staat geenszins vast. Wij horen de indiener daar graag nader over.

Het in beginsel verplichte ouderschapplan impliceert harmonieus overleg in de voorfase van de echtscheidingsprocedure, waarin partijen meestal in een conflictueuze, soms zeer conflictueuze situatie zitten, die juist tot echtscheiding heeft geleid. Ik heb echter al eerder aangegeven dat in dat prille stadium van de huwelijksproblemen overleg en overeenstemming niet afdwingbaar zijn. In zijn antwoord is de indiener ook op dit punt niet overtuigend: enerzijds erkent hij de argumenten van mijn fractie dat het niet altijd gemakkelijk zal zijn om partijen tot harmonieus overleg over het ouderschapplan te bewegen, anderzijds wil hij partijen wel daartoe dwingen. Hij laat echter na nader toe te lichten waarom hij die dwang noodzakelijk acht en of die dwang op deze wijze effectief zal zijn en tot het door hem gewenste doel zal kunnen leiden. Dwang leidt over het algemeen niet tot goede uitkomsten.

Onduidelijkheid bestaat bij het onderhavig wetsvoorstel over de sanctie bij een ontbrekend ouderschapplan. Het wetsvoorstel van minister Donner is wel heel

duidelijk over deze sanctie, namelijk: niet-ontvankelijkheid van verzoekers in hun echtscheidingsverzoek. Het initiatiefvoorstel-Luchtenveld heeft deze sanctie echter – bewust? – niet overgenomen en merkt overigens niets over een sanctie op, een naar mijn smaak onnodige onduidelijkheid op een belangrijk punt.

Zoals de CDA-fractie in een eerder stadium aangaf, is zij met minister Donner van mening dat het gevaar levensgroot is dat de rechtbanken bedolven zullen raken onder zinnige – in opwelling gedane? – en veel minder zinnige schriftelijke aanvragen. Juist van mensen die na jaren procederen nog te maken krijgen met executieproblemen, kan bijna niet verwacht worden dat zij zich in de gang naar de rechter nog kunnen en zullen beheersen, want “de mogelijkheid is toch geschapen” zal de stelling zijn. En juist deze groep mensen wordt van een heel gemakkelijke manier voorzien om de rechter zonder enige rem te adïëren en daarmee het leven van de andere partner, en de rechter, onmogelijk maken, omdat die telkens – al dan niet na inwinnen van advies – zal moeten reageren en/of ter zitting zal moeten verschijnen. Minister Donner heeft tevergeefs als onzes inziens zinnig compromis voorgesteld dat deze informele rechtsgang wordt omgebogen tot een verzoekschriftprocedure, met procureurstelling, dus met advocaat, met behoud van de driewekentermijn voor een mondelinge behandeling. Hiermee kan in ieder geval enige selectie van de aan de rechter voor te leggen vragen door een advocaat in het belang van de rechtzoekende plaatsvinden. In zijn reactie op onze eerdere kritiek dienaangaande meent de indiener dat de toegang tot de rechter in geval van een executieprobleem reeds “beduidend moeilijker is gemaakt”. Ik zie echter nog steeds niet in dat de gang naar de rechter in de artikel 253a-procedure moeilijk en al helemaal niet beduidend moeilijker is. De indiener zal ons nog moeten laten zien wat hij precies bedoelt.

Een van de door indiener genoemde drempels voor toegang tot de rechter is de rechterlijke verwijzing naar een mediator. Dit roept bij mijn fractie echter de vraag op wie de mediator moet betalen, indien de rechter daarnaar verwijst. Dat zijn uiteindelijk natuurlijk de partijen en te verwachten is dan ook dat zij in veel gevallen om puur financiële redenen niet akkoord zullen gaan met een verwijzingsvoorstel van een rechter, zodat die rechter zich toch zelf over de zaak zal moeten buigen. Je kunt namelijk niet gedwongen worden om in mediation te geraken en als het al gebeurt, kun je de mediation na één keer stuk laten lopen en dan zal de rechter toch zelf moeten gaan beslissen. Vrees voor toevloed van bagatel- en andere zaken lijkt dus zeker niet weggenomen door de indiener.

In een eerder stadium van de discussie heeft mijn fractie reeds gewezen op mogelijke erkenningsproblemen in landen die niet aangesloten zijn bij het Brussel-II bis-verdrag en waarmee vele Nederlanders sterke banden hebben, zoals in Turkije, Verenigde Staten, China, Marokko en Suriname. Dit zou veel personen uit die landen die hier te lande reeds lang woonachtig zijn, zeer kunnen duperen. Indiener stapt naar onze mening te gemakkelijk over deze problematiek heen. In zijn antwoord beperkt hij zich in dezen tot de opmerking dat de administratieve echtscheiding “waarschijnlijk ook buiten de grenzen van de Europese Unie zal worden erkend”. Ten aanzien van de Verenigde Staten, China, Marokko, Turkije, Egypte en Suriname is de erkenning

Russell

dus geenszins gegarandeerd en blijft de CDA-vraag recht overeind.

Een in de politieke discussie onderbelicht punt, waar echter wel in de wetenschappelijke discussie aandacht voor is gevraagd, betreft de procesrechtelijke aspecten van de voorstellen. Mevrouw mr. dr. Coenraad van het Molengraaff Instituut in Utrecht, komt tot de conclusie dat meer aandacht voor de processuele kant van de voorgestelde regelingen dringend gewenst is. Zo strekt de substantiëringplicht zich blijkens de wettekst slechts uit tot de "gevraagde voorzieningen". Betekent dit dat partijen dus bepaalde nevengevolgen buiten de rechter kunnen houden door er eenvoudigweg niet om te vragen? Dit zou echter in strijd zijn met de bedoeling van het wetsvoorstel om alle nevengevolgen onder de aandacht van de rechter te brengen. Onduidelijk is dus wát gesubstantieerd dient te worden. Ook de processuele vormgeving van de eis van het ouderschapplan bij eenzijdig verzoek laat te wensen over. Zo vraagt Coenraad zich terecht af waarom artikel 819 Rv niet tevens voorziet in de mogelijkheid het ouderschapplan in de echtscheidingsbeschikking op te nemen in geval van een eenzijdig verzoek tot echtscheiding. Artikel 819 Rv beperkt zich nu immers tot het gemeenschappelijk verzoek en dat wordt door het wetsvoorstel niet aangepast.

Tot slot laat ook de doorverwijzingsvoorziening naar mediation naar haar mening nog aan procesrechtelijke duidelijkheid te wensen over. Zo blijft in het midden of een rechter ook (of juist?) terzake van nevengevolgen die partijen bewust buiten de procedure hebben willen houden een aanbod tot mediation mag doen. Tevens blijft in de lucht hangen of de doorverwijzingsprocedure ook geldt voor de voorlopige voorzieningenprocedure. Dit zou als wettelijk signaal voor mediation in de voorfase heel wenselijk zijn. Dan is er nog het probleem van het ontbreken van hoger beroep en cassatie. Wat is de reactie van de indiener op deze onduidelijke punten van procesrechtelijke aard?

Nieuwe wetgeving is alleen acceptabel en nuttig indien die wetgeving noodzakelijk is voor een bestaand en urgent probleem. De grote vraag van de CDA-fractie is of er hier een bestaand en urgent probleem is. Eén ding is de CDA-fractie duidelijk, namelijk dat de Vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsbemiddelaars van het begin af tegen dit wetsvoorstel is geweest en dat is wel een belangrijk signaal. Daarbij heeft zich nu ook onder andere mr. M.L.C.C. de Bruijn-Luckers, vice-president van het gerechtshof te Den Haag gevoegd, buiten de eerder genoemden in deze bijdrage.

Ik sluit kort en krachtig af: uit het voorgaande moge duidelijk zijn geworden dat het CDA worstelt met dit wetsvoorstel en de eventuele toegevoegde waarde van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel in zijn huidige vorm roept meer problemen op dan het naar de mening van de CDA-fractie oplost. Daarbij komt nog dat er consensus is dat geen nieuw wetgeving zal worden geïnitieerd als deze niet strikt noodzakelijk is voor een urgent en bestaand probleem.

Naar de mening van de CDA-fractie voldoet de bestaande wetgeving.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Wij behandelen vandaag het initiatiefwetsvoorstel van de heer

Luchtenveld over de beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en de vormgeving van het voortgezet ouderschap. Het is de verdienste van de heer Luchtenveld dat hij met zijn wetsvoorstel de flits-scheiding afschaft en het ouderschapplan introduceert. De VVD-fractie heeft grote waardering voor haar partijgenoot, de heer Luchtenveld, dat hij zo'n groot project ter hand heeft genomen. Het is niet niks; menigeen zou zich door het gevoelige onderwerp en de omvang van het project hebben laten afschrikken. Zo niet de heer Luchtenveld: met groot doorzettingsvermogen, maar ook met flexibiliteit – ik verwijs naar de behandeling in de Tweede Kamer waar het wetsvoorstel ingrijpend geamendeerd is, mét steun van de initiatiefnemer – en tegelijk met vasthouden aan het oorspronkelijke uitgangspunt, al zou dit ook maar voor een deel gerealiseerd kunnen worden, heeft de heer Luchtenveld zich de pleitbezorger betoond van het wetsvoorstel.

Hulde voor het initiatief, voor de inspanningen, voor het geloof in de gekozen oplossingen. Dat neemt niet weg dat de VVD-fractie in de Eerste Kamer in het voorlopig verslag over het wetsvoorstel heeft opgemerkt dat zij met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel heeft kennis genomen. Dat was geen gemakkelijke constatering en voor de indiener van het wetsvoorstel zonder twijfel teleurstellend. En toch brengt de taak van een lid van de Eerste Kamer, als medewetgever, met zich dat alle wetsvoorstellen die de Eerste Kamer bereiken na te zijn aangenomen door de Tweede Kamer, beoordeeld worden op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid. Dat geldt voor wetsvoorstellen die afkomstig zijn van de regering en dat geldt voor initiatiefwetsvoorstellen, ongeacht door wie het initiatiefwetsvoorstel ten koste van veel denkwerk, inspanning en tijd is ingediend.

Daar wil ik nog het volgende aan toevoegen. Voor wetgeving op het terrein van het personen- en familie-recht geldt een uiterste zorgvuldigheid, om twee redenen: ten eerste geeft juist die wetgeving de sociale structuur van onze samenleving juridisch vorm; ten tweede houdt het personen- en familierecht zich bezig met de positie van minderjarigen, die zelf geen stem hebben in het wetgevingsproces.

De indiener van het wetsvoorstel heeft de in het voorlopig verslag gestelde vragen uitvoerig beantwoord in de memorie van antwoord. Dank daarvoor. Wij hebben echter op die vragen in het schriftelijk traject geen bevredigende antwoorden gehad. Er blijven dan ook desondanks voor de VVD-fractie een aantal wezenlijke vragen over het wetsvoorstel over. Ik zal die vragen thans achtereenvolgens aan de orde stellen. Het betreft de volgende onderwerpen: (1) het huwelijk met en zonder kinderen; (2) de bemiddeling; (3) de procureurstelling; (4) het hoger beroep; (5) gelijkwaardig ouderschap; (6) artikel 247, lid 3; (7) de gezagsregeling; (8) artikel 821, lid 4 Rv.; (9) overgangsregelingen. Ik zal in mijn betoog steeds spreken over het huwelijk, maar het moge duidelijk zijn dat ik daaronder tevens begrijp het geregistreerd partnerschap.

In het voorlopig verslag is door mijn fractie het onderscheid aan de orde gesteld dat thans door het wetsvoorstel, in de geamendeerde vorm, wordt gemaakt, namelijk het onderscheid tussen huwelijken met en huwelijken zonder kinderen. Huwelijken zonder kinderen kunnen op twee manieren worden ontbonden: door de rechter of administratief. Een huwelijk met kinderen, of

Broekers-Knol

meer precies een huwelijk waarbij de ouders het gezamenlijk gezag over een of meer minderjarige kinderen uitoefenen, kan slechts door de rechter ontbonden worden. Naar het oordeel van mijn fractie doet dit onderscheid afbreuk aan het instituut huwelijk, zoals dit geregeld is in het Burgerlijk Wetboek. Kennelijk heeft een huwelijk zonder kinderen een mindere of in ieder geval een andere status dan een huwelijk met kinderen. Het antwoord van de indiener van het wetsvoorstel in de memorie van antwoord, namelijk dat er geen verandering van status plaatsvindt op het moment dat er kinderen worden geboren, overtuigt niet. De regeling van het wetsvoorstel geeft een andere indicatie. Om welke reden is de mogelijkheid van administratieve scheiding voor echtparen zonder kinderen gehandhaafd, naast de mogelijkheid van scheiding via de rechter, nu echtparen met kinderen slechts kunnen scheiden via de rechter? Ligt het niet veel meer voor de hand om voor alle huwelijken één lijn te trekken, namelijk scheiding via de rechter, nu voor die weg is gekozen voor echtscheiding mét kinderen? Per slot van rekening werd ook in de oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel één lijn getrokken, namelijk de administratieve scheiding voor alle huwelijken. Het kostenaspect kan voor de huwelijken zonder kinderen geen rol spelen: de kosten voor een scheiding op gemeenschappelijk verzoek via de rechter of met wederzijds goedvinden via de administratieve procedure zijn vergelijkbaar, evenals de snelheid van de procedure. Graag een reactie van de initiatiefnemer van het wetsvoorstel.

Daaraan wil ik nog twee opmerkingen van belang toevoegen. Ten eerste is de erkenning van de administratieve scheiding niet zo vanzelfsprekend als de indiener doet voorkomen, zoals al eerder is opgemerkt. Allereerst doet zich de vraag voor of de administratieve scheiding erkend zal worden door landen buiten de Europese Unie. Dat is uiterst twijfelachtig. In hun bijdrage aan de bundel die verschenen is naar aanleiding van de studiedag van de VU, getiteld "Herziening van het echtscheidingsrecht" op 29 augustus 2005, schrijven Vlas en Ibili op pagina 252 dat landen als Turkije en Zwitserland te kennen hebben gegeven, een scheiding zonder rechterlijke tussenkomst niet te zullen erkennen. Dat levert toch problemen op? Hoe ziet de indiener dit? Vervolgens doet zich de vraag voor of de administratieve scheiding met een beroep op Brussel II bis in de landen van de Europese Unie op erkenning kan rekenen. Daarover zal eventuele jurisprudentie definitief uitsluitsel moeten geven.

Ten tweede is van belang dat artikel 149a, lid 7 bepaalt dat echtgenoten de overeenkomst bedoeld in artikel 150 kunnen overleggen, in welk geval de ambtenaar van de burgerlijke stand ervoor zorgdraagt dat de overeenkomst onderdeel uitmaakt van de akte van administratieve scheiding en dat kan dan weer een executoriale titel opleveren. Let wel: zij kunnen de overeenkomst overleggen. Ook een rechterlijke uitspraak en een notariële akte leveren een executoriale titel op. Nu voor de administratieve scheiding of een advocaat of een notaris of een scheidingsbemiddelaar dient te worden ingeschakeld, lijkt het sterk te adviseren om de notaris in te schakelen, omdat in dat geval de verklaring inzake beëindiging van het huwelijk met wederzijds goedvinden de status van een notariële akte kan krijgen en dus een executoriale titel. Dan hoeven echtgenoten er niet over

na te denken of ze gebruikmaken van artikel 149a, lid 7. Want stel dat ze het vergeten; dat kan een lastig probleem opleveren. Is dit zo bedoeld door de indiener? Zo nee, hoe ziet hij dan in de administratieve scheidingsprocedure de positie van advocaat en scheidingsbemiddelaar, die geen executoriale titel kunnen verschaffen, ten opzichte van die van de notaris? Is voor advocaat en scheidingsbemiddelaar nog wel een rol van betekenis weggelegd, nu de notaris in zijn nieuwe rol sterkere kaarten in handen heeft, namelijk de executoriale titel?

Het wetsvoorstel creëert een grote rol voor bemiddelaars. De vraag is wel hoe dit betaald moet worden. Bij navraag is mij gebleken dat een goede bemiddelaar een voorschot vraagt – let wel: een vóórschot – dat kan oplopen tot € 3000 en dat is een fors bedrag! Er zijn namelijk meestal meerdere sessies nodig, al was het maar om het verdriet of de woede van beide partijen over het stuklopen van de relatie in goede banen te leiden, als therapie. Dat kost tijd, dat is niet in één uurtje opgelost. Het zal ongetwijfeld ook goedkoper kunnen, maar niet te ontkennen valt dat een succesvolle bemiddeling kwaliteit vergt en dat kwaliteit betaald moet worden. Voor de middengroepen, die de bemiddeling uit eigen zak zullen moeten betalen, zullen die kosten een grote barrière vormen. Is daaraan gedacht? Zijn daarvoor voorzieningen getroffen?

In artikel 253a, gezamenlijk gezag, en in artikel 377e, eenhoofdig gezag, is de vormvrije toegang tot de rechter opgenomen. De procedure vangt aan met het indienen van een schriftelijke aanvraag en procureurstelling is niet vereist. Binnen drie weken na de aanvraag dient er een mondelinge behandeling plaats te vinden. De geschillenregeling van artikel 253a ziet op ruzies over regelingen inzake de "zorg- en opvoedingstaken" bij gezamenlijk gezag van de ouders na scheiding. Kortom, ruzie over de uitvoering van het ouderschapplan. Als het gezag na scheiding aan een van beide ouders is opgedragen, geldt art 377e. Een verplichte procureurstelling is niet nodig want, zo stelt de indiener in zijn brief van 21 november 2005 aan de Tweede Kamer, "het oordeel van de rechter zie ik dus vooral als een ordemaatregel in een snelle mondelinge behandeling, om te voorkomen dat het geschil escaleert". Overigens is het niet verboden dat ouders zich bij de mondelinge behandeling binnen drie weken na de aanvraag door een advocaat laten bijstaan, zo blijkt uit dezelfde brief. Mijn fractie heeft grote moeite met deze regeling. Zij voorziet een vloedgolf aan werk voor de rechter door deze regeling en het is zeer de vraag of escalatie van het conflict erdoor voorkomen wordt.

Ouderschapsconflicten kunnen aanleiding geven tot impulsieve reacties, een aanvraag is dan gauw geschreven. De filterende werking van een advocaat die met betrokkene de actuele situatie doorneemt en daarover adviseert, ontbreekt. Vervolgens moet de rechter binnen drie weken na indiening van de aanvraag een mondelinge behandeling beleggen. Dat is kort dag en dat moet dan maar in de agenda van de rechter ingepland kunnen worden. Wie zorgt voor de oproeping van de wederpartij? En wat te doen als het adres van de andere ouder inmiddels onbekend is? Dan wordt niet voldaan aan de vereisten van artikel 253a, lid 2 en artikel 377e, lid 2. De aanvraag is dan niet ontvankelijk. Een advocaat heeft toegang tot de GBA om een adres te achterhalen, maar een particuliere persoon niet. Kunnen of moeten

Broekers-Knol

minderjarige kinderen vanaf twaalf jaar op grond van artikel 809 Rv. eventueel worden opgeroepen voor de mondelinge behandeling bij de rechter? Wie moet dat doen? Wie zorgt voor de nazorg van de ouders? Een advocaat kan na afloop die nazorg voor zijn rekening nemen, want die zal ongetwijfeld nodig zijn voor de partij voor wie de uitkomst van de mondelinge behandeling tegenvalt. En kan na kortere of langere tijd door een van beide ouders weer een aanvraag bij de rechter worden gedaan, omdat er nog steeds een ouderschapsconflict is, óf over dezelfde problemen óf over nieuwe problemen? De veronderstelling dat dit kan, is toch juist? En wat te doen als de ene ouder wél met een advocaat bij de mondelinge behandeling aanwezig is en de andere niet? Moet de rechter de andere ouder dan alsnog in staat stellen om met een advocaat te komen en moet er dan weer een nieuwe afspraak worden gemaakt? Dit is slechts een greep uit de problemen die zich ongetwijfeld zullen voordoen.

Kortom, zonder verplichte procureurstelling, met bovendien een te korte termijn van drie weken voor de mondelinge behandeling ziet mijn tractie de rechter voor een bijna onmogelijke taak gesteld. En wat moet de rechter nu bij de mondelinge behandeling beslissen? Met weinig gegevens kan de rechter niets anders doen dan naar de bemiddelaar verwijzen. Bovendien – en daar moeten wij niet al te licht overheen stappen – is het volkomen onduidelijk óf er procesrechtelijke regels van toepassing zijn en, zo ja, welke.

In de al eerder genoemde bundel over de herziening van het echtscheidingsrecht concludeert Coenraad op pagina 92 dat de processuele vormgeving van de plannen van de indiener over het voortgezet ouderschap bij echtscheiding nog veel, heel veel, te wensen overlaat. Ik laat gedetailleerde behandeling van de procesrechtelijke kwesties nu achterwege. Wél zou mijn fractie graag van de indiener vernemen hoe hij die kritiek beoordeelt.

In geval van een artikel 253a- c.q. een artikel 377e-procedure is er geen mogelijkheid van hoger beroep. De rechter kan wél ambtshalve dwangmaatregelen opleggen. De politie kan bijvoorbeeld ingeschakeld worden bij de handhaving van de zorg- en opvoedingstaken op grond van artikel 253a, lid 5, respectievelijk artikel 377e, lid 5 in combinatie met artikel 812 lid 2 Rv. Dat lijkt ons overigens niet in het belang van het kind. Het inschakelen van de "sterke arm" is ook nu mogelijk, óf bij de afgifte van de woning óf bij de afgifte van een kind. Maar dat is eenmalig! Het inschakelen van de politie op grond van de artikelen 253a, lid 5 respectievelijk 377e, lid 5 in combinatie met artikel 812, lid 2 Rv. is niet eenmalig, dat kan steeds gebeuren als blijkt dat dit nodig is naar aanleiding van een aanvraag in verband met een geschil over de uitvoering van het ouderschapplan. Maar er is geen hoger beroep mogelijk! Alleen in het geval van gijzeling. Voor de ouder jegens wie de dwangmaatregelen worden genomen, is er dus geen rechtsbescherming.

De rechtsbescherming van hoger beroep is er ook niet als de rechter besluit tot een wijziging – artikel 253a, lid 5 zegt "aanpassing" – van de bestaande zorg- en opvoedingstaken, anders genoemd: de omgangsregeling. Ook niet als de rechter besluit tot een vergaande wijziging van die taken. Afgaande op de tekst, lijkt artikel 253a niet de mogelijkheid te bieden om de regelingen over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken van

het kind – tijdelijk – op te schorten en een van beide ouders geheel daarmee te belasten. Dat kan alleen via artikel 251a, de toekenning van het gezag aan een van beide ouders en dus ontzegging van het gezag aan de andere ouder. Als een niet-verzorgende ouder een aanvraag bij de rechter doet om een regeling voor zorg- en opvoedingstaken vast te stellen en de rechter weigert dit, is er geen hoger beroep mogelijk.

Kortom, zonder de mogelijkheid van hoger beroep is er een gebrek aan rechtsbescherming. De mogelijkheid van hoger beroep kan ertoe leiden dat een van beide partijen van die mogelijkheid gebruikmaakt om te chicaneren en de andere partij het leven – extra – zuur te maken. Echter, in de afweging van eventuele chicanes enerzijds en rechtsbescherming anderzijds moet de balans doorslaan naar de rechtsbescherming, omdat door de rechter te nemen maatregelen dusdanig ingrijpend kunnen zijn dat de andere partij onrecht wordt gedaan als er geen mogelijkheid is van hoger beroep.

Nu het gelijkwaardig ouderschap. Een van de kernpunten van het initiatiefwetsvoorstel is het gelijkwaardig ouderschap. Dit is verwoord in artikel 251, lid 2. De wet maakt echter geen onderscheid tussen man en vrouw. De vraag kan dan ook gesteld worden wat de toegevoegde waarde is van de introductie van de nieuwe norm. Welke rechten kan een ouder ontlenen aan de norm gelijkwaardig ouderschap? Kan een ouder op grond van die norm co-ouderschap afdwingen? Zo nee, wat dan wel? Wanneer het kind bij een van de ouders de hoofdverblijfplaats heeft, dan brengt dit toch automatisch met zich dat het ouderlijk gezag niet langer op gelijkwaardige wijze door beide ouders wordt uitgeoefend? Dan neemt deze ouder toch vanzelfsprekend de meest voorkomende gezagsbeslissingen, in het belang van het kind? Gelijkwaardig ouderschap is mooi, indien en voorzover het betekent dat de ene ouder als zodanig niet meer bevoegdheden aan het gezag kan ontlenen dan de andere en gerechtigd is, evenzeer als de andere ouder, zich voor het kind in te zetten en daarvoor iets te betekenen, zoals mevrouw Kok schrijft in haar bijdrage aan de eerdergenoemde bundel "Herziening van het echtscheidingsrecht". Of heeft de norm een meer dwingend karakter en levert de norm een niet te rechtvaardigen inbreuk op de vrijheid van ouders om hun kinderen op te voeden op de wijze die zij goed vinden? Is de huidige norm, namelijk dat het ouderlijk gezag van rechtswege doorloopt, niet voldoende? Het is terecht dat bij de beslissing over de invulling van het gezamenlijk gezag de gelijkwaardigheid van beide ouders uitgangspunt is, maar dat is iets anders dan de gelijkwaardige uitoefening van het ouderlijk gezag, zoals in het wetsvoorstel staat. Gezien de vragen die het begrip "gelijkwaardig ouderschap" oproept, zouden de leden van de VVD-fractie graag van de initiatiefnemer vernemen om welke reden het op gelijkwaardige wijze uitoefenen van het gezag in het wetsvoorstel met zoveel woorden nog is opgenomen.

In artikel 247, lid 3 is de verplichting opgenomen voor de ouder bij wie de kinderen normaal verblijven, om de band met de andere ouder te bevorderen. Die verplichting blijft gedurende de gehele minderjarigheid van het kind bestaan. Die verplichting miskent de onmacht daartoe in situaties waarin de andere ouder het kind in de steek heeft gelaten. Het kan zijn dat die ouder na jaren opeens opduikt. En dan moet op elk moment dat de uit het zicht verdwenen ouder de wens daartoe te

Broekers-Knol

kennen geeft, de verzorgende ouder klaarstaan om het ontwikkelen van de band te faciliteren. Ook kan het belang van het kind met zich brengen dat de bevordering van de band met de andere ouder "bevroren" wordt, bijvoorbeeld als de omgang aan die andere ouder is ontzegd op grond van artikel 377a, lid 3. Nadat die periode voorbij is, moet de verzorgende ouder weer de band gaan bevorderen. Is het in het licht hiervan niet een té zware emotionele belasting voor de verzorgende ouder om steeds weer geconfronteerd te worden met de verplichting van artikel 247, lid 3? Leidt dit niet juist tot spanningen voor de verzorgende ouder en is daarmee het belang van het kind gediend? Kortom, is artikel 247, lid 3 met het oog op de belangen van het kind niet te absoluut gesteld?

Ik heb zojuist, toen ik sprak over hoger beroep – of liever gezegd het ontbreken van de mogelijkheid daartoe in verband met de artikelen 253a en 377e – kort de gezagsregeling aangestipt. Ik wil daar nog op terugkomen.

De **voorzitter**: Mevrouw Broekers, omdat ik graag wil dat u vanavond ook nog mee discussieert, wijs ik u erop dat u nog twee minuten spreektijd hebt.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik heb nog één pagina. Ik hoop dat ik het even mag afmaken, want ik ben bijna klaar. Ik wil nog een belangrijk punt aan de orde stellen.

Zoals ik al zei, lijkt artikel 253a van het wetsvoorstel niet de mogelijkheid te bieden om de regelingen over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, zoals vastgelegd in het ouderschapplan, in het belang van het kind op te schorten en een van beide ouders daarmee te belasten. Dat kan wel op grond van het huidige artikel 1:377a BW, als het gezag aan een van beide ouders is opgedragen na scheiding, en op grond van de uitspraak van de Hoge Raad van 18 november 2005, NJ 2005, 574, in het geval van gezamenlijke gezagsuitoefening. Een en ander betekent dat het wetsvoorstel met zich brengt dat als zwaarwegende belangen van het kind zich verzetten tegen de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken uit het ouderschapplan, de mogelijkheid om één van beide ouders te belasten met de zorg- en opvoedingstaken alleen kan worden gerealiseerd door aan een van beide ouders het gezag toe te kennen. Dit betekent dus dat aan de andere ouder het gezag ontnomen wordt. Dat is een drastische maatregel. Mijn fractie zou graag van de indiener vernemen hoe hij deze regeling beoordeelt in het licht van de zojuist genoemde beschikking van de Hoge Raad van 18 november 2005, waarin de Hoge Raad bepaalde dat ook bij gezamenlijk gezag de mogelijkheid dient te bestaan om de bestaande regelingen betreffende omgang, in het wetsvoorstel zorg- en opvoedingstaken, op te schorten.

Artikel 821 Rv. biedt de mogelijkheid aan ieder der echtgenoten om een voorlopige voorziening te vragen. Vervolgens moet volgens lid 4 van dat artikel binnen vier weken het verzoek tot echtscheiding worden gedaan, anders verliest de voorlopige voorziening haar kracht. Hoe pakt deze regeling uit in combinatie met het ouderschapplan? De kans lijkt namelijk uiterst gering dat in een periode van vier weken tussen de voorlopige voorziening en het verzoek tot echtscheiding een ouderschapplan tot stand komt in een relatie waarin de verhoudingen kennelijk grondig verstoord zijn. Biedt

artikel 815 lid 5 Rv. dan een uitweg? Maar is artikel 815 lid 5 Rv. daarvoor geschreven en biedt het dan niet een mogelijkheid om het verplichte ouderschapplan te omzeilen?

Een laatste punt dat ik namens mijn fractie aan de orde wil stellen betreft overgangsregelingen. Ouders met minderjarige kinderen die onder het huidige recht gescheiden zijn, hebben geen ouderschapplan en dus lijkt de weg van artikel 253a naar de rechter voor hen niet open te staan. Is die conclusie juist? Of mag de rechter op basis van artikel 253a jo. artikel 815 en artikel 827 Rv. zelf een regeling over de zorg en opvoeding – een ouderschapplan dus – opstellen? Artikel 377h is vervallen. Wat betekent dit voor lopende omgangsregelingen die onder het huidige recht tot stand zijn gekomen?

Voorzitter, ik kom tot het slot van mijn betoog. Het voorstel tot invoering van een ouderschapplan en de afschaffing van de flitsscheiding beoordeelt mijn fractie positief. Er zitten echter heel veel haken en ogen aan de uitwerking van het wetsvoorstel. Op pagina 1 van de memorie van toelichting formuleert de initiatiefnemer zijn uitgangspunt. "Als je samen kunt trouwen en kinderen verwekken, kun je ook samen scheiden en regelingen treffen voor de zorg van de kinderen." Als dat uitgangspunt juist is, zouden er ook nu niet al te veel problemen hoeven te zijn. Ook nu kunnen ouders in goede harmonie heldere afspraken maken over bijvoorbeeld de zorg voor de kinderen na echtscheiding. Als je, zoals de initiatiefnemer doet, uitgaat van redelijk denkende en handelende echtgenoten in geval van echtscheiding met minderjarige kinderen – en die zijn er nu ook – welk probleem lost dit wetsvoorstel dan op? Of ontstaan er juist weer nieuwe problemen, niet in de laatste plaats op het punt van de belasting van de rechterlijke macht?

Voorzitter, de VVD-fractie ziet het als haar taak om de grootste zorgvuldigheid te betrachten met het personen- en familierecht. Wij wachten dan ook met veel meer dan gewone belangstelling de beantwoording van onze vragen en opmerkingen af. Zoals de indiener uit onze inbreng zal begrijpen, hebben wij grote aarzelingen bij dit wetsvoorstel.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Volgaarne begin ik mijn bijdrage met een huldeblijk aan de initiatiefnemer, de heer Luchtenveld. Het ontwerpen en verdedigen van een initiatiefvoorstel is in het algemeen gesproken al geen sinecure. Gelet op de aard en omvang de reacties uit wetenschap, van regeringszijde en de Tweede Kamer op het voorliggende initiatiefvoorstel mag in dit geval zeker van een bovengemiddelde parlementaire prestatie gesproken worden. Daarvoor komt de initiatiefnemer naar de mening van de D66-fractie een nadrukkelijk compliment toe.

In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie zich in beginsel open opgesteld ten opzichte van het thans voorliggende concept. Wij stonden in beginsel positief tegenover de introductie van de mogelijkheid van echtscheiding zonder rechterlijke tussenkomst en een primair op het belang van het kind gerichte vormgeving van het ouderschap na een echtscheiding. Natuurlijk hebben wij gezien dat het aanvankelijke ontwerp als gevolg van het advies van de Raad van State, de invloed

Engels

van het regeringswetsvoorstel 30145, de reacties vanuit de wetenschap en de gedachtewisseling met de Tweede Kamer op belangrijke onderdelen is aangepast. Ook mijn fractie heeft zich afgevraagd in hoeverre het voorliggende ontwerp nog een meerwaarde vertegenwoordigt ten opzichte van de bestaande situatie en in relatie tot het aangehouden wetsvoorstel van de regering.

Die meerwaarde ligt voor mijn fractie in de eerste plaats in het gegeven dat met dit wetsvoorstel de volwaardige rechtsfiguur van de administratieve scheiding in de plaats treedt van de bestaande flitscheiding. Wij achten de mogelijkheid om te kunnen scheiden zonder rechterlijke tussenkomst in het geval er geen kinderen zijn, een belangrijke en goede ontwikkeling. De meerwaarde van dit voorstel zien wij in de tweede plaats vooral in het streven om de vormgeving van het ouderschap na een echtscheiding nadrukkelijker te plaatsen in de sleutel van de belangen van de betrokken minderjarige kinderen, alsmede in het perspectief van een in beginsel gelijkwaardige rol van beide ouders in de zorg- en opvoedingstaken van hun kinderen. Uit de beschikbare literatuur en mede gelet op niet zelden schrijnende ervaringen uit de maatschappelijke werkelijkheid mag mijns inziens toch wel worden geconcludeerd dat juist op het punt van de aard en omvang van het contact van kinderen met beide ouders sprake is van een indringende problematiek.

Naar aanleiding van de in de schriftelijke voorbereiding opgeworpen vragen en de reactie van de indiener daarop wil ik nog enkele specifieke kwesties aanstippen.

De heer **Russell** (CDA): De D66-fractie zegt dat het in relatie tot de flitscheiding van belang is dat dit wetsvoorstel wordt geaccepteerd. Ik wil de D66-fractie graag voorhouden dat er ongeveer 20.000 echtscheidingen zijn waarbij kinderen betrokken zijn, waaronder zo'n 2500 flitscheidingen. De heer Engels doet alsof de flitscheidingen een meerderheid vormen waarvoor nu het probleem wordt opgelost. De totaliteit van de echtscheidingen ligt rond de 30.000 tot 35.000. Het probleem van de flitscheidingen met kinderen waarover de heer Engels het heeft, is dus een relatief klein probleem in relatie tot het totaal aantal. Hierbij leg ik hem de vraag voor wat nu het voordeel is ten opzichte van de huidige situatie. Dat heb ik nog niet gehoord. Het lijkt een soort magisch begrip: de flitscheidingen worden opgelost. Daarover kunnen wij het eens zijn. Het gaat om 2500 scheidingen; dat is de praktijk.

De heer **Engels** (D66): Terugkomend op dat deel van mijn betoog, heb ik twee punten naar voren gebracht. Het eerste betrof het punt waarover de vraag is gesteld. Mijn fractie vindt dat de introductie van de administratieve scheiding in zijn algemeenheid een pluspunt zou zijn. Nu dat alleen is gekoppeld aan een situatie waarin de echtelieden geen kinderen hebben, is dat ten opzichte van de flitscheiding nog steeds een pluspunt. Dit was echter een kwalitatieve redenering en geen kwantitatieve. Vervolgens heb ik aangegeven dat de belangrijkste overweging van mijn fractie om positief te kijken naar dit wetsvoorstel, juist ligt in die andere situatie: een echtscheiding met kinderen waar naar ons oordeel de voorgestelde regelingen op een aantal punten een verbetering betekenen. Dat was de lijn van het betoog.

Voorzitter. De fractie van D66 gelooft niet dat met de administratieve echtscheiding de deur naar lichtvaardige

echtscheidingen wordt opengezet. Nog afgezien van de vraag in hoeverre deze afweging in principe deel uitmaakt van de verantwoordelijkheid van huwelijkspartners zelf, moet worden vastgesteld dat ook de rechter uit hoofde van zijn taak geen waarborg biedt tegen mogelijk onvoldragen motieven voor echtscheiding. In dit verband zou men wellicht ook de vraag moeten stellen naar mogelijk te lichtvaardig aangegane huwelijken. Wij kunnen ons vinden in de benadering dat het, los van de formele beëindigingsfiguur, uiteindelijk gaat om de daaraan vooraf gaande materiële fase van onderhandelingen en afspraken. De kwaliteit en zorgvuldigheid van dit primaire proces bepaalt ook naar mijn mening immers in hoge mate de procesgang van de formele afwikkeling.

Evenmin gelooft mijn fractie dat een van beide partijen in een procedure zonder rechterlijke betrokkenheid eerder onder druk van de andere partij zou instemmen met bepaalde regelingen. Ook op dit punt is de kwaliteit en zorgvuldigheid van het voortraject bepalend. Uiteraard blijft het altijd mogelijk geschilpunten aan de rechter voor te leggen. In dat licht kan mijn fractie ook instemmen met de in het voorstel opgenomen procedurele drempels die de gang naar de rechter enigszins ontmoedigen.

De heer **Russell** (CDA): Ik vind het een mooi verhaal.

De heer **Engels** (D66): Dank u wel.

De heer **Russell** (CDA): Nee, echt. Als de praktijk zo was, dan zou het echt fantastisch zijn. De heer Engels zegt: "als de kwaliteit in de voorfase goed is en partijen hun best doen". Maar hoe reageert hij op de praktijk waarin nu juist de verwerking in die voorfase zo'n grote rol speelt? Hoe kan hij nu beweren, als je de praktijk ziet en de partijen op het moment dat die echtscheiding gaat lopen juist niet in een gelijkwaardige situatie verkeren, dat het allemaal zonder enig probleem gaat lopen? Dat suggereert hij met zijn verhaal dat je niet naar de rechter toe moet, omdat het in de voorfase wel goed komt. Zo begrijp ik zijn verhaal. Mijn verhaal is, vanuit de praktijk, wat minder idealistisch. Men komt tot de echtscheiding vanwege gedoe. Dat gedoe is niet opgelost als je over een ouderschapplan of over geld of over kinderen gaat praten. Juist niet! Dan worden er spelletjes gespeeld door beide partijen. Hoe ziet de heer Engels dat in de praktijk?

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter, mag ik een vraag stellen aan de heer Russell? Ik kan zijn betoog niet meer volgen. In het geval van een echtscheiding waarbij de echtelieden grote, bijna onoverbrugbare conflicten hebben, bestaat toch de keuze om allebei een advocaat te nemen en naar de rechter te gaan? Het is toch gewoon een keuze die men heeft om gezamenlijk via de administratieve weg te scheiden? Als die conflicten groot zijn, zal dit inderdaad een moeilijk begaanbare weg zijn.

De heer **Russell** (CDA): Dat was mijn punt niet. Mijn punt was dat de D66-fractie een ideaalbeeld schetste van hoe je tot een ouderschapplan en afspraken komt. Ik zou willen dat die ideaalsituatie bestaat, dus ik had het niet over onoverbrugbare zaken. Ik wees alleen op het punt dat als je gaat scheiden om een bepaalde reden, die ideaalsituatie niet bestaat. Daarop vroeg ik een reactie

Engels

van de D66-fractie, maar ik wil mevrouw Tan graag ook faciliteren met mijn antwoord. Ik maak mij zorgen over het praktische gehalte van de gedachte van de D66-fractie dat het wel los zal lopen en de rechter dus niet aan de orde komt.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Het gaat er gewoon om dat er diverse varianten van mogelijkheden tot echtscheidingen zouden moeten zijn.

De heer **Engels** (D66): De heer Russell heeft nu twee keer gesuggereerd dat mijn betoog erop neer zou komen dat het in de praktijk allemaal wel los zal lopen met de afwikkeling van een echtscheiding, ook gelet op de belangen van de kinderen, maar dat was natuurlijk geenszins het geval. Ik heb een aantal opmerkingen gemaakt naar aanleiding van twee vraagpunten. Het eerste was of met het aannemen van dit wetsvoorstel lichtvaardiger tot echtscheiding zou worden overgegaan. Daarvan heb ik gezegd dat mijn fractie dat niet ziet. De heer Russell hoeft mij niet te overtuigen van de indringendheid van alle aspecten die te maken hebben met een echtscheiding. Daarover hebben wij geen verschil van mening. Noch in de huidige situatie, noch in de situatie die zou intreden na aanneming van dit wetsvoorstel, zal hij mij ooit horen beweren dat wij daarmee betrekkelijk losjes met de hand in de zak deze praktijk verder kunnen volgen. De realiteit laat zien dat echtscheidingen vrijwel altijd indringend zijn en dat het in veel situaties heel moeilijk zal zijn om te voorkomen dat er niet onnodige problemen ontstaan, zeker ook in relatie met de kinderen. Dat is de invalshoek. Ik mag zeggen dat dit de primaire invalshoek is van waaruit mijn fractie dit wetsvoorstel heeft bekeken. De opmerkingen die ik maakte over het voordeel van een administratieve scheiding of over het voordeel van een rechterlijke tussenkomst, betreffen slechts enkele aspecten. Mijn opvatting daarover is dat ik niet zie – maar misschien dat de praktijk later uitwijst dat het wel zo is – dat een administratieve scheiding de deur naar echtscheidingen verder zal openzetten. Dat was mijn stelling.

Voorzitter. Het kan niet de bedoeling zijn dat voormalige echtelieden een eventueel voortgezette "vechtrelatie" voeden met allerlei gerechtelijke procedures en daarmee in wezen een conflict ten koste van een hoge prijs in stand laten. Nog afgezien van het kostenaspect speelt hier het belang van de werklast binnen de rechterlijke macht – al wordt daarover verschillend geoordeeld – en vooral de effecten daarvan op het welzijn van de betrokken kinderen.

Ik kom aan een afronding van mijn inbreng. Met buitengewoon veel aandacht heeft mijn fractie kennis genomen van de negatieve effecten die conflictueuze echtscheidingen kunnen hebben op het welzijn van de betrokken kinderen. Met name de studie Het verdeelde kind heeft de nodige indruk gemaakt. Waar het welzijn van het minderjarige kind een goede band met beide ouders veronderstelt, benadrukt het wetsvoorstel in mijn ogen terecht de verantwoordelijkheid van de ouders om in een ouderschapplan goede en vooral ook conflict-regulerende afspraken te maken. Het ouderschapplan dwingt gescheiden ouders daarmee allereerst om elkaars gelijkwaardigheid in de contacten, opvoeding en verzorging te erkennen. Bovenal dwingt het de ouders vervolgens de afspraken daarover zodanig in te richten dat uiteindelijk niet het belang van een der ouders of dat

van beide ouders, maar het belang en het welzijn van het kind prevaleert. Een ouderschapplan met een dergelijke uitkomst vormt uiteindelijk de uitdrukking van het gegeven dat ouders ook na een scheiding ouders blijven. Wat mij betreft, vormt dit element uiteindelijk de crux van het initiatiefvoorstel. Ik zou – deels ten overvloede, maar voor alle duidelijkheid – de indiener willen vragen of hij zich in deze interpretatie van het voorliggende ontwerp kan vinden.

Tot slot realiseert mijn fractie zich met de indiener dat dit voorstel niet het sluitende antwoord kan zijn op de zich hier voordoende problemen, maar dat het hopelijk wel een bijdrage kan leveren aan een vermindering daarvan.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Sprekend namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie zou ik in deze gedachtewisseling graag het volgende naar voren brengen. Het dwingt altijd weer respect af wanneer een Tweede-Kamerlid erin is geslaagd om het zo ver te brengen dat hij in deze Kamer een initiatiefwetsvoorstel kan presenteren en verdedigen. Dat geldt temeer in dit geval, gelet op de behandeling die het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft ontvangen. Het ging, ik zeg het nu maar simpel, allesbehalve vlot en soepel. Iemand typeerde die wijze van behandeling in de Tweede Kamer als een "lijdensgang door de parlementaire molen". Het voorstel dreigde inderdaad bij tijd en wijle vermalen te worden door aangenomen amendementen en de min of meer afgedwongen nota's van wijziging, terwijl op de achtergrond stond het "concurrerende" regeringsvoorstel. Een direct gevaar leverde dat regeringsvoorstel niet op, omdat door de Tweede Kamer het verslag eerst in februari 2006, na de eindstemming over het initiatiefvoorstel, is uitgebracht.

Het oorspronkelijke initiatiefvoorstel heeft veel kritiek geogst. Deze stelling is mijns inziens onweerlegbaar. Gedurende de behandeling in de Tweede Kamer zijn veel bepalingen uit het regeringsvoorstel door middel van amendementen of door overname door de indiener in het initiatiefvoorstel terechtgekomen. Al naar gelang men oordeelde over het oorspronkelijke voorstel, is men thans van oordeel dat die veranderingen gedurende twee jaar behandeling in drie plenaire termijnen, het voorstel al dan niet ten goede zijn gekomen. Een gegeven is in elk geval dat het eindresultaat op een brede steun, van tweederde van de stemmen, in de Tweede Kamer heeft mogen rekenen. Alleen het CDA en onze fracties stemden ten slotte tegen het voorstel.

Het blijft intussen eveneens een gegeven dat het voorstel in zijn huidige gedaante, zoals het nu hier voor ons ligt, allerm minst onomstreden mag heten. Ik wijs slechts op de kritiek van de hoogleraren Nuytinck en Antokolskaia, alsook van de vice-president van het Gerechtshof te Den Haag, mevrouw De Bruijn-Luckers. Zelfs de principiële voorstanders van administratieve echtscheiding zijn verdeeld over het nut en de wenselijkheid, alsook de meerwaarde van het onderhavige voorstel. Naar alle waarschijnlijkheid is dat het gevolg van het uitgesproken compromis-karakter dat het uiteindelijk voorstel kenmerkt.

Wij hebben kennis genomen van de omvangrijke stukkenwisseling tussen de indiener en de Tweede Kamer, alsook van de uitvoerige mondelinge gedachte-

Holdijk

wisseling. Gezien dit gegeven, gevoegd bij de kennisgeving van de memorie van antwoord aan deze Kamer, bestaat er aan onze kant geen behoefte aan een (gedeeltelijke) herhaling van de discussie, waaraan onzerzijds geen nieuwe elementen kunnen worden toegevoegd.

Een andere opstelling zou volgens mij in dit geval een misplaatste indruk kunnen wekken – de indiener zal begrijpen waar ik op doel – en onnodig beslag op de tijd van de Kamer leggen. Het is de indiener in de discussie met onze geestverwante fracties in de Tweede Kamer reeds gebleken dat zij vrij principieel getoonzette bezwaren hebben geuit over het terugdringen van de rol van de rechter bij echtscheidingen. Wij delen die bezwaren en om die reden zouden wij kunnen volstaan met te verwijzen naar de stemverklaring van de heer Rouvoet die hij bij de eindstemming op 29 november verleden jaar in de Tweede Kamer heeft afgelegd.

Ondanks de op zich goede elementen die wij in het wetsvoorstel bespeuren, houden wij bezwaren tegen het mogelijk maken van een administratieve scheiding zonder rechterlijke tussenkomst. Ook in praktische zin waarderen wij de positie van de rechter anders dan die van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Ook trekken wij ons de opmerking van mevrouw De Bruijn-Luckers aan als zij schrijft over de totstandkoming van een ouderschapplan: "In dit wetsvoorstel wordt de rol van de rechter op de zitting onderschat. Sommige ouders zijn nu eenmaal gevoeliger voor het machtswoord van de rechter dan voor de goede raad van hun advocaat."

Als het gaat om de positie van de rechter, leek het mij onnodig om te herinneren aan het aspect van de volontaire jurisdictie. Ik ben blij dat de heer Russell dat zojuist wel gedaan heeft in zijn bijdrage. Ik hoop dat daarmee duidelijk is geworden dat het aspect van openbare orde bij de rechter ook een rol speelt, ook al is er geen sprake van een geschil. Bij een echtscheiding zijn beide elementen evenwel verenigd. Immers, er is een geschil en de openbare orde is daarbij in het geding.

Tot slot zou ik nog een vraag aan de regering willen voorleggen. In de memorie van antwoord aan deze Kamer (pagina 19) schrijft de indiener, wijzend op de convergentie die tussen zijn wetsvoorstel en het voorstel van de regering is ontstaan, dat uit de op 14 december 2005 – dus na de eindstemming in de Tweede Kamer over het initiatiefvoorstel – verschenen derde nota van wijziging bij wetsvoorstel 28167, nr. 12, inzake de aanpassing van de wettelijke gemeenschap van goederen, blijkt dat de regering reeds rekening houdt met het op enig tijdstip in werking treden van wetsvoorstel 29676. In de bundel "Herziening van het echtscheidingsrecht" (Amsterdam 2006), waaraan vandaag al vaker is gerefereerd en die ons door de initiatiefnemer is toegezonden, op zijn initiatief zo mag ik aannemen, staat dat het duidelijk is dat het contraseign door de regering niet zal worden geweigerd indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaardt. Mijn vraag aan de regering is dan ook: wordt deze conclusie volgens de minister van Justitie met recht door de indiener getrokken? Zo ja, mag daaraan dan de conclusie worden verbonden dat de minister het regeringsvoorstel (30145), als het initiatiefvoorstel in de Eerste Kamer wordt aangenomen, zal intrekken?

Met belangstelling zien wij naar een reactie op onze bijdrage uit.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Als je eenmaal besluit om te gaan trouwen, moet je eigenlijk niet meer willen scheiden. Dat vind ik. De praktijk is echter helaas anders: jaarlijks scheiden er meer dan 30.000 echtparen en daarbij zijn meer dan 30.000 kinderen betrokken. De helft van het aantal kinderen blijkt na een scheiding geen of slecht contact te hebben met de niet-verzorgende ouder. Steeds meer scheidingen zijn zogeheten flitscheidingen: voor weinig geld, op zeer korte termijn en zonder tussenkomst van de rechter.

In mijn opvatting over scheiden ben ik ook een beetje bevooroordeeld geraakt. Ik heb namelijk onlangs mijn vriendin Preeti ten huwelijk gevraagd en zij heeft daarop met "ja" geantwoord.

De **voorzitter**: Gefeliciteerd.

De heer **Van Raak** (SP): Dank u wel. U zult ook begrijpen, voorzitter, dat ik mij nu niet kan voorstellen, ooit te willen scheiden. Als het toch zo ver zou komen, denk ik dat dit, mijn vriendin kennende, niet in een flits zal gebeuren.

Voorzitter. Gelukkig staat de indiener van dit wetsvoorstel wat dichter bij de huwelijkse werkelijkheid. Alhoewel ... Als je samen kunt trouwen, moet je ook samen kunnen scheiden, zo luidt zijn devies. Dat vragen wij ons echter ernstig af. Ik denk eerder dat je, als je zoiets als een scheiding in goede onderlinge harmonie kunt regelen, eigenlijk een bijzonder goed huwelijk hebt.

De behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is uitputtend geweest. Dat heeft geleid tot een beter inzicht, alsook tot een aantal aanpassingen en compromissen. Mijn fractie was bij aanvang erg gelukkig met dit wetsvoorstel, maar met de vele aanpassingen heeft zij telkens een klein beetje van haar enthousiasme verloren. Ik noem bijvoorbeeld het amendement-Kalsbeek/De Pater dat een administratieve scheiding niet openstelt voor ouders met minderjarige kinderen. Dat amendement had voor ons dus niet gehoeven.

Het initiatiefwetsvoorstel is ook enigszins uitgekleed. Er ligt nu bij ons een staketsel dat eigenlijk om een nieuwe aankleding vraagt. Daarvoor is deze Kamer evenwel niet in het leven geroepen. Wij keuren namelijk wetten of goed of af. Dit wetsvoorstel zullen wij in ieder geval met welwillendheid tegemoet treden. Ik hoop in ieder geval dat de indiener in zijn nieuwe functie als wethouder in Amersfoort deze wet ook zal kunnen houden. Laten wij er het beste van hopen!

Over dit initiatiefwetsvoorstel hing de schaduw van een wetsvoorstel van de minister. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is dit initiatiefvoorstel, mede door de vele aanpassingen, naar het voorstel van de minister toe gegroeid. Kan de indiener uitleggen waarom hij eigenlijk ooit besloten heeft tot een initiatiefwet en niet heeft gewacht op het voorstel van het kabinet? Wat zijn op dit moment de verschillen tussen zijn voorstel en dat van de minister? Evenals enkele andere woordvoerders leg ik de vraag aan de minister voor of wij na eventuele goedkeuring van dit initiatiefwetsvoorstel alsnog zijn voorstel in deze Kamer mogen verwachten.

Het doel van deze initiatiefwet is niet in de eerste plaats om flitscheidingen te voorkomen, zoals in sommige media is gesuggereerd. Dit wetsvoorstel is vooral bedoeld om een regeling te treffen voor een

Van Raak

voortgezet ouderschap ná de scheiding. Op deze manier moet een gelijkwaardige verzorging en opvoeding van beide ouders bevorderd worden. Is de indiener het met ons eens dat het veel beter zou zijn als niet pas tijdens de echtscheiding, maar al veel eerder een ouderschapplan werd opgesteld en dat ook na de echtscheiding de ouders de gang van zaken met elkaar zouden moeten bespreken? Waarom is dit laatste niet in de wet opgenomen? Natuurlijk gaan wij eigenlijk niet over het eerste deel van mijn vraag.

In hoeverre de echtscheidingsovereenkomst en het ouderschapplan in de praktijk van goede kwaliteit blijken te zijn en recht doen aan de belangen van beide ouders en kinderen, moet nog worden afgewacht. Veel hangt af van de notaris, de advocaat of de scheidingsbemiddelaar. De bemiddelaars zijn getraind in het tot een goed einde brengen van een dergelijk gezamenlijk proces. Advocaten hebben doorgaans meer ervaring met het behartigen van de belangen van één partij. De vraag is of in de praktijk niet één partij toch het onderspit delft in de onderhandelingen. In het onderhavige initiatiefwetsvoorstel wordt een groot beroep gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel en de redelijkheid van mensen. Hoe graag wij dat ook zouden zien, het zijn juist deze eigenschappen die gemakkelijk sneuvelen in het emotionele mijnenveld van de echtscheiding.

Wij hebben begrepen dat aan het voorstel ook een meer principiële overweging ten grondslag ligt, en wel dat de rechter er vooral is om geschillen te beslechten en niet zozeer om overeenkomsten te bekrachtigen. Door een gezamenlijk op te stellen echtscheidingsovereenkomst en een eventueel ouderschapplan moet een gang naar de rechter dus worden voorkomen. Als ouders echter niet uit een ouderschapplan komen, komt de zaak toch voor de rechter. De praktijk zal moeten uitwijzen hoe vaak dat het geval zal zijn. Is de indiener het met ons eens dat scheidingen zelden gebeuren in een sfeer van goede harmonie en dat de kans wel erg reëel is dat de rechter niet minder, maar juist vaker als scheidsrechter zal moeten optreden?

De mogelijkheden om bij niet-naleving van de echtscheidingsovereenkomst of het ouderschapplan naar de rechter te stappen, zijn ruim. De rechter moet binnen drie weken het verzoek om een uitspraak mondeling behandelen. Dit is vandaag al een paar keer gezegd. Gezien de doorlooptijd bij de rechtbanken moet de haalbaarheid hiervan echter ernstig worden betwijfeld. Voor een toevloed van bagatelzaken moet toch gevreesd worden. Mevrouw Tan wees hier ook al op. Dat de rechter in dat geval kan doorverwijzen naar bemiddeling, is goed, maar ook dit is geen wondermiddel, zo meent mijn fractie. Veel mensen zullen naar onze verwachting uiteindelijk toch bij de rechter terechtkomen.

Mijn fractie vindt dat er een relatief snelle remedie mogelijk moet zijn bij het frustreren van de afspraken door een van beide partijen. Tegelijk vragen wij ons wel af of in dit wetsvoorstel niet wat te veel wordt gevraagd van de rechterlijke macht. Als wij het goed hebben begrepen, valt de bemiddeling onder de regeling van de rechtsbijstand. Kan de minister dit bevestigen?

In de memorie van antwoord aan deze Kamer spreekt de indiener geruststellende woorden over de erkenning van de administratieve scheiding in het buitenland. Wat dit betreft, was er een knelpunt bij de flitscheiding. Het lijkt er evenwel op dat dit probleem in dit initiatiefwetsvoorstel geen rol meer speelt. Het moet wel bijzonder

goed in de gaten gehouden worden, of dit werkelijk zo is. Mocht blijken dat de administratieve scheiding in sommige niet-EU-landen, zoals Turkije of de Verenigde Staten, niet wordt erkend, dan zal de wet moeten worden aangepast. Anders zijn de familierechtelijke problemen waarin mensen terecht kunnen komen, niet te overzien. De heer Russell heeft hier ook al op gewezen.

De heer **Russell** (CDA): Ik heb mij afgevraagd of ik u de volgende vraag wel mag stellen, omdat ik daarmee enigszins uw prille geluk verstoort. Toch doe ik het. In uw betoog miste ik wel het kostenaspect. Ook u gaat ervan uit dat het niet zo gemakkelijk zal gaan. Ik noem mediation, advocaat, notaris, et cetera. Wij kunnen ervan uitgaan dat die een grote rol spelen. Mevrouw Broekers heeft ons in verband met het kostenaspect al voorgehouden wat een voorschot van een mediator is. Bij het opstellen van het ouderschapplan is een mediator wellicht nodig, alsook eventueel voordat men naar de rechter gaat en nadat men bij de rechter is geweest. Welnu, dat komt neer op twee keer een voorschot van € 3000. Hebt u daar een mening over? Hebt u daarover al nagedacht met uw vriendin? Ik maak mij er namelijk grote zorgen over.

De heer **Van Raak** (SP): Met mijn vriendin heb ik het er nog niet over gehad. Ik ga dat ook niet doen, want wij worden heel gelukkig.

Mijn fractie gaat ervan uit dat ook bij bemiddeling partijen een beroep kunnen doen op rechtsbijstand. Misschien bedoelt de heer Russell met zijn vraag dat, wanneer iedereen vaker een bemiddelaar inschakelt of vaker naar de rechter stapt, dit meer geld gaat kosten. Als een bemiddeling echter slaagt, levert dat alleen maar geld op.

De heer **Russell** (CDA): Wij moeten dan even invullen wat rechtsbijstand is. Dat lijkt nu een soort toverwoord te zijn. Bedoelt u dat mensen beneden een bepaalde inkomensgrens een beroep kunnen doen op bijstand door een advocaat die door de Staat betaald wordt? Dat betreft slechts een relatief klein gedeelte. Hoe zit dit met de anderen? Immers, in het grootste deel van de gevallen zal men het zelf moeten betalen of zelf een bijdrage moeten doen, ook met een inkomen dat niet zo hoog is. Dat brengt natuurlijk een extra last met zich.

De heer **Van Raak** (SP): Ik kan mij de zorg van de heer Russell indenken. Mede door het sociale beleid van uw partij en uw ministers zullen steeds meer mensen een beroep kunnen doen op die rechtsbijstand. Overigens merk ik op dat dit kostenaspect voor ons geen doorslaggevend argument zal zijn om tegen deze wet te stemmen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is het **themadebat** over **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006 (30300-VI)**, met als thema's:
- veiligheid versus fundamentele rechten (inclusief bestrijding terrorisme);

Schuyer

vanwege zijn kritiek op de Sovjet-Unie. Een officieel staatsbezoek en ontvangst door de koningin waren de zichtbare uitingen van die waardering van Nederland. Daarnaast aten wij Roemeense jam. Die was kwalitatief hoog gewaardeerd en, voor Nederland belangrijk: goedkoop. Door de export werd de Roemeense staatsschuld weggewerkt, maar wij weten inmiddels dat dit onvoorstelbare offers van de bevolking vroeg omdat de verdiensten in paleizen werden gestoken. De hongersnood onder de bevolking was de meest zichtbare uiting van die offers.

De behandeling van minderheden, onder Ceausescu in het bijzonder de Hongaarse, kon de toets der kritiek niet doorstaan. Minderheden mochten zich niet manifesteren. Toen de Hongaarse dominee László Tökés op 15 december 1989 kritiek uitte op de behandeling van de etnische Hongaarse minderheid, volgde een deportatiebevel. Op 16 december legde de bevolking een cordon rondom de woning van de dominee om uitzetting te voorkomen. Dat was de start van een opstand met mondiale gevolgen.

Wij nemen vandaag een besluit dat ook steunt op de schouders van de Roemeense bevolking, zoals de heer Van Middelkoop zei. Hij spoort ons nu aan om de regering via een motie te vragen er bij de Roemeense autoriteiten op aan te dringen om kerkelijke bezittingen terug te geven. Dat moet gebeuren. Wij beschouwen zo'n aansporing echter niet als kritiek op de huidige ontwikkeling. Tenslotte duurde het bij ons ook een paar jaar – om het eufemistisch uit te drukken – voor de erven Goudstikker de hun toekomstige kunstvoorwerpen weer terugkregen.

De ontwikkelingen in de DDR, Polen, Roemenië en Bulgarije, maar ook in Slowakije, Tsjechië, Hongarije en andere landen hebben het aanzien van ons werelddeel ten principale veranderd. Nog geen zeventien jaar na de grote veranderingen in het Oostblok, spreken wij over toetreding tot de Unie. Voor wie het op zich laat inwerken, is dat onvoorstelbaar te noemen.

Het is nu mode om eurosceptisch te zijn, want dat trekt wellicht kiezers. Europa kent natuurlijk problemen die verband houden met de groei en het absorptievermogen. Het is gemakkelijk om de toetreding van deze landen als oorzaak aan te wijzen van de problemen die er zijn. Wellicht het meest kwalijke van de Eurosceptis is dat die een verkeerd signaal geeft aan de toetredende landen. Deze landen zien de Unie waarachtig niet alleen als een economische, maar ook als een politieke en, met de NAVO erbij, defensieve kracht. Wat mijn fractie betreft mogen wij hen daar niet in teleurstellen. Er is uiteraard veel meer te zeggen over de toetreding vanuit een historisch perspectief, maar daar is het nu niet het moment voor. Ik had er echter behoefte aan om dit perspectief in telegramstijl aan te duiden, want het historische wordt wel heel gemakkelijk vergeten.

De kern van dit debat vandaag is de vraag of wij kunnen instemmen met de aanpak die de regering voor ogen staat en die in de brief van 7 juni 2006 is verwoord. Wij willen de regering oproepen om, als het maar enigszins mogelijk is, te streven naar aansluiting per 1 januari 2007 en het jaar uitstel niet te gebruiken als daar geen strikte noodzaak toe is. Spanje, Portugal en Griekenland laten zien dat aansluiting ook stimulerend werkt op de verdere ontwikkeling van landen. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit voor de genoemde landen niet geldt. Desnoods, al zou mijn fractie dat tot het uiterste beperkt willen zien, kan gebruik

worden gemaakt van het systeem van vrijwaringsmaatregelen voor terreinen waarop dat nodig is, bijvoorbeeld met betrekking tot dierziekten en het verzamelen van dierlijk afval.

De vraag is of de spelregels ten behoeve van de toetreding voor de toekomst wel veranderd moeten worden. Het is zinvol om die vraag bij dit debat te betrekken, zoals dat ook in de Tweede Kamer is gebeurd. Er moet geen sprake meer zijn van een koppeling van landen. Er moet ook geen jaar van toetreding worden genoemd voordat aan de overeengekomen criteria is voldaan. Dat eerste, de koppeling, wordt door mijn fractie zonder meer bepleit, het tweede ook, zij het wel met enige aarzeling. Het kan immers niet zo zijn dat nieuwe landen volstrekt onzeker blijven over hun toetreding nadat zij de criteria hebben vervuld. Dat de Unie ook kijkt naar het eigen opnamevermogen is echter onvermijdelijk. Vanuit dat perspectief is het logisch dat een begrenzing wordt aangebracht, dus meer vanuit de mogelijkheden van de Unie zelf dan geredeneerd vanuit het land dat werkt aan die criteria en daarin overduidelijk zo'n voortgang boekt dat restanten ook na toetreding best gerealiseerd zouden kunnen worden.

In de brief van de regering van 7 juni wordt met enige regelmaat het toekennen van "de rode vlag" genoemd. Het is goed te bedenken dat geen enkel land in de gemeenschap het prettig vindt die "rode lantaarn" te dragen, om een ander beeld te gebruiken. Met dat gegeven is rekening te houden bij de beoordeling van toetreding, ook voor landen in de toekomst, bijvoorbeeld Montenegro. Het is door anderen nog niet genoemd, maar dat zou wel eens veel sneller kunnen gaan dan werd gedacht. Recente voorbeelden waarbij lidstaten tijdens hun lidmaatschap juist vorderingen hebben gemaakt als het gaat om het kunnen overdragen van de "rode lantaarn", zijn zoals al gezegd Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland. Bij de beoordeling in verband met de toetreding mag dat gegeven best worden meegewogen.

Met de op handen zijnde toetreding van Bulgarije en Roemenië is de kans op duurzame vrede in ons werelddeel voor alle landen en nu speciaal voor de Oost-Europese landen zeer fors toegenomen. Dat is het belangrijkste dat bij deze toetreding kan worden geconstateerd. Wij wachten het antwoord van de regering in vertrouwen af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

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

Voorzitter

huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (29676).

De beraadslaging wordt hervat.



De heer **Luchtenveld**: Voorzitter. Ik bedank de leden van uw Kamer voor hun bijdrage aan de discussie over de initiatiefwet. Bij herhaling heb ik aangekondigd dat ik dit wetsvoorstel te vuur en te zwaard wil verdedigen. De mogelijkheid daartoe heb ik ook openlijk bedongen bij de aanvaarding van het wethouderschap in de gemeente Amersfoort. Niet omdat ik meer dan vijfhonderd uur heb besteed aan dit wetgevingsproduct en ook niet omdat het mij vooral zou gaan om het incasseren van persoonlijke complimenten, hoewel ik het natuurlijk wel waardeer wanneer zij, zoals vanmorgen, worden uitgesproken. Ik heb dit bedongen en daar gaat het om, omdat ik al jaren als advocaat, wethouder, Kamerlid en betrokken burger oog heb gekregen voor een groot maatschappelijk onrecht. Niet zozeer voor vaders en ouders, maar vooral voor kinderen bij de ontbinding van huwelijken en vergelijkbare relaties. Nieuwe wetgeving is in mijn optiek urgent omdat de in 1998 ingevoerde hoofdregel van gezamenlijk gezag na echtscheiding onvoldoende heeft gezorgd voor harmonieuze relaties van kinderen met hun beide ouders na echtscheiding. Van de kinderen uit huwelijkse scheiding heeft 25% geen contact meer met een van beide ouders en nog eens 25% heeft slecht contact. Daar komen per jaar nog eens achtduizend kinderen bij die na de scheiding geen contact meer hebben met één van hun ouders. De problematiek zwelt dus nog steeds verder aan. Deze schrijnende cijfers vormden voor mij de motivatie om heel veel tijd en energie te steken in wetgeving om iets te doen om de problematiek op zijn minst te verminderen, want hem helemaal oplossen zullen wij wel niet kunnen.

In de wetenschappelijke literatuur, ook buiten de juridische discipline, is al heel veel geschreven over kinderen die een ouder verliezen door echtscheiding. Of het nu gaat om een ouder die geen contacten meer wenst of om situaties waarin een ouder juist dolgraag contact wil houden, maar hem dat onmogelijk wordt gemaakt door een rechterlijke uitspraak of door de feitelijke loop van de gebeurtenissen, in beide gevallen is het kind praktisch altijd de dupe.

In het deze ochtend veel aangehaalde boek van prof. Antokolskaja, de bundel *Herziening echtscheidingsrecht*, heeft de heer Spruyt geschreven dat voor een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van kinderen de ervaring essentieel is dat hun ouders hun conflicten kunnen beheersen en dat de uitvoering van een leeftijds-specifieke omgangsregeling is gewaarborgd. Ook prof. Antokolskaja noemt in haar inleiding als achtergrond voor de verhoogde aandacht voor het echtscheidingsrecht dat het in 1998 tot hoofdregel verheven gezamenlijk gezag na een scheiding een grotere juridische gelijkheid tussen ouders heeft geschapen, dat maar weinig heeft kunnen veranderen aan de belabberde feitelijke positie van de niet-verzorgende ouder, lees de vader. Mevrouw Tan heeft in haar bijdrage al de oproep van ruim vijftig wetenschappers van verschillende disciplines aangehaald. Zij roepen op om het wetsvoorstel te aanvaarden, juist vanwege de duizenden extra

kinderen die jaarlijks de dupe worden van de scheiding van hun ouders.

Nieuwe wetgeving komt niet uit de hoge hoed, maar is een volgende stap om een aantal schrijnende situaties te verminderen. In diverse briefwisselingen en overleggen tussen de Tweede Kamer en de minister van Justitie is aangedrongen op aanvullende wetgeving. De noodzaak hiertoe is in de Tweede Kamer al in 2002 onderkend door het aannemen van diverse moties van verschillende fracties. Op initiatief van de minister, of spontaan, hebben veel belangenorganisaties en adviesorganen voor of tijdens het wetgevingsproces van zich laten horen. Ook als indiener heb ik mij breed georiënteerd en heb ik wel degelijk meer deskundigen geraadpleegd dan thans achter de tafel zitten. Zo heb ik hoogleraren Internationaal privaatrecht geraadpleegd en hebben dergelijke contacten geleid tot een intensief contact met en advisering door de staatscommissie Internationaal privaatrecht, waarin ook veel wetenschappers zitting hebben. Die adviezen hebben weer geleid tot wezenlijke verbeteringen van het aanvankelijke wetsvoorstel, ook dankzij nauw overleg met het ministerie van Justitie, dat ook nuttige adviezen heeft gegeven.

Over de thans voorliggende formuleringen blijft uiteraard discussie mogelijk, maar ik werp verre van mij dat er hiermee over één nacht ijs zou zijn gegaan. Beter is overigens altijd de grootste vijand van goed. Zo heb ik ook de bijdragen van prof. Nuytinck en van prof. Antokolskaja ervaren. Ik heb beiden bij herhaling gesproken en heb met hen gecorrespondeerd. Hun primaire taak is het leveren van wetenschappelijk commentaar en niet het maken van een politieke eindafweging. Daarvoor is de wetgever. Beiden hopen wel dat mijn wetsvoorstel door de Kamer wordt aanvaard en geven daaraan de voorkeur boven het wetsvoorstel van de regering, zo hebben zij laten weten.

Het debat van vandaag over het nieuwe echtscheidingsrecht heeft een sterke symboliek. Bij een echtscheiding is aan de orde of ouders erin slagen om, ondanks verschillen van inzicht, waardering en omstandigheden en tegenstrijdige emoties, gezamenlijk toch tot overeenstemming op hoofdpunten te komen, om een hoger doel te dienen, om richting te geven aan hun toekomst, maar vooral ook aan die van hun kinderen.

In deze Kamer is vandaag aan de orde of het mogelijk is om over een aantal kritische kanttekeningen heen toch tot overeenstemming te komen over het belangrijkste doel van deze wetgeving: meer gelijkwaardig ouderschap, juist in het belang van de kinderen. Het wetsvoorstel voorziet in een ouderschapplan waarin ouders afspraken maken over hoe het na de scheiding verder moet met de verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen. Dat zal niet altijd lukken, maar het is wel de inzet van het wetsvoorstel om de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding te leggen waar die hoort, bij de ouders. Immers, ouder blijf je. Dit is ook de titel van het PvdA-rapport over echtscheiding dat is betrokken bij het wetsvoorstel.

In de aanloop van deze plenaire behandeling zijn weer wetenschappelijke commentaren geleverd, waarin ook kanttekeningen zijn geplaatst bij onderdelen van de wettekst. Sommige woordvoerders in de Kamer hebben daarnaar gevraagd, evenals naar een schriftelijke behandeling. Vandaag zal ik daarop nog nader ingaan.

Ik heb gesproken over de bijdrage van prof. Antokolskaja en ik heb de bundel bij sommigen extra onder de

Luchtenveld

aandacht gebracht, zodat iedereen met de meest recente publicaties in boekvorm bekend is. Ik kan de Kamer verzekeren dat het hele wetgevingsproces al is voorzien van allerlei kanttekeningen, ook vanuit de wetenschappelijke wereld. Ik heb zelf aan dat boek een bijdrage geleverd en een aantal rechtspolitieke achtergronden van het wetsvoorstel geschetst. Ik heb hier niet de tijd om dat allemaal te herhalen. Hier wil ik wel benadrukken dat het er mij vooral om gaat om nadere invulling te geven aan het al in 1998 beoogde meer gelijkwaardige ouderschap na scheiding, en voorts aan het bieden van een keuzemogelijkheid aan echtgenoten die willen scheiden zonder rechtelijke tussenkomst. Het is geen verplichting. Ieder kan kiezen. Het berust op een misverstand dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel maar voor één vorm werd gekozen. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag ook in een keuzemogelijkheid tussen hetzij administratief scheiden dan wel via de rechter scheiden. Het enige dat is gebeurd, is dat de Tweede Kamer vanuit de zorgvuldigheid die zij geboden achtte voor kinderen – die extra zorgvuldigheid – het niet wenselijk heeft gevonden om nu al de administratieve echtscheiding ook open te stellen voor echtparen die het gezamenlijke gezag over minderjarige kinderen hebben. Dit is overigens de zorgvuldigheid waarover mevrouw Broekers sprak. Daarmee zijn er nog geen twee soorten huwelijken. Een alternatieve route voor ontbinding van het huwelijk het huwelijk staat echter alleen open voor ouders die het gezag niet hebben. Over het huwelijk zelf zegt dit helemaal niets.

Als gevolg van de discussie in de Tweede Kamer ligt voor dat de flitsscheiding wordt afgeschaft en wordt vervangen door een zorgvuldige administratieve echtscheiding die ook in het buitenland zal worden erkend. Hier kom ik nog op terug. In ieder geval is dit voorstel Europa- en Brusselproof, maar de stellige bewering is dat dit ook buiten Europa houdbaar is.

Men kan hoge of minder hoge verwachtingen hebben van de administratieve scheiding. Feit blijft dat veel Europese landen deze al in de een of andere vorm kennen. Nu de gerechtelijke echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek als alternatief gewoon ongewijzigd blijft bestaan, lijken er ten minste geen overwegende bezwaren te zijn tegen het bieden van een keuzemogelijkheid aan volwassen mondige burgers, die zelf kunnen kiezen en waar kinderen geen rol spelen bij die keuze.

Later zal ik ingaan op de kostenaspecten, de details over de ambtenaar van de burgerlijke stand. Een en ander behoeft nog uitwerking. Als deze wet wordt aangenomen, komt er een evaluatie na drie jaar en na zes jaar. Feit is wel dat vandaag de dag in veel gemeenten de flitsscheiding al kosteloos is, los van de legeskosten voor de voor alle scheidingen benodigde gemeentelijke uittreksels en de kosten van een in te schakelen notaris of deskundigen. Momenteel rekent de overheid niets voor de flitsscheiding op zich.

Er is een brief van de VFAS aan de Kamer gezonden. De VVD-fractie heeft gevraagd of er niet een voorrangspositie ontstaat voor de notaris. Ik heb mij bij het formuleren van de bepalingen noch door het aantal van 450 advocaten, waarvan de helft 50 echtscheidingen per jaar behandelt, noch door een zaal met 850 notarissen die flitsscheidingen begeleiden, laten leiden. Alle gewetensvolle beroepsbeoefenaren die zich niet primair door commerciële overwegingen gedreven achten, maar het belang van een evenwichtig pakket van afspraken

tussen scheidende echtlieden nastreven, zijn mij even lief. Het geeft in dit kader wel te denken dat er een trend is waar te nemen dat grote advocaten de sector personen- en familierecht afstoten om commerciële redenen. Ook verbazingwekkend vind ik de brief van de VFAS aan de leden van de Eerste Kamer. Grote bezwaren worden gemaakt tegen het voorliggende initiatiefwetsvoorstel en er wordt een flink aantal punten opgesomd. Het wetsvoorstel van de minister, waarover overigens ook nog een kritisch verslag door de vaste Kamercommissie voor Justitie van de Tweede Kamer is uitgebracht dat nog niet verder is behandeld, wordt door de VFAS op voorhand toegejuicht. Een van de kritiekpunten van de VFAS is dat het ouderschapplan de toegang tot de rechter onnodig kan belemmeren. Maar het ouderschapplan is ook een onderdeel van het wetsvoorstel van de minister. Waarom wordt het ene wel omarmd en het andere bekritiseerd? Dat kan ik niet uitleggen. Of kwam het niet uit om een eerlijke vergelijking te maken? Over zorgvuldigheid gesproken.

Er is nog meer te zeggen over de brief van de VFAS. Men stelt dat vaak een meer gelijkwaardig ouderschap niet in het belang van de kinderen is. Die stelling wordt niet nader onderbouwd. Ik zeg niet dat een meer gelijkwaardig ouderschap de oplossing is voor alle problemen, maar wel dat er momenteel in de praktijk een ongelijke situatie is. Deze constatering wordt ook door anderen ondersteund. Tegenover mevrouw De Bruin-Lucers kan de heer Koens worden gesteld, vice-president van een ander hof, die in een andere bijdrage daarop heeft gewezen. Nu is het vaak de niet-verzorgende ouder die in de praktijk aan het kortste eind trekt. Nu ben ik zelf advocaat en procureur geweest en ik weet uit eigen ervaring, hoe moeilijk het soms is om voormalige echtgenoten te bewegen tot redelijkheid en het laten prevaleren van de belangen van hun gezamenlijke kinderen boven eigen gevoelens. Maar naast advocaten die als confrère blijven proberen om deze in te steek bij ouders te bepleiten, heb ik ook advocaten als beroepsgenoot getroffen die aan de vooravond van een omgangswekend of een vakantie met de niet-verzorgende op vrijdag te 17.40 uur per fax of e-mail aan het kantoor lieten weten "dat cliënte helaas moet afzien van medewerking aan de bezoeksregeling of vakantie omdat de kinderen er toch de voorkeur aan geven om met cliënte ..." enz. enz. Weer een omgangsregeling weg, weer een vakantie weg.

Prof. Antokolskaia maakt onderscheid tussen landen waarin liberalisme dan wel paternalisme bij de scheidingswetgeving de boventoon voert. Er is sprake van liberale wetgeving als de wetgever van scheidende echtlieden geen voorafgaande overeenstemming over de gevolgen van scheiding vraagt, er is sprake van paternalisme als dit wel het geval is. Je moet toegeven dat de verplichting om een ouderschapplan op te stellen extra overheidsregulering vormt, maar dan wordt wel de bal neergelegd waar die behoort, namelijk bij de ouders zelf. Door de aanneming van de motie-De Pater-van der Meer c.s. op dit punt is het ouderschapplan in deze wet opgenomen, overigens ook in het ontwerp van de regering. Hiermee onderschreef ook de CDA-fractie in de Tweede Kamer de noodzaak en de urgentie van aanpassing van de wet. Het verbaast mij dan ook dat de woordvoerder van de CDA-fractie in de Eerste Kamer deze urgentie niet inziet.

Luchtenveld

De meerderheid van de Tweede Kamer heeft de bemoeienis van de rechter aanzienlijk groter gemaakt dan door mij werd beoogd. Rechterlijke toetsing van afspraken over de kinderen gelden niet slechts als ultimum remedium bij een geschil, maar ook als voorwaarde voor het uitspreken van de scheiding, ook bij een gemeenschappelijk verzoek. Dit is een zware belasting van de rechter en juist daarom vind ik het onevenwichtig dat er bij verschillende fracties een hardnekkige zorg is over het verlenen van vereenvoudigde toegang tot de rechter bij een geschil over de naleving van het ouderschapplan dat al eerder door de rechter is getoetst, oftewel bij de uitvoering van de door de rechter goedgekeurde afspraak over zorg- en opvoedingstaken. Als er een geschil ontstaat en het niet lukt om er eerst met een bemiddelaar uit te komen, zou het moeilijk moeten zijn om aan diezelfde rechter te vragen wat er zou moeten worden gedaan. Dat is onlogisch. Natuurlijk is het veel beter als de ouders er bij de discussiepunten zelf of eventueel opnieuw met behulp van een scheidingsbemiddelaar, een advocaat of notaris zonder gang naar de rechter uitkomen, maar als dit niet lukt, zal een verplichte route via een advocaat of procureur vaak alleen maar vertragend en kostenverhogend werken. Bovendien zal dit vaak tot gevolg kunnen hebben dat iemand zich van eigenrichting bedient en bijvoorbeeld zelf alvast naar de overblijfplaats gaat. Dan zie je een conflict vaak enorm escaleren. Ook kan het gebeuren dat de afspraken lange tijd niet worden nageleefd, zonder dat dit gebaseerd is op enige objectieve beslissing. Bovendien is de huidige juridische weg de enige manier om op te komen tegen het niet naleven van afspraken in een ouderschapplan of in beslissingen van de rechter. Deze weg leidt in een groot aantal gevallen aantoonbaar naar situaties waarin de omgangsregeling en de verdeling van de ouderschapstaken niet wordt geëffectueerd. Het gaat echt niet aan om wettelijk voor te schrijven dat de rechter afspraken vaststelt, zonder zorg te hebben voor de overbelasting van de rechter in familiezaken, maar overbelasting van de rechter met bagatelzaken te veronderstellen als uitwerking van afspraken in de praktijk of aan toetsing ervan aan nieuwe omstandigheden achterwege blijft en deze vrees te gebruiken als vrijbrief om alles dan maar bij het oude te laten.

Een- en andermaal is er aangegeven dat de procedure die in de artikelen 253a en 377e van het Burgerlijk Wetboek wordt voorgestaan, zich moet ontwikkelen tot een snelle procedure waarin de rechter meer scheidingsrechter is om partijen snel weer een zo nodig bijgesteld spoorboekje te verschaffen voor de verdere verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, dan dat er echt sprake is van uitvoerige, nieuwe rechtspraak. Dit past bij een ontwikkeling die de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling onlangs heeft geadviseerd, en ook bij een ontwikkeling die mr. M.J.C. Koens, vice-president van het gerechtshof ten Den Bosch, in het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht heeft bepleit, namelijk verschuiving van de rol van lijdelijk rechter naar "rechterlijke proceseconomie".

Het zou overigens een groot misverstand zijn om te veronderstellen dat de rechter zich in de huidige echtscheidingspraktijk afzijdig zou houden bij de naleving van afspraken over de kinderen, zoals die bij echtscheiding of voorlopige voorzieningen, maar helaas is het nu vaak zo dat de niet-verzorgende ouder aan het kortste

eind trekt. Zelfs indien beide ouders het gezamenlijk gezag hebben gehouden na de scheiding – dit is sinds 1988 de hoofdregel – kan de ouder die het kind één dag langer dan afgesproken bij zich houdt en het daardoor onttrekt aan de "gebruikelijke hoofdverblijfplaats", strafrechtelijk worden veroordeeld, aldus een uitspraak van de Hoge Raad op 15 februari 2005. En op initiatief van mijn voormalige fractiegenoot mr. O.P.G. Vos werd anti-stalkingswetgeving ingevoerd, die meestal is gericht op de voormalige mannelijke partners. De eerder aangehaalde vice-president van het gerechtshof Den Bosch, mr. Koens, zegt het als volgt: "Formele waarheidsvinding waarbij niet wordt gewerkt aan de communicatie- en relatieproblemen tussen partijen, geeft vaak een schijnoplossing. De man krijgt wel een omgangsregeling, maar in de praktijk werkt die niet omdat het kind bewust of onbewust uit loyaliteit aan de ouder die voor hem zorgt, niet in de gelegenheid is om een eigen relatie met de andere ouder op te bouwen."

Als wij ons alweer enkele jaren mogen verheugen over groeiende successen met scheidingsbemiddeling – dat is ook werken aan communicatie- en relatieproblemen – en bemiddeling bij het nakomen van omgangsregelingen, dan is toch niet duidelijker te zeggen dat de wetgever een unieke kans heeft om een win-winsituatie te bereiken, namelijk het terugleggen van de verantwoordelijkheid bij beide ouders en het dienen van het belang van het kind via bevordering van scheidingsbemiddeling en via een meer actieve houding van de rechter. Het kind mag minder de speelbal van strijdende ouders zijn. Dit moet toch een geweldige uitdaging zijn voor iedere volksvertegenwoordiger, direct of indirect gekozen. Natuurlijk zijn er op onderdelen kanttekeningen bij het wetsvoorstel te plaatsen, maar ik wil zo graag dat mijn elan om de wetgeving zo aan te passen dat kinderen minder de dupe worden van scheidingen dan vandaag de dag het geval is, aanstekelijk werkt op meer fracties in deze Kamer. En tegen mijn geestverwanten in deze Kamer, de liberale fractie, zeg ik dat juist liberalen toch veranderingsgezind zijn, dat juist liberalen niet alles bij het oude willen laten, maar willen inspelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en daarin zelf het voortouw willen nemen. Vooruitgangsoptimisme, dat is liberalisme; "ruimte geven aan mensen die iets van hun leven willen maken", zo heb ik het Mark Rutte horen noemen.

Het zou echt onverantwoord zijn om nu nog weer jaren af te wachten. Het in 1998 ingevoerde behoud van gezamenlijk gezag als hoofdregel was een eerste stap, maar het heeft de onevenwichtigheid in de praktijk niet weggenomen. Uit onderzoek blijkt dat weliswaar sinds 2001 in 95% van de gevallen gezamenlijk gezag is uitgesproken, maar dat in 5% van de gevallen met eenhoofdig gezag nimmer meer dat gezag aan de man werd toegewezen. Dit wijst toch op een niet evenwichtige situatie; vaak trekt bij een echtscheiding de mannelijke partner toch aan het kortste eind. Afgelopen zondagavond was er een herhaling te zien van een televisiedocumentaire over echtscheidingen. Hierin bepleitte mijn voormalige fractiegenoot mr. O.P.G. Vos ook wetswijzigingen om het omgangsonrecht te bestrijden. Het werd alleen pijnlijk duidelijk dat er sinds 2000 eigenlijk weinig is veranderd; de uitzending kon daarom ook zonder bezwaar worden herhaald. Onze buurlanden België en Duitsland zijn inmiddels al veel verder met wetgeving die inspeelt op de wens om

Luchtenveld

ouders evenwichtige afspraken te laten maken over de opvoeding van hun kinderen na een scheiding. België vraagt van de ouders, aan te geven waarom co-ouderschap niet mogelijk zou zijn. Dit moet bewezen worden, anders is er automatisch sprake van co-ouderschap. Dit gaat heel veel verder dan het overleggen van een ouderschapplan met zorgvuldig maatwerk. En in Duitsland zijn via het Cochemer model goede methoden ontwikkeld waarbij de rechter partijen als het ware steeds terugstuurt zolang zij er niet samen uitkomen. De rechter houdt wel de vinger aan de pols, maar hij fungeert echt zelf als een soort mediator tot de partijen samen nieuwe afspraken hebben gemaakt. Dat model wordt nu ook verder in Duitsland in wetgeving geïmplementeerd.

Na deze meer algemene beschouwing ga ik in op de meer specifieke vragen van de verschillende fracties. De PvdA-fractie heeft gevraagd naar de rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Zijn rol is absoluut niet een inhoudelijke toetsing. De ambtenaar van de burgerlijke stand constateert slechts of aan een aantal objectieve criteria is voldaan. Niet meer en niet minder. De ambtenaar van de burgerlijke stand heeft daarin geen enkele beleidsvrijheid. Wel neemt hij als overheidsorgaan formeel de scheidingsbeslissing, wat van belang is voor de internationale erkenning.

Tevens vraagt de fractie van de Partij van de Arbeid of de griffie van de rechtbank ouders kan terugverwijzen naar een mediator. Dat is een uitwerkingsskwestie. In ieder geval zal de griffie binnengekomen verzoeken beoordelen op de compleetheit van de stukken en de vraag die aan de rechter wordt voorgelegd. Er is dus wel degelijk een say-functie voor onvolledige of lichtvaardige inschakeling van de rechter, laat staan dat allerlei scheldbrieven of onvoldoende geformuleerde zaken de rechter zouden bereiken. Hoe de taakverdeling tussen griffie en rechter precies zal zijn, is ook een kwestie van het te formuleren procesreglement voor deze gevallen.

De heer **Russell** (CDA): Daarover heb ik een vraag die ik al eerder heb gesteld aan mevrouw Tan. Die vraag was nogal specifiek. Als er een brief binnenkomt van iemand die een probleem heeft met de omgangsregeling of het ouderschapplan, kan de griffier zeggen dat het niet aan de orde is, dat het niet bij de rechter komt en dat men eerst naar een mediator moet gaan? Dat was het punt dat de PvdA-fractie naar voren bracht. Voor mij is het niet bestaanbaar dat iemand een brief naar de rechter stuurt, met hoor en wederhoor, en dat de andere partij niet eens de mogelijkheid krijgt, volgens uw antwoord, om zijn of haar mening te geven. Het is mogelijk dat degene die schrijft, een heel ander doel heeft met zijn vraag. Het kan zijn dat het buiten de orde is. Daarover beslist dan een griffier. Kunt u nog eens helder maken hoe wij dit in het algemene kader van het procesrecht moeten zien? Tot nu toe is aan mij in elk geval geen enkele rechtsgang bekend – zo moet het voor mij en mijn fractie ook blijven – waarbij een niet-rechter in de rechtbank beslist wat er gebeurt met een verzoek. Als het niet voldoet, wat de enige mogelijkheid is, belt hij op en zegt hij dat iemand zijn voornaam, achternaam of adres of wat er nog bij moet, moet invullen. Dat gebeurt ook meestal in overleg met de rechter. Ik hoop dat dat ook regel blijft.

De heer **Luchtenveld**: Dat is een kwestie van verdere

uitwerking. De bedoeling is in elk geval dat niet alle bagatelzaken, die zo worden aangeduid, de rechter bereiken. Het is de bedoeling om evenals in het project Mediation naast rechtspraak, zoveel mogelijk burgerlijke zaken en personen- en familierechtzaken naar de mediator te verwijzen. In dat project gaat het overigens wel via de rechter. Het is in elk geval de bedoeling dat de griffier hierin een duidelijke rol krijgt. Het is niet zo dat de wederpartij niet kan reageren. Het is logisch dat die dat wel kan. Het is ook logisch dat de naam van de wederpartij in de brief is gesteld. Het ouderschapplan moet worden overgelegd. Het gaat over afspraken die eerder zijn gemaakt, in een ouderschapplan zijn vastgelegd en door de rechter zijn vastgesteld. Wat dat betreft verwijs ik naar de regeling die in het wetsvoorstel is opgenomen.

De heer **Russell** (CDA): Waar het over gaat, snap ik ook wel. Spreek echter helder uit wat u vindt en welke rol de griffier heeft. Gaat het om de punten en komma's die veranderd moeten worden of gaat een ambtenaar of griffier die daartoe vast en zeker een perfecte opleiding heeft, voordat de ander antwoord heeft kunnen geven en voordat de zitting bij de rechter heeft plaatsgevonden, beslissingen nemen? Ik vind wel dat wij dat moeten weten voordat wij tot een beslissing komen. Ik wil het van u duidelijk horen.

De heer **Luchtenveld**: Ik kom hierop later terug.

Meer fracties vrezen dat de rechter wordt overspoeld met bagatelzaken. Die vrees wil ik wegnemen. Het komt mij voor als grotesk, indien wordt beweerd dat een vloedgolf aan bagatelzaken te verwachten zou zijn met de invoering van artikel 253a. Dit miskent immers volledig dat het wetsvoorstel naast de invoering van artikel 253a ook voorziet in een regeling die de ouders verplicht een ouderschapplan te maken. Dit scheidt een situatie die sterk afwijkt van de huidige praktijk, die überhaupt niet voorziet in het maken van een ouderschapplan of een echtscheidingsconvenant voorafgaande aan de echtscheiding. Juist door het actief samen maken van het ouderschapplan zullen veel toekomstige problemen worden voorkomen. Voorts dienen partijen zich eerst tot de mediator te wenden als zij een afspraak hebben gemaakt via een mediator, alvorens zij zich bij de rechter kunnen melden. Het kostenaspect is een andere drempel, maar voor de querulante ouder dreigt ook het forse sanctiearsenaal van de rechter. Hij kan in de kosten worden veroordeeld en zal niet keer op keer nieuwe brieven schrijven over steeds een nieuw punt. Dit nadelige vooruitzicht zorgt ervoor dat de ouder die de afspraken bewust frustreert, uiteindelijk eieren voor zijn geld kiest en ervoor zal zorgen dat hij niet voor de rechter komt te staan.

De heer **Van Raak** (SP): De indiener spreekt de verwachting uit dat door de bemiddeling minder zaken voor de rechter komen. Hoe kan hij die verwachting hard maken? Er staat namelijk een andere verwachting tegenover. Die is dat er meer zaken voor de rechter komen als de bemiddeling mislukt, namelijk twee keer dezelfde zaak. Hoe weegt hij die twee verwachtingen? Is daarover empirisch materiaal? Waarop is dat te baseren?

De heer **Luchtenveld**: Er zijn zeer succesvolle experimenten gedaan met mediation. In het algemeen zijn

Luchtenveld

ouders daarover meer tevreden dan in gevallen waarin geen mediator werd ingeschakeld. Dat is de reden dat mediation in het personen- en familierecht, maar ook elders, op een steeds grotere waardering mag rekenen. De verwachting is dat men het niet laat uitvechten via de advocaat en dan de uitkomst als een gegeven beschouwt, als men zelf de afspraken maakt, ook tussen de oren, en dat de afspraken duurzamer zijn als men het zelf heeft beleefd en besproken. Natuurlijk zijn er gevallen waarin door veranderde omstandigheden opnieuw spanningen ontstaan, bijvoorbeeld door een verhuizing van één van de ouders waardoor andere afstanden ontstaan, doordat de kinderen ouder worden en andere behoeften krijgen of doordat er nieuwe partners in het spel komen. Vaak zijn de eerste emoties van de scheiding dan al wat afgezwakt en hebben mensen toch al geleerd, zeker als men weer een bemiddelaar inschakelt, om eruit te komen zonder de rechter in te schakelen. De rechter gaat dan ook functioneren zoals hij bedoeld is, namelijk als ultimatum remedium in de gevallen waarin partijen er niet uitkomen en een bemiddelaar geen soelaas kan bieden.

De VVD-fractie heeft nog een groot aantal kritische vragen geformuleerd over het wetsvoorstel. Ondanks de amendering en de nota van wijzigingen, waarvan sommige ook erkend zijn als een verbetering, is naar mijn stellige overtuiging nog steeds veel overeind gebleven. Naar mijn stellige overtuiging zal tijdens de evaluatie over drie jaar dan ook blijken dat niets het openstellen van de administratieve route voor echtgenoten die het gezag over kinderen hebben, in de weg staat. Die discussie moet dan gevoerd worden. In elk geval kan het openstellen van de administratieve route alleen voor ouders die niet het gezamenlijk gezag over kinderen hebben, worden gezien, ook in het kader van internationale ontwikkelingen, als een bescheiden eerste stap.

De VVD-fractie stelt dat voor wetgeving op het terrein van het personen- en familierecht uiterste zorgvuldigheid is geboden, juist omdat kinderen geen stem hebben in het wetgevingsproces. Precies deze motivatie heeft mij ook gedreven om bereid te zijn om de zeer grote inspanning die mij het indienen van delen van het wetsvoorstel heeft gekost, te verrichten en ook om toch zorgvuldig te werk te gaan en zeer velen daarbij te raadplegen. Dat is de reden waarom ik mij er uiteindelijk bij heb neergelegd, toen de Tweede Kamer juist vanwege de kinderen een extra zorgvuldigheidsslag wilde door de ouderschapplannen via de rechter te laten lopen. Dat is voor mij geen signaal om het hele wetsvoorstel in te trekken. Door dat te accepteren, is er de extra zorgvuldigheid die een meerderheid van de Tweede Kamer wil. Ik vermag niet in te zien waarom de geboorte van kinderen zou leiden tot het ontstaan van twee soorten huwelijk. Een bepaalde ontbindingsroute staat niet open voor bepaalde echtelieden. Dat vind ik op zichzelf te verdedigen, zij het dat ik een andere keuze had gemaakt. Wij hebben het eerder besproken, ook in de schriftelijke behandeling.

De reden waarom ik voorstel om de administratieve echtscheiding in te voeren en waarom ik dit voorstel heb gehandhaafd na amendering in de Tweede Kamer, heb ik al diverse keren onderbouwd tijdens de behandeling. Ik wil het kort herhalen. Veel mensen stellen er prijs op, hun echtscheiding te regelen zonder tussenkomst van de rechter. Veel mensen willen zo min mogelijk tijd en geld besteden aan het formele traject van een echtscheiding.

Dat wil niet zeggen dat zij niet al veel tijd en geld hebben besteed aan het materiële voortraject. Het opstellen van een echtscheidingsconvenant waarvan het ouderschapplan deel uitmaakt, gaat vaak voor het formele echtscheidingsverzoek uit. Als het zo ver is, wil men het graag snel doen. De procedure van een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek duurt vaak vier tot zes weken en kost ten minste € 500 en vaak meer: griffierechten, kosten van een advocaat, kantoorkosten, btw et cetera. De omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap en de beëindiging daarvan, de flits-scheiding, kost in veel steden niets en is in enkele dagen geregeld. Niet valt in te zien dat de invoering van de administratieve echtscheiding hierin grote wijziging zal brengen, omdat in dat geval slechts een bijeenkomst nodig is in plaats van twee bijeenkomsten in de huidige praktijk.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik wil toch een misverstand uit de weg ruimen. De kosten van een procedure bij de rechtbank zijn als volgt: € 196 aan griffierecht plus ongeveer € 300 voor het opstellen van het verzoekschrift. Dat is inderdaad € 500 en dan zijn wij bij de rechtbank onder de pannen. Volgens artikel 10, sub b, van de procesreglementen familierecht rechtbanken, onderdeel procesreglement scheiding, is de termijn voor de uitspraak drie weken.

De heer **Luchtenveld**: Dat staat in dat procesreglement. Er staat in de aanbevelingen voor de Raad voor de kindbescherming dat rapporten van de raad binnen zoveel weken uitgebracht moeten zijn, maar de praktijk is toch vaak een andere. In de praktijk duurt het vier tot zes weken voordat de echtscheidingsbeschikking wordt ontvangen. Dat is een andere situatie dan de regel voorschrijft, maar het is wel de praktijk. Ik meen dan ook dat ik het voorstel staande kan houden. Bovendien heb ik het over een periode van enkele dagen. Als eenmaal het voorwerk is verricht met een deskundige scheidingsbemiddelaar, een advocaat of een notaris, kan de ambtenaar van de burgerlijke stand binnen enkele dagen alle formaliteiten afhandelen die nodig zijn voor een administratieve echtscheiding. Die snelheid haalt de rechtbank in ieder geval niet en het is ook nog eens goedkoper. Hoeveel goedkoper het in de praktijk precies is, hangt ervan af of er toch nog leges worden ingevoerd. In ieder geval zijn er, gezien vanuit de positie van de ambtenaren van de burgerlijke stand, geen redenen om het niet te doen. Er hoeven niet zulke grote opleidingstrajecten te worden gevolgd en zodoende hoeven er niet zulke hoge extra kosten te worden gemaakt. Het moet nog worden uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur, maar op basis van de huidige gegevens is het gerechtvaardigd om de verwachting uit te spreken dat de administratieve scheiding aanzienlijk goedkoper zal zijn dan de gerechtelijke scheiding. Maar het blijft een keuze. Als ouders de voorkeur geven aan de gerechtelijke echtscheiding, geen haast hebben en best zes weken willen wachten, dan kan men vier tot zes weken wachten op een uitspraak van de rechter. Dan kiest men het gemeenschappelijk verzoekschrift. Maar als men bijzondere redenen heeft om het toch liever buiten de rechter om te doen, via de administratieve route, dan kan die keuze worden gemaakt. Men kan dat niet zonder deskundige doen. De

Luchtenveld

deskundige is gehouden om daarover de nodige voorlichting te geven.

Een punt van aarzeling bij de administratieve scheiding is de erkenning in landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie en eventueel daarbuiten. Erkenning van de administratieve echtscheiding in de landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie is in het geheel niet problematisch. Na alle aanpassingen, ook op advies van de Staatscommissie IPR, is iedereen, ook de minister, het erover eens dat de huidige administratieve scheiding in ieder geval Brusselproof is, dus binnen de Europese Unie zal worden erkend. Ik verwijs naar een in de bundel Herziening echtscheidingsrecht opgenomen artikel waarin dit ondubbelzinnig wordt aangetoond. Of ook andere landen de administratieve echtscheiding zullen erkennen, is niet steeds op voorhand duidelijk. Hier geldt soms "onbekend maakt onbemind". Juist het ontbreken van voorlichting door het ministerie van Justitie over de huidige flitsscheiding heeft wellicht tot problemen op dit gebied geleid. Dat kan nu veel beter. Er kan goede voorlichting komen, als de Kamer besluit de administratieve echtscheiding tot een mogelijke route te maken. Ik heb al eerder verwezen naar hetgeen de minister erover heeft gezegd in de Tweede Kamer, namelijk dat niet kan worden gegarandeerd dat de gerechtelijke echtscheiding in alle landen buiten Europa zomaar wordt erkend, zeker niet als het gaat om bepaalde gezagsbeslissingen over de kinderen. Die zijn nu niet aan de orde bij de administratieve scheiding, want die mogelijkheid is uitgesloten. Het gaat nu puur om een scheiding van echtelieden. Naar onze inschatting zal die in heel veel landen worden erkend, ook buiten de Europese Unie.

De vraag is of dat doorslaggevend moet zijn. Ook het homohuwelijk wordt in veel landen niet erkend. Als je op een bepaald terrein principieel voor een bepaalde oplossing bent of een ontwikkeling wilt volgen en daarin voorop wilt lopen, dan zul je niet altijd meteen wereldwijd op erkenning kunnen rekenen. Overigens is Nederland met het homohuwelijk nog steeds unieker dan met de administratieve scheiding, want heel veel landen kennen die al in een of andere vorm. Als dit voorstel wordt aangenomen, loopt Nederland daarin zeker niet voorop in Europa. Heel veel landen kennen ook de administratieve scheiding waarbij wel kinderen zijn betrokken. In wezen kennen wij die al met de huidige flitsscheiding. De discussie had in 2001 anders moeten worden gevoerd, want wij kennen deze vorm van scheiding al ruim vijf jaar. Die wordt nu alleen maar verbeterd.

Het lijkt mij uitgesloten dat echtgenoten zouden vergeten dat zij ervoor kunnen kiezen om het echtscheidingsconvenant aan de door de ambtenaar van de burgerlijke stand gemaakte akte te hechten. Artikel 149, lid 7, biedt deze mogelijkheid. Het spreekt voor zichzelf dat de procedure voor de ambtenaar van de burgerlijke stand erin voorziet dat echtgenoten op deze mogelijkheid worden gewezen. Dat zal zeker ook de rol zijn van de notaris, de andere scheidingsbemiddelaar of de advocaat die de procedure voorbereidt. Dan komt ongetwijfeld artikel 149, lid 7, het executieprobleem, aan de orde. Het is een verkeerde veronderstelling dat deze bepaling zo is geschreven om een voorkeurspositie te geven aan de bemiddelaars die tevens notaris zijn.

Er wordt nu reeds door scheidingsbemiddelaars en advocaten samengewerkt met de notaris, ook bij de

flitsscheiding. Andersom werken notarissen met advocaten samen, indien hun cliënten het formele traject van de echtscheiding via de rechter wensen te laten lopen, bijvoorbeeld vanwege de boedelscheiding en andere vermogensrechtelijke aspecten. Ik voorzie op dit punt geen verandering na invoering van dit wetsvoorstel.

Mediation is niet gratis. Dat is thans niet het geval en het zal na de invoering van het wetsvoorstel ook niet het geval zijn. Mediation of scheidingsbemiddeling staat los van de uiteindelijke wijze waarop het huwelijk in formele opzicht wordt beëindigd. Het is een voortraject om de communicatie tussen partners te begeleiden in een emotionele fase rond het verbreken van een relatie. Zeker als er kinderen zijn, is die begeleiding van groot belang. Ik haalde al eerder de heer Koens, vice-president van het gerechtshof Den Bosch, aan.

Een echtscheiding brengt altijd kosten met zich. Deze kunnen worden beschouwd als een investering in de toekomst, in een zorgvuldige wijze van beëindigen van een jarenlange relatie en vooral als een investering in de toekomst van de kinderen. Zoals op vrijwel elke markt kan ook op de markt voor mediation worden gekozen voor een goede of een minder goede mediator, voor een goedkope of een dure. Duur is niet altijd goed en goed is niet altijd duur. Er kan worden gekozen voor een jurist-mediator of voor een psycholoog-mediator. De eerste is vaak duurder dan de tweede. Als er niet veel te bespreken is, kan met enkele uren mediation worden volstaan, maar soms is er veel overleg nodig. Er kan een voorschot worden gevraagd, maar dit is geen regel. Het lijkt mij niet nodig, op dit punt nieuwe regels te stellen. Als dat al nodig is, is dit eerder een taak van de brancheorganisaties dan van de wetgever.

De regels voor de gefinancierde rechtsbijstand zijn van toepassing, maar daarvoor geldt een bepaalde drempel. Mensen met een middeninkomen komen daar niet voor in aanmerking. Rechtsbijstandsverzekeraars zijn voornemens om op korte termijn scheidingsbemiddeling te vergoeden. Indien dit ook gebeurt, worden degenen met een middeninkomen tegemoetgekomen. Juist zij sluiten vaak een rechtsbijstandverzekering af. Wezenlijk voor het karakter van de artikel 253a-procedure is dat partijen zeer snel en direct contact met de rechter hebben. Het staat partijen vrij om een advocaat mee te nemen naar een zitting. In dat geval is de andere partij niet verplicht om ook een advocaat in de arm te nemen. De rechter is dan ook niet verplicht om een advocaat op te roepen. Dat wordt aan de partijen overgelaten. De rechter zal een scheidsrechterlijke beslissing nemen, inclusief eventuele sancties als hij denkt dat een ouder niet wil meewerken. De rechter kan ook nieuwe afspraken met partijen maken. Elders is opgemerkt dat een rechter net wat meer gezag heeft dan een bemiddelaar. Als men er met een bemiddelaar niet uitkomt, is het verstandig om snel de hulp van de rechter in te roepen.

De heer **Russell** (CDA): Mij bekruipt het gevoel dat het allemaal zeer ingewikkeld en kostbaar wordt. Een mediator moet betaald worden, ook al is zijn tarief niet hoog. Er zijn verschillende momenten ingebouwd waarop betrokkenen met kosten worden geconfronteerd. Bij de indiening van zijn voorstel heeft de heer Luchtenveld gezegd dat het charmante ervan was dat de procedure goedkoop en snel is. Het is mogelijk om een advocaat mee te nemen naar de zitting, maar dan zal de andere partij dit ongetwijfeld ook doen. Dit werkt

Luchtenveld

kostenverhogend. Mediation speelt een rol bij het ouderschapplan en uiteindelijk bij de rechter als er ruzie over dat plan is ontstaan. Het verschil van mening over de financiële afwikkeling van de scheiding blijft sterk onderbelicht. Vaak gaat het niet om de omgangsregeling alleen, maar is er ook een relatie tussen de omgangsregeling en het betalen van alimentatie. De heer Luchtenveld wees erop dat veel vaders hun kinderen niet te zien krijgen. In veel gevallen wordt echter de alimentatie niet betaald en dat leidt tot veel gedoe. Ik constateer dat er in de procedure op een aantal momenten gedoe kan ontstaan en dat als gevolg daarvan wordt afgeweken van het principe snel en goedkoop.

De heer **Luchtenveld**: In de praktijk ontstaat er nogal eens discussie over de alimentatie. Daarin heeft de wetgever inmiddels voorzien via het LBIO. Dat bureau kan snel de kinderalimentatie innen. De jurisprudentie toont aan dat er geen relatie is tussen een omgangsregeling en het betalen van alimentatie. Alimentatie is geen kijkgeld, om het populair te zeggen. De hoogte van de alimentatie heeft te maken met het inkomenspatroon en met de behoeften van beide partners na de scheiding. Er is geen relatie met de mate van omgang met de kinderen. Het zou ook niet goed zijn als er op dat gebied een soort uitruil mogelijk is. Daarom laat ik dit punt buiten beschouwing.

De heer **Russell** (CDA): U begrijpt mij verkeerd. U weet net zo goed als ik dat in de praktijk alimentatie vaak niet geïncasseerd wordt. De mogelijkheid is er wel, maar de werkelijkheid is volstrekt anders. Als iemand niet wil betalen, doet hij dat niet en dan wordt het een marteling.

Mijn punt was dat in uw voorstel op een aantal momenten bijstand nodig is van mediators, advocaten, notarissen en uiteindelijk de rechter. Bent u het ermee eens dat het een kostbaar traject kan worden? Bovendien is het nogal ingewikkeld in vergelijking met de huidige gang van zaken. Ik geef onmiddellijk toe dat het nu niet ideaal is, maar bij het beoordelen van een alternatief moet je nagaan wat er wordt toegevoegd aan de huidige praktijk. Dat is mij nog steeds niet duidelijk.

De heer **Luchtenveld**: Ik weerspreek dat er in alle gevallen een beroep gedaan moet worden op een mediator of een scheidingsbemiddelaar. Als er afspraken zijn die kunnen worden geëffectueerd – bij afspraken over geld is dat vaak het geval – volgt er in de praktijk wel degelijk loonbeslag. Soms is er een probleem, bijvoorbeeld als een van de ouders onvindbaar is. Daarmee komen wij echter op de problematiek van de bijstandsmoeders en die valt buiten dit kader. Op dat punt is een apart wetsvoorstel ingediend. Niet bij elk conflict is mediation nodig. Alleen als de conflicten zich toespitsen op de omgang met kinderen of op de opvoeding is mediation vaak geboden.

Ik wijs erop dat er sprake is van een omvangrijk probleem. Per jaar komen er 8000 kinderen bij die een van beide ouders niet zien. Dat vraagt om extra maatregelen. Vanuit die optiek zijn er experimenten met mediation gestart en wordt gezocht naar manieren om dit anders aan te pakken. Dagelijks lopen relaties vast en in een aantal gevallen komen de kinderen daarbij in de knel. Extra investeringen in Bureau Jeugdzorg of het vaker benoemen van gezinsvoogden is ook kostbaar. Met

mediation lukt het vaak wonderwel om met een beperkte investering een oplossing te vinden die recht doet aan het belang van de kinderen. De rechter is de achtervang voor de gevallen waarin dit niet lukt. Er is geen sprake van dat betrokkenen worden gestimuleerd om extra geld uit te geven als het niet nodig is. Er worden extra mogelijkheden geboden om een goede oplossing te vinden.

De **voorzitter**: Mijnheer Luchtenveld, hoe lang heeft u nog nodig voor uw beantwoording?

De heer **Luchtenveld**: Ik zal proberen om mijn betoog in tien minuten af te ronden.

De **voorzitter**: Het mag ook korter.

De heer **Luchtenveld**: Er zijn mij heel veel vragen gesteld en die probeer ik zo goed mogelijk te beantwoorden. Ik zal mijn betoog zo snel mogelijk afronden.

De rechter heeft een grote vrijheid om maatwerk te bieden. Het is ook mogelijk dat door partijen gemaakte afspraken over de concrete invulling van het ouderschap worden aangepast of tijdelijk opgeschort. Belangrijk is dat in artikel 253a een bijzonder soort rechter wordt geïntroduceerd. Deze laat zich enigszins vergelijken met de kantonrechter oude stijl. Hij moet snel een beslissing kunnen nemen om te voorkomen dat het conflict escaleert. Het is niet de bedoeling dat die beslissingen lang in stand blijven.

De introductie van gelijkwaardig ouderschap is een essentieel onderdeel van het wetsvoorstel, zoals mevrouw Broekers terecht constateert. Gebleken is dat de juridische dimensie van gezamenlijk gezag niet gebracht heeft wat verwacht werd. Daarop ben ik zojuist uitvoerig ingegaan. Ik vraag de Kamer voor zich te zien dat met invoering van het wetsvoorstel niet meer wordt gesproken in termen van hoofdverblijfplaats en omgang. Beide ouders behouden na de echtscheiding het gezag over hun kind en moeten in praktisch opzicht worden beschouwd als deeltijdouder. Het ouderschapplan legt de taakverdeling vast. Allerlei uitwerkingen zijn hierbij mogelijk, van een strikt co-ouderschap waarbij mensen soms in dezelfde straat gaan wonen omdat dit gemakkelijker is voor de kinderen tot een uitwerking waarbij een van de ouders een groter deel van de zorg op zich neemt dan de andere ouder, bijvoorbeeld omdat die een drukke baan heeft. Dat is bepaald niet uitgesloten. Het wetsvoorstel schrijft op geen enkele wijze voor dat het een fifty-fiftyverdeling moet zijn. Het gaat er ook niet in de eerste plaats om dat een ouder rechten aan de norm van gelijkwaardig ouderschap kan ontnemen, maar juist het kind. Dat is expliciet vastgelegd in artikel 251, lid drie. Een kind over wie de ouders het gezamenlijk gezag uitoefenen, behoudt na ontbinding van het huwelijk recht op de verzorging en opvoeding door beide ouders. In alle gevallen dienen beide ouders een substantiële rol te kunnen vervullen in zorg en opvoeding van hun kinderen, uiteraard behoudens het geval dat er ontzeggingsgronden zijn of een specifieke situatie van kindermishandeling of iets dergelijks. Daar gaat dit wetsvoorstel niet over. Dat is kindbeschermingswerk.

In de situatie waarin een ouder het kind in de steek laat en zich aan de ouderlijke verantwoordelijkheid onttrekt, gelden de normen van artikel 251, lid drie, en 247, lid drie, over het bevorderen van de band met de

Luchtenveld

ouder onverkort. Mij gaat het net zozeer om het prikkelen van vaders die van hun verantwoordelijkheid weglopen als het prikkelen van moeders die hun kinderen bij een vader weghouden na een echtscheiding zonder dat daarvoor goede redenen zijn. Een ouder die jaren wegblijft en opeens opduikt, zal in de meeste gevallen geen gezamenlijk gezag uitoefenen met de verzorgende ouder. Een kind heeft echter in beginsel recht op contact met een dergelijke, wellicht tot inkeer gekomen ouder.

Omdat gezamenlijk gezag in dergelijke gevallen ontbreekt, is de positie van de verzorgende ouder anders. Het onderzoek Het verdeelde kind maakt duidelijk dat het vrijwel steeds in het belang van het kind is om contact te hebben met beide ouders. Dat is ook het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Ik heb al eerder verwezen naar de jurisprudentie van de Hoge Raad. In 95% van de gevallen is er feitelijk sprake van gezamenlijk gezag. In gevallen waarin daarbij geen sprake is, is sinds 2001 het kind nooit meer toegewezen aan de vader.

De relatie van het ouderschapplan met een voorlopige voorziening is als volgt. Bij een gemeenschappelijk verzoekschrift is het vragen van voorlopige voorzieningen niet erg waarschijnlijk. Bij een eenzijdig verzoek is daarin voorzien met artikel 815, lid 5, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dat geeft voldoende mogelijkheid. Er is overgangsrecht in artikel 253a. Dat artikel heeft onmiddellijke werking en is van toepassing op de oude gevallen.

De CDA-fractie vraagt naar de gewijzigde rol van de Raad voor de Kinderbescherming. Die moet alleen worden ingezet als er echt iets aan de hand is. Bij veel echtscheidingszaken waarbij kinderen zijn betrokken, is dat niet het geval. De raad kan zich beter concentreren op die gevallen waarin dat wel aan de orde is, bijvoorbeeld als er een verzoek is om eenoudergezag toe te kennen. Dat zijn de zwaardere gevallen. De Raad voor de Kinderbescherming moet zich meer ontwikkelen naar een raad voor de gezagsbegeleiding. Indien ouders structureel moeite en problemen hebben met de uitvoering van de afspraken van een ouderschapplan kan de raad een waardevolle bijdrage in de begeleiding leveren. Een rol in de praktijk dus met meer dan een adviesfunctie. Op die manier gaat de opgebouwde expertise over gezinnen en het functioneren van gezinnen niet verloren.

Ik ben nog een antwoord schuldig op de vragen over het hoger beroep en over artikel 6 EVRM. Ik begin met de vraag over het hoger beroep. Voor de procedures van artikel 253a en 377e is gekozen om snelle actie te bieden aan de ouder die de dupe wordt van het feit dat de andere ouder zich niet houdt aan het overeengekomen ouderschapplan of aan de door de rechter vastgestelde omgangsregeling. Ik zei het al: ouderschapplannen passeren straks allemaal de rechter. Juist voor het schrijnende geval dat de ene ouder ieder contact met het kind wordt ontzegd door de andere ouder kan deze procedure een oplossing bieden. Je kunt het zien als een ordemaatregel, vergelijkbaar met de zogenaamde voorlopige voorziening in het kader van een echtscheidingsprocedure. Er is meer sprake van een scheidsrechter dan van een definitieve rechterlijke uitspraak. Ook op de voorlopige voorziening staat geen hoger beroep open. Het is geen blijvende maatregel. Het is niet de bedoeling om een van de ouders gedurende de gehele minderjarigheid buiten spel te zetten. Dat zou in strijd zijn met een andere wettelijke norm, namelijk dat het gezamenlijk gezag het uitgangspunt is. Het is een

ordemaatregel, een wijziging in het spoorboekje, meestal tijdelijk, om partijen weer op het goede spoor te krijgen.

Er zijn meer situaties waarin de wetgever oordeelt dat het niet verstandig is om door te procederen tot het oneindige, omdat het de relatie alleen maar verder verstoort. Denk aan het ontbinden van de arbeidsovereenkomst. Op een gegeven moment is het nodig dat er een rechterlijke uitspraak komt, waarmee de knoop wordt doorgemaakt. Het heeft geen zin om hoger beroep aan te tekenen, want herstel van de arbeidsovereenkomst is dan vaak niet meer denkbaar. Ook hier is sprake van een situatie waarin de omstandigheden anders zijn. Dan kan er beter om een nieuwe uitspraak worden gevraagd dan dat hoger beroep wordt aangetekend. Dan wordt de uitspraak namelijk beoordeeld op de situatie ten tijde van de aanvraag en de beslissing van de eerdere rechter.

Artikel 6 EVRM garandeert de toegang tot de rechter. Ook als er geen ouderschapplan kan worden overgelegd, heeft men toegang tot de rechter om te verzoeken om een echtscheiding. Dat staat in artikel 815, lid 3, Rechtsvordering. In een verzoekschrift moet worden vermeld over welke van de gevraagde voorzieningen overeenstemming is bereikt. Men moet dus de poging om tot overeenstemming te komen laten zien. In sommige omstandigheden zal dat niet lukken, bijvoorbeeld als een van de partijen in een blijf-van-mijn-lijfhuis zit of als er andere spanningen zijn. In normale situaties moet men echter laten zien dat men het geprobeerd heeft. De ene ouder kan tegen de rechter zeggen dat het zo kan worden opgelost en dan kan de andere ouder daar iets anders over melden. Als het een eenzijdig verzoek is, dan zal de indiener daar het nodige over zeggen. De rechter zal het dan ontvankelijk verklaren. Ik verklaar hier dat daarbij de ruime interpretatie moet worden gevolgd. Het is niet de bedoeling dat de zaak heel snel niet-ontvankelijk wordt verklaard. Ook de rechter heeft zich rekenschap te geven van artikel 6 EVRM en die zal dat dus wel degelijk toetsen. Ik verwacht dat de minister ook nog wel op dit punt zal ingaan. Het is namelijk precies hetzelfde geformuleerd als in het wetsvoorstel van de regering.

Door de amendering in de Tweede Kamer is het ouderschapplan gekoppeld aan het verzoekschrift. Dat is ook het geval bij een eenzijdig verzoek. Anders zou er een vluchtroute ontstaan. Dan zou er bij een gemeenschappelijk plan wel een ouderschapplan overlegd moeten worden en bij een eenzijdig verzoek niet. Prof. Antokolskaja pleit hiervoor, maar voor die vluchtroute heeft de Kamer niet willen kiezen. Dan is het mogelijk dat één partij een verzoekschrift indient en dat de ander geen verweer voert, waardoor de verplichting om een ouderschapplan op te stellen kan worden ontlopen.

Ik hoop de meeste vragen te hebben beantwoord. Voorzover dat niet het geval is, ben ik graag bereid er in tweede termijn nader op terug te komen. Ik doe een dringend beroep op de Kamer iets te doen aan dit urgente maatschappelijke probleem.

De heer **Russell** (CDA): Wat is de sanctie op het niet indienen van het ouderschapplan? In het voorstel van de minister is het niet-ontvankelijkheid. Wat is het bij u?

De heer **Luchtenveld**: Dan is het ook niet-ontvankelijkheid.

Luchtenveld

De heer **Russell** (CDA): Dat staat nergens. Voegt u dat er nu aan toe?

De heer **Luchtenveld**: Er is gekozen voor dezelfde sanctie, dus niet-ontvankelijkheid. Daarvoor geldt dezelfde toegang van artikel 6 EVRM. De rechter zal moeten beoordelen of ouders toch toegang tot de rechter moeten hebben, omdat zij er samen niet uitkomen. Zij moeten echter eerst samen een poging doen.



Minister **Donner**: Voorzitter. Een van de belangrijkste vragen was wat bij afhandeling van dit wetsvoorstel het lot van het wetsvoorstel is dat in de Tweede Kamer ligt. Ik wijs erop dat niet enkel het oordeel van deze Kamer beslissend is voor het lot van het wetsvoorstel. Het gaat ook om de vraag in hoeverre de regering contraseign kan verlenen, dus het wetsvoorstel kan bekrachtigen. Als dit wetsvoorstel tot wet zal worden verheven, dan is de enige logische stap het wetsvoorstel dat in de Tweede Kamer ligt in te trekken. Het betreft een regeling die mede door deze regeling bestreken wordt. Ik zal niet zeggen dat het hetzelfde is. Dat is ook de reden dat het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is blijven liggen. Ik zal niet verheven dat de regering zich niet kan vinden in dit voorstel, hoewel beide voorstellen in het proces van wetgeving naar elkaar toe zijn gegroeid. Op fundamentele punten kiest de regering voor andere uitgangspunten. In de eerste plaats betreft dat de administratieve echtscheidingsprocedure. In de tweede plaats betreft dat het uitgangspunt met betrekking tot het voortgezet ouderschap. In de derde plaats zijn er procesrechtelijke aspecten van toegang tot de rechter en de regeling rond de snelle toegang.

De regering vindt dat de voorgestelde administratieve scheiding geen meerwaarde heeft ten opzichte van de bestaande regelingen. Het zal zeker geen flitsscheiding zijn. In plaats van één rechterlijke instemming moet men twee instemmingen halen. In de eerste plaats moet de notaris, de advocaat of de mediator instemmen met de overeenkomst. In de tweede plaats moet de ambtenaar van de burgerlijke stand vaststellen dat er gescheiden wordt. Dat betekent dat de kosten eerder hoger zullen zijn. Het gaat niet om een zaak die voor de rechter is. Er zijn dus ook geen kosten te verhalen op de rechtsbijstand, want er is geen rechtsgeschil. Er wordt een aantal eisen gesteld aan de overeenkomst die getekend moet worden. De situatie is dus totaal anders. Er zullen zonder meer extra kosten verbonden zijn aan de uitvoering van dit wetsvoorstel. Ook de vereniging van ambtenaren van de burgerlijke stand heeft dat aangegeven. Er zullen eisen inzake opleiding en andere kwalificaties worden gesteld aan ambtenaren van de burgerlijke stand die hierbij zijn betrokken. Van hen wordt een andere kwaliteit verwacht, mede in het licht van de statutaire functie die zij krijgen. De kosten zullen dan ook voor de ouders noch voor de Staat meevallen.

De procedure heeft waarschijnlijk uiteindelijk meer nadelen dan voordelen voor de echtgenoten. De redenering van de heer Van Raak impliceert dat de administratieve scheiding nooit zal worden toegepast. Als partijen op deze wijze tot overeenstemming komen, dan hebben zij een zeer harmonieus huwelijk en kunnen zij nooit zonder tranen voor de ambtenaar van de

burgerlijke stand verklaren dat hun huwelijk duurzaam ontworpen is, want dan zouden zij daar staan te liegen. Kortom, iedereen moet naar de rechter, om de ene of om de andere reden.

Het argument dat het initiatiefwetsvoorstel voordelen biedt voor de kinderen, heeft betrekking op de andere aspecten: het ouderschapplan, het voortgezet ouderschap en de omgangsregeling. Dat er makkelijker overeenstemming over de kinderen kan worden bereikt, houdt echter geen verband met de administratieve scheiding, omdat die mede op grond van amendementen van de Tweede Kamer niet van toepassing zal zijn in het geval dat er kinderen zijn. Die voordelen zitten dus wel besloten in het ouderschapplan en de uitgangspunten van de regeling, maar zijn niet gebaseerd op dit punt.

De winst voor partijen zou moeten zijn dat men zonder de rechter tot een echtscheiding kan komen, maar dat is hoofdzakelijk psychologische winst. Als partijen het verzoekschrift met een overeenkomst bij de rechter indienen, zal er namelijk geen zitting plaatsvinden en wordt de echtscheiding buiten verschijnen van partijen uitgesproken. Dat zal niet het geval zijn bij afhandeling door de ambtenaar van de burgerlijke stand. In dat licht klopt het beeld dus niet dat er veel voordelen zijn. Ook als er geen kinderen zijn, kunnen partijen de rechter vragen om zaken waarover men overeenstemming heeft bereikt, op te nemen in de beschikking zodat ze executoriale titel zullen krijgen voor andere instanties. Dat zal niet het gevolg zijn van een procedure op basis van de administratieve scheiding, behalve als er een notaris bij wordt ingeschakeld.

Er is gewezen op de beroepsaansprakelijkheid van de functionarissen die worden ingeschakeld bij de overeenstemming; een relevant punt waarvan wij de consequenties nog moeten bezien. Deze aansprakelijkheid is een andere dan een normale. De normale beroepsaansprakelijkheid van een advocaat berust in het feit of hij een goed advies aan zijn cliënt geeft. In dit geval kan hij echter worden aangesproken op de evenwichtigheid van de uitkomst. Dit geldt idem dito voor de notaris, die normaal gesproken zo getrouw mogelijk moet registreren wat de overeenstemming is maar niet of die evenwichtig is. De functie van de mediator ligt normaal vooral in het begeleiden van het proces tot overeenstemming en niet in de vraag of die overeenstemming evenwichtig is. Die aansprakelijkheid zullen zij nu wel moeten bevestigen met de handtekening. De gevolgen hiervan kunnen nog niet goed worden overzien.

Mevrouw Tan heeft gevraagd naar de positie van de ambtenaar bij de echtscheiding; dit is al beantwoord door de heer Luchtenveld. Zijn functie is wel statutair. De toetsing zal betrekking hebben op de vraag of aan de rechtselementen is voldaan, maar niet op de inhoud. De waarborg zal moeten worden gezocht bij degenen die de overeenkomst hebben begeleid. Tegen de eventuele weigering van de ambtenaar staat beroep open bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 27, Boek I.

De statutaire betekenis van de ambtenaar is wezenlijk voor de erkenning buiten Nederland van de echtscheiding. Dat levert bij de flitsscheiding ernstige problemen op, althans in de gevallen waarin men in het buitenland wil hertrouwen. Daar kan men worden geconfronteerd met het verwijt van bigamie, althans het bestaan van een huwelijk dat volgens Nederlands recht wel maar volgens buitenlands recht niet ontbonden is. De enige remedie is dan om opnieuw te trouwen met de

Donner

persoon van wie men gescheiden is en vervolgens opnieuw te scheiden maar dan via de rechter. Het gaat niet om een zeer groot maar wel om een substantieel aantal mensen die hier tegen op zijn gelopen.

Met de wijzigingen die nu in de regeling zijn aangebracht, meent ook de regering dat deze Brusselproof is. Uiteraard weet je nooit – ook de heer Luchtenveld heeft dit betoogd – hoe andere overheden zullen reageren en hoe zij dit in hun eigen recht zullen opnemen. Het constitutieve element is wezenlijk in het licht van het Haags Echtscheidingsverdrag en het Verdrag van Luxemburg uit 1969 over erkenning van beslissingen inzake de huwelijksband. Dit element is nu een onderdeel van het voorstel. Voor de regering is dit alles reden om niet nodeloos te willen experimenteren met mogelijkheden buiten de rechter om. Wij weten één ding zeker: de uitspraken van de rechter worden in ieder geval op dat punt erkend. Er blijven natuurlijk altijd landen die iedere echtscheiding ontkennen, of die nu via de rechter of op een andere wijze wordt geregeld, maar daar is geen kruid tegen gewassen.

Het tweede punt waarop er een wezenlijk verschil is met het voorstel van de regering, betreft niet het gegeven dat uitgegaan wordt van het voortgezet ouderschap maar wel de vraag van welke norm de wetgever daarbij uitgaat. Hierbij waren een groot aantal punten van verschil, die voor een deel zijn weggenomen maar voor een ander deel nog steeds in de voorliggende regeling zitten. Zij gaat primair uit van het gelijkwaardig ouderschap in het belang van de ouders. Het voorstel van het kabinet gaat uit van voortgezet ouderschap in het belang van het kind. Op een aantal punten komen de voorstellen overeen, omdat het in de regel in het belang van het kind wordt geacht dat beide ouders belast blijven met de verzorging. Dat is echter niet het vooronderstelde uitgangspunt, maar hooguit het uitgangspunt tenzij het tegendeel blijkt. Daarom zijn in het wetsvoorstel van de regering een aantal beperkingen mogelijk die niet vermeld zijn in dit initiatiefwetsvoorstel. De regelingen zijn dus inderdaad op een aantal punten gelijkgetrokken, maar een belangrijk verschil blijft de vraag: in wiens belang is het voortgezet ouderschap? Gaat het om het belang van de beide ouders om met hun kind om te gaan, of om het belang van de ontwikkeling van het kind dat een relatie wil hebben met beide ouders? Dat werkt dus vooral uit in een aantal elementen die nog in het initiatiefwetsvoorstel zitten.

De wijze waarop het ouderschapplan nu in de wet is opgenomen vormt een onderdeel van het voorstel dat in de Tweede Kamer voorligt. Ik ben gaarne bereid om een en ander opnieuw te bezien in het licht van de punten die hier zijn opgebracht, als dat nodig is, en daarover dan duidelijkheid te verschaffen. Er moet een ouderschapplan zijn, ook al staat daarin dat men het over geen enkel onderdeel eens is geworden, bijvoorbeeld omdat het slechts eenzijdig is ingediend. Het betreft dus een procedurele eis en geen substantiële eis, en daarom is er naar ons oordeel geen sprake van een wezenlijke belemmering in strijd met artikel 6. Het betreft een procesrechtelijk kader.

Het ouderschapplan is dus een processuele eis en bij het verzoekschrift dient dit ouderschapplan te worden toegevoegd. Vervolgens is het aan de ouders, overeenkomstig de huidige werkwijze bij het echtscheidingsconvenant, of zij de afspraken die zij in het ouderschapplan hebben vastgelegd ook in de beschikking willen

laten vastleggen. Die keuze hebben de ouders als zij bij de rechter zijn. Bij de ambtenaar is dat uiteraard niet het geval. Dit kan weer van belang zijn voor de executoriale titel. Voor de gevraagde voorzieningen geldt de substantiëeringsplicht. Dit kan alle afspraken van het ouderschapplan betreffen, maar men kan zich er bijvoorbeeld ook toe beperken om de kinderalimentatie in de beschikking op te nemen.

De heer Russell wees op artikel 819 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het wetsvoorstel zal op dat punt inderdaad moeten worden aangepast.

Van verschillende zijden is erop gewezen wat het voorstel betreffende de vormvrije toegang ingevolge 253a inhoudt, namelijk de mogelijkheid om direct en zonder verzoekschrift zich tot de rechter te wenden als de afspraken van het ouderschapplan of de rechterlijke beslissing niet worden nagekomen. Tevens noemt het voorstel een aantal consequenties hiervan. De rechtbank zal binnen drie weken nadat de aanvraag is binnengekomen hierover moeten oordelen.

Ook ik ben van mening dat wij moeten bezien in hoeverre wij de omgang effectiever kunnen doen zijn. In de Tweede Kamer is dit bij herhaling aan de orde gekomen. Het kabinet meent echter niet dat het voorstel om zonder meer toegang te bieden tot de rechter, terwijl het hoger beroep niet wordt toegestaan, de oplossing zou bieden voor deze problematiek. Dan zou de zeeffunctie van de noodzaak tot het opstellen van een verzoekschrift, met inschakeling van een advocaat, verloren gaan. Er zal niet minder behoefte bestaan aan toegang tot de rechter wegens het ouderschapplan. Dit geldt misschien wel voor het begin van de echtscheiding, maar niet als het gaat om de ruzies die naderhand kunnen ontstaan. Het doel van de eis van het ouderschapplan, ook in het regeringsvoorstel, is dat men eerst nadenkt over de vraag wat men bij de echtscheiding allemaal wil regelen. Dit laat onverlet dat het niet zeker is dat het ouderschapplan soulaas zal bieden op het punt van de omgang, waarover de ruzies doorgaans ontstaan. Ik meen dat er op dit punt enige reden kan zijn voor een zeeffwerking. Het moet niet zo zijn dat, als de ene dag de vakantie wordt vertraagd, men de volgende dag de rechter daarin mengt, en het proces doorloopt.

In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kennen wij tot nu toe twee procedures van ingang, te weten de dagvaarding en het verzoekschrift. Nu wordt er een derde procedure geïntroduceerd, maar het is volstrekt onduidelijk in hoeverre andere regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering daarop van toepassing zullen zijn. De vraag is of zij geen van alle van toepassing zullen zijn, of ten dele, naar redelijkheid volgens de rechter. Ook is het de vraag op welke wijze allerlei andere zaken, zoals het procesreglement, mutatis mutandis moeten worden toegepast. Belangrijk element is ook dat het verzoekschrift moet aangeven wie de belanghebbenden zijn en wat hun adressen zijn. In de aanvraag hoeft niet te staan waar de partij woont tegen wie men zich richt. Men heeft ook geen last om de andere partij op te sporen. De zorg daarvoor komt bij de rechtbank te liggen. Gegeven de procedures is het niet zeker of hieraan kan worden voldaan.

Wat betreft het uitsluiten van het hoger beroep merk ik op dat de uitspraak van de rechter een regeling zal betreffen inzake de uitoefening van het ouderlijk gezag. Daarmee is de uitspraak een substantiële rechtsbeslissing. Het zou onlogisch zijn om te bepalen dat

Donner

hertegen geen hoger beroep mogelijk is, vanuit een redenering in de trant van: er moet maar snel een knoop worden doorgemaakt. Dit zou een wezenlijke verandering in het Nederlandse systeem van burgerlijke rechtsvoordring en van rechtspleging betekenen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik hoor twee verschillende geluiden van achter de tafel van de indiener en de regering. De indiener zegt dat er bij bemiddeling een beroep kan worden gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. De minister ontkent dit. De vraag is nu, wie er gelijk heeft. Als de minister gelijk heeft, is hij dan niet bang dat mensen met een laag inkomen bijzonder weinig genegen zullen zijn om een beroep te doen op bemiddeling?

Minister **Donner**: De bemiddeling vormt nu al onderdeel van de gang naar de rechter. Daarvoor kan rechtsbijstand worden verleend. In de discussie in de Tweede Kamer heb ik ook aangegeven dat voor de bemiddeling in de andere procedure eventueel dezelfde tarieven van toepassing zijn. Ik weet niet of het kostendekkende tarieven zijn. Aangezien het geen onderdeel van de rechtsgang betreft – men gaat immers niet naar de rechter – is er sprake van een andere situatie.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets van 13 juni 2006 met het advies en bijlagen aan de beide Kamers ter zake van COM (2006) 168 (gewijzigd voorstel voor een EG-richtlijn inzake strafrechtelijke maatregelen ter verzekering van de handhaving van intellectuele eigendomsrechten) (30587).**

De **voorzitter**: Ik stel voor, in te stemmen met het advies.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 25 april 2005 te Luxemburg totstandgekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (met Akte, Protocol, Slotakte en Bijlagen); Trb. 2005, 196 (30256, R1800).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Bot**: Voorzitter. Ik heb opnieuw met veel belangstelling geluisterd naar de bijdragen van de geachte afgevaardigden en naar de brede zin waarin er gediscussieerd is over het heel belangrijke thema van de uitbreiding van de Europese Unie.

Ik denk dat het aan het begin van dit debat gepast is om ook nog even stil te staan bij het waarom van de toetreding. Na de omwentelingen aan het eind van de

jaren tachtig en begin van de jaren negentig, stond een grote groep landen in Oost-Europa aan de rand van de politieke destabilisatie en economische en maatschappelijke ontwrichting. Het perspectief op toetreding tot de Europese Unie heeft de ontwikkeling van deze landen de juiste richting en energie gegeven. Ik kan mij in die zin dus ook goed vinden in de politieke positietekening van de heer Van Middelkoop die de vijfde uitbreiding als laatste fase in de hereniging van Europa terecht in een politiek-historisch perspectief heeft geplaatst. Hij heeft gezegd dat dit de laatste keer is dat er een uitbreiding van dit soort plaatsvindt. Ik zou daaraan willen toevoegen dat iedere uitbreiding een apart soort uitbreiding is. De uitbreiding met het Verenigd Koninkrijk en Ierland had een bepaald karakter, net zo goed als die met Spanje en Portugal. Dit is natuurlijk een heel bijzondere uitbreiding, omdat zij past in de positietekening van de heer Van Middelkoop van wat er in Oost-Europa gebeurt. Hiermee ronden wij dat deel van de twaalf af. Wij kunnen echter ook niet om het feit heen dat wij afspraken gemaakt hebben met een bepaald aantal landen. Ik wijs op wat wij nu aan het doen zijn met Kroatië en met Turkije. Ik wijs op de westelijke Balkan, waarmee natuurlijk perspectieven zijn geopend. Dat zullen inderdaad onderhandelingen zijn van een totaal ander natuur en karakter dan wat wij nu achter de rug hebben.

Dat hierdoor perspectief en stabiliteit gegenereerd zijn, lijkt misschien vanzelfsprekend, maar het is niet vanzelfsprekend zo gekomen. Visie en volhardend leiderschap zijn nodig, soms ook offers op bepaalde terreinen. Dat kan soms pijn doen, maar daarvoor mogen wij niet weglopen. Ik denk dat de baten uiteindelijk groter zijn dan de kosten. Ik zeg dat ook tegen de heer Kox die daar vraagtekens bij gezet heeft. Ik denk dat dit met name geldt voor een relatief klein land zoals Nederland.

Voorzitter, maar toch. De vijfde uitbreiding is geen geschiedenis van alleen maar rozengeur en maandenschijn, dat zeg ik dan ook tegen de heer Kox. De doemscenario's die zo veelvuldig geschetst zijn voorafgaande aan de toetreding van de Laken-10 zijn geen realiteit geworden. Tegelijkertijd kunnen Bulgarije en Roemenië niet zonder meer vergeleken worden met de Laken-10. Hun ontwikkeling is geworteld in hun eigen, specifieke geschiedenis en kent daardoor eigen, specifieke problemen. Om die reden hebben beide landen uiteindelijk aanzienlijk meer tijd dan de Laken-10 nodig gehad om zich voor te bereiden op de verplichtingen van het EU-lidmaatschap. Tegelijkertijd heeft de jubelstemming over de uitbreiding inmiddels plaats gemaakt voor een realistische en zakelijke benadering, waarbij de EU strenger dan ooit is gaan letten op het kunnen voldoen aan de criteria. Dat past ook in het debat dat wij vandaag hebben over vrijwaringsmaatregelen, de mogelijkheid tot uitstel met een jaar en de mogelijkheid om te monitoren.

Tegen deze achtergrond heeft de Europese Commissie onlangs wederom voortgangsrapporten uitgebracht over de stand van zaken. Ik zal daar nu een paar woorden aan wijden, waarbij ik mij zal concentreren op de actuele stand van zaken op het beleidsterrein waar met name in Bulgarije nog veel zorgen over bestaan. In Bulgarije is toegezegd dat de grondwet gewijzigd zal worden. Ik heb daar gisteren tijdens de Raad Algemene Zaken met mijn Bulgaarse ambtgenoot over gesproken. Hij heeft gezegd dat men niet alleen die toezegging gedaan heeft, maar

Donner

Anders zullen wij binnen de kortste keren een heel bestuurlijk strafrecht moeten ontwikkelen.

Er liggen twee voorstellen voor bij de Tweede Kamer, die ik daar morgen verder zal moeten behandelen. Deze betreffen meer specifieke punten van inconsistentie. Zo hadden wij geregeld dat een parkeerwachter onbetaald parkeren mocht beboeten. Als iemand zijn auto midden op de straat parkeerde, moest echter de politie erbij komen. Dat was een al jaren bestaande inconsistentie. Verder wilden wij een antwoord vinden op de constatering dat de politie uit capaciteitsoverwegingen niet meer kan worden ingezet voor wat wel "kleine ergernissen" wordt genoemd. Deze voorstellen waren ten dele al ontwikkeld voordat de OM-afdoening door de Tweede Kamer was aanvaard. Nu het kabinet voorstellen heeft ingediend, is het aan de beide Kamers om erop te wijzen dat de voorstellen eventueel kunnen samenvloeien. Daarbij komt dat er in de Tweede Kamer inmiddels zodanige amendementen zijn ingediend op beide voorstellen, dat de verleiding voor de regering groot wordt om ze in te trekken. Dat laat ik echter even buiten beschouwing, zowel wegens de reikwijdte van het geheel als wegens de procedurele waarborgen die men zoekt. Men probeert nu juist door amendementen te bereiken wat ook al bereikt wordt door de OM-afdoening. De signalen die vandaag in dit debat zijn gegeven, zijn mogelijk heilzaam voor de Tweede Kamer bij de afweging van de voorstellen die morgen plaatsvindt. Men kan echter niet van de regering verwachten een voorstel zonder meer in te trekken, nadat zij dit eerst heeft ingediend. Ik meen dat het beeld dat de heer Witteveen schetst van de spontane verbouwing van het strafrecht een onterechte karikatuur is van het proces dat in gang is gezet. Dit is nu juist bedoeld om te voorkomen dat het strafrecht steeds meer wordt gemarginaliseerd als systeem van recht.

De heer **Witteveen** (PvdA): Voor de goede orde: het was niet mijn beeld, maar van de heer De Wijkerslooth, die de baas is geweest van het OM. Als hij het heeft over een spontane verbouwing maak ik mij zorgen.

Minister **Donner**: Ik aanvaard deze correctie. Tegelijkertijd kan ik alleen maar zeggen dat op dit punt waakzaamheid op ieder moment geboden is. Vandaag overwoog de Tweede Kamer een wetsvoorstel waarin bij amendement bestuurlijke boetes mogelijk werden gemaakt voor privaatrechtelijke normen. Dan zijn wij nog weer een stap verder. Dat wetsvoorstel is even aangehouden voor beraad.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 19.55 uur tot 21.00 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de invoering van de mogelijkheid van beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die**

in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (29676).

De beraadslaging wordt hervat.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Ik wil beginnen met het uitspreken van mijn waardering voor het elan en de verve waarmee de indiener, de heer Luchtenveld, aanzetten tot vernieuwing heeft gedaan voor het ouderschap en de administratieve echtscheiding. Het is een loffelijk streven om partners die voornemens zijn om te scheiden, ertoe te stimuleren en uit te nodigen om vooraf al na te denken over de ouderschapsregeling. Het alternatief van de administratieve echtscheiding naast de andere procedures tot het ontbinden van het huwelijk zien wij als vooruitgang. Wij hebben ook waardering voor de manier waarop ontwikkelingen in het rechterlijke proces, zoals van de lijdelijke rechter naar meer rechterlijke processturing, zijn betrokken bij dit ontwerp. De rechter als ultimatum remedium blijft natuurlijk een basisprincipe in ons rechtssysteem, maar het is een verrijking dat ook nieuwe expertises zoals mediation worden meegenomen in de procedures, waarbij je een alternatief hebt om deskundigheid in te zetten in gezamenlijk overleg in plaats van de klassieke twee partijen met twee procureurs.

De manier waarop de indiener onze vragen over de functie van de ambtenaar van de burgerlijke stand heeft beantwoord, was helder. Ons is duidelijk geworden hoe dat dan zit. Dat ligt anders voor de kwestie van het ontbreken van beroep en cassatie bij de executie van het ouderschapplan. Het betoog van de rechter als scheidsrechter, zoals bij voorlopige voorzieningen, de vergelijking met de kantonrechter en de voorlopige voorziening als ordemaatregel en de verwijzing naar de overeenkomsten met het ontslagrecht hebben ons niet kunnen overtuigen. Dat was een heel zwaar punt voor ons, zoals ik heel duidelijk heb aangegeven in mijn eerste termijn. Daarbij komt ons andere zware aandachtspunt, namelijk het risico van de vloedgolf aan bagatelzaken. Wij hebben dat aangestipt als belangrijk aandachtspunt en deden dat niet als enigen. Dat wisten wij uit het voorlopige verslag en het is ook in de beraadslaging hier een en andermaal aan de orde gekomen.

Helaas zijn in de loop van het debat onze twijfels of zelfs angsten voor dat soort risico's eerder toe- dan afgenomen. Wij hebben eigenlijk niets gehoord wat ons gerust zou stellen voor het geval dat die risico's inderdaad bewaarheid konden worden, als dit wetsvoorstel zou worden aangenomen. Vanwege de vernieuwing hebben wij aan het begin van de behandeling van dit wetsvoorstel besloten om het voorstel het voordeel van de twijfel te geven. Wie vernieuwing wil, moet in het privaatrecht immers, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het strafrecht, enig beheersbaar risico aandurven. Het familierecht is per definitie grensoverschrijdend. In deze tijden van migratie en buitenlandse reizen is het onvermijdelijk dat er veel internationaal verkeer is. Dan moeten wij toch ook bepaalde risico's aandurven en ons niet laten beperken door ons te richten op de meest

Tan

conservatieve, om niet te zeggen: achterlijke, rechtssystemen die wij tegenkomen in het internationale verkeer. Maar ondanks dat alles heeft de loop van het debat ons toch meer twijfels dan zekerheden gegeven. Wij zijn toch ook een beetje geschrokken van het gehalte van de beantwoording. Ik moet zeggen dat wij toch gehoopt hadden, daarin meer stevigheid aan te treffen. De conclusie is dan ook dat het, waar wij aanvankelijk nog geneigd waren om het wetsvoorstel het voordeel van de twijfel te geven, toch is omgeslagen in het voornemen om onze fractie voor te stellen, dit wetsvoorstel niet te ondersteunen.

De heer **Russell** (CDA): Voorzitter. De CDA-fractie dankt de indiener voor de gedeeltelijke beantwoording van de vragen van de CDA-fractie. Ik kom daar nog op terug. De antwoorden hebben de CDA-fractie niet van mening doen veranderen. De voorbeelden daarbij zijn onder meer – ik zal ze niet allemaal herhalen – de niet-ontvankelijkheid in verband met ouderschapplan, een punt of een discussie die op het laatst te voorschijn kwam en die niet helder in het voorstel verwoord staat, onbelemmerde toegang tot de rechter, hoger beroep en cassatie. Dat zijn er drie die al genoemd waren, maar daar komt er nog een bij. Dat de griffier op een gegeven moment kan gaan schiften en zeggen wat naar mediation gaat, wat naar hier en wat naar daar en wat overal naartoe gaat, is regelrecht in strijd met de Grondwet, artikel 112. Hoe je er ook tegenaan zou willen kijken, wij zitten hier als Eerste Kamer juist om ons te buigen over strijdigheid met de Grondwet of met internationale regels. Daar komt nog bij wat mevrouw Broekers-Knol al genoemd heeft, namelijk de uitvoerbaarheid et cetera.

Al met al beschouwen wij de punten die ik ook in mijn eerdere termijn genoemd heb, als irreparabel. De CDA-fractie zal dan ook tegen dit wetsvoorstel stemmen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Dank aan de indiener van het wetsvoorstel voor de beantwoording. Er is nog een vraag waarop wij geen duidelijk antwoord gekregen hebben, of misschien heb ik het antwoord gemist. De vraag was: artikel 253a van het wetsvoorstel lijkt niet de mogelijkheid te bieden om de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, zoals vastgelegd in het ouderschapplan, in het belang van het kind op te schorten en een van beide ouders daarmee te belasten. Dat kan nu wel, op grond van artikel 377a BW, ingeval het gezag aan een van beide ouders is opgedragen. Ingeval van gezamenlijke gezagsuitoefening geldt de uitspraak van de Hoge Raad van 12 november 2005. Hoe beoordeelt de indiener artikel 253a in het licht van de uitspraak van de Hoge Raad? Anders gezegd: geldt de uitspraak van de Hoge Raad, wanneer artikel 253a van het wetsvoorstel kracht van wet zou hebben?

Tot slot: de indiener heeft het wetsvoorstel met veel elan ingediend en verdedigd. Hij heeft hier ook gezegd dat hij veel elan heeft, omdat hij meent dat kinderen niet de dupe mogen worden van de echtscheiding van hun ouders. Dat zijn wij volledig met hem eens. Hij heeft ook gezegd dat juist liberalen veranderingsgezind zijn en dat wij niet alles bij het oude moeten willen laten. Ik acht het wél van belang dat wij onze verantwoordelijkheid nemen

als leden van de Eerste Kamer en wetsvoorstellen dus toetsen aan de criteria rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De grote vraag is of de problemen die door de indiener worden geschetst, zoals kinderen die op het laatste moment niet mee met vakantie mogen met de andere ouder, opgelost worden door dit wetsvoorstel of dat er juist nieuwe problemen door ontstaan, bijvoorbeeld op het terrein van het procesrecht, de belasting van de rechterlijke macht en overgangsregelingen. Het oordeel van mijn fractie is helaas dan ook dat het wetsvoorstel in zijn totaliteit niet goed is. De VVD-fractie kan het wetsvoorstel dan ook niet steunen en ziet ook geen enkele mogelijkheid voor reparatie.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik heb in eerste termijn helder uiteengezet op welke wijze mijn fractie denkt over dit wetsvoorstel, namelijk vanuit een positieve grondhouding. Ons oordeel berust in de kern op twee elementen. Naar onze mening legt het wetsvoorstel uiteindelijk meer nadruk op de belangen en het welzijn van bij een echtscheiding betrokken minderjarige kinderen en wordt in een echtscheidingsprocedure meer uitgegaan van de gelijkwaardigheid van partners waar het gaat om de zorg voor en opvoeding van deze minderjarige kinderen. Mijn fractie heeft uiteraard ook vragen over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de handhaafbaarheid. Wij passen die elementen echter toe op de factoren die ik net heb genoemd en die voor ons een belangrijk kenmerk van het wetsvoorstel vormen. Mijn fractie heeft daarom niet de neiging om het wetsvoorstel niet te steunen.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank de indiener namens onze fractie voor zijn verdediging in deze Kamer. Hij heeft nog eens benadrukt, zoals ook al in de stukken was terug te vinden, dat hij het accent wil leggen op het gezamenlijke gezag in combinatie met het ouderschapplan. Enkele woordvoerders hebben gevraagd welk belang daarbij vooropstaat, dat van de kinderen of dat van de ouders.

Uit onze bijdrage in eerste termijn zal de indiener wel hebben begrepen dat onze bedenkingen een heel ander onderdeel van het wetsvoorstel betroffen, namelijk de administratieve scheiding. Ik heb al getracht om duidelijk te maken waarom wij aan de betrokkenheid van de rechter blijven hechten, beseffend dat die op dit moment in een heel aantal situaties ook uiterst marginaal is. Het zal de indiener echter niet verwonderen dat zijn inbreng in eerste termijn ons niet tot andere gedachten heeft gebracht.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Wij hebben het idee dat de heer Luchtenveld en mevrouw Broekers-Knol verwickeld zijn in een administratieve scheiding. Wie zou kunnen optreden als scheidingsbemiddelaar zodat ook dit wetsvoorstel toch in harmonie kan opgroeien?

De meeste fracties in deze Kamer vinden dit initiatiefwetsvoorstel sympathiek: waar mogelijk blijft de rechter buiten de scheiding en maken ouders afspraken over de gezamenlijke opvoeding van eventuele kinderen. De indiener erkent de beperkte reikwijdte van zijn

Van Raak

voorstel. Hij spreekt over de mogelijkheid om de problematiek te verminderen, het zetten van een eerste stapje en de noodzaak van aanvullende maatregelen.

Dit voorstel heeft goede elementen, maar wij zien nog problemen. Het is niet duidelijk of de toeloop op de rechter groter of kleiner wordt. Kan de rechtbank wel binnen drie weken een uitspraak doen? Kunnen griffiers besluiten tot bemiddeling? Is de huidige gesubsidieerde rechtsbijstand afdoende om aan een substantieel gedeelte van de kosten van mediation tegemoet te komen? Mijn fractie is niet erg gelukkig met wat de indiener een "markt van mediators" noemt, met het verdwijnen van de rol van de Raad voor de Kinderbescherming en met het verdwijnen van de mogelijkheid voor hoger beroep. Mijn fractie is nog steeds geneigd om het voorstel van de heer Luchtenveld het voordeel van de twijfel te gunnen, maar het is niet zo gemakkelijk. Wij hopen dat hij nog enkele zorgen kan wegnemen zodat die positieve houding er tot het eind kan blijven.

Wij prijzen de kritische blik die de fracties van de VVD en het CDA vandaag op dit wetsvoorstel hebben geworpen. Wij hopen dat zij deze goede parlementaire houding ook na vandaag voortzetten. Hoeveel wetten die wij hier de afgelopen jaren hebben aangenomen, zouden immers met diezelfde kritische blik niet zijn gesneuveld? Gelukkig is het nog geen reces.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat was de reden dat wij tegen het concurrentiebeding hebben gestemd, mijnheer Van Raak. Wij vonden het voorstel kwalitatief niet goed.

De heer **Van Raak** (SP): Ja, heel af en toe gebeurt dat.

□

De heer **Luchtenveld**: Voorzitter. Ik zou u willen vragen om mij toe te staan om nu een aantal dingen te zeggen en vervolgens de beraadslaging te schorsen. Ik heb namelijk behoefte aan nader politiek beraad. Ik snap best hoe de kaarten hier liggen, daarvoor loop ik lang genoeg mee. De kans dat dit wetsvoorstel in de huidige vorm alsnog een meerderheid haalt, acht ik buitengewoon klein.

Ik heb echter zojuist het stenogram aangereikt gekregen. Er is een aantal dingen gezegd, ook door de minister, die ik voor de beeldvorming na wat zorgvuldiger bestudering recht wil zetten. Ik denk dat het niet goed is om dat nu in deze tweede termijn deels geïmproviseerd te doen. Ik heb vanmiddag een aantal dingen gehoord van de minister waartegen ik ernstig bezwaar maak, met name zijn suggestie dat het voorliggende wetsvoorstel meer in het belang is van de ouders dan in dat van de kinderen. Die opmerking wil ik hoe dan ook rechtzetten. Er is nog een aantal vragen blijven liggen uit de eerste termijn waarop ik graag wil terugkomen. Ik kan de antwoorden daarop deels nu geven.

Ik wil in elk geval om een schorsing vragen zodat de tweede termijn op een nader moment kan worden afgerond. Dat kan gedeeltelijk misschien schriftelijk, maar ik wil graag nader de gelegenheid hebben om mijn voorstel te verdedigen. Ik laat het graag aan u over of u mij de gelegenheid wilt geven om een en ander te zeggen. Ik heb al een antwoord op de vragen over het hoger beroep en de rol van de griffier, namelijk dat deze

niet in strijd zijn met de Grondwet en dat dergelijke zaken ook elders in wetgeving voorkomen. Ik zou in elk geval een knip willen aanbrengen in de tweede termijn.

□

De **voorzitter**: Als u een schorsing wilt aanvragen, kan ik dat voorstellen. De beslissing daarover is echter aan de Kamer.

De heer **Russell** (CDA): Het is een erg ongebruikelijk voorstel. Wij reageren hier immers ook improviserend op hetgeen wij vanmiddag hebben gehoord. Ik heb er af en toe ook wel behoefte aan om dingen thuis op te zoeken, maar zo zit het nu eenmaal niet in elkaar. De heer Luchtenveld heeft nu gezegd tegen de minister wat hij wilde zeggen, namelijk dat hij het niet met hem eens is. Daar moet de minister mee doen wat hij wil. Ik stel voor om het debat af te maken en de discussie niet langer te laten duren dan nodig is.

De heer **Van Raak** (SP): Als de heer Luchtenveld behoefte heeft aan een schorsing, willen wij daar graag in voorzien.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ik meen dat wij dit hadden afgestemd, maar kennelijk zijn de conclusies niet helemaal eenduidig. Wat de PvdA-fractie betreft, kan de indiener de ruimte krijgen als hij daarom verzoekt.

De heer **Engels** (D66): Bij die laatste opmerking sluit ik mij aan namens de fractie van D66. Ook wij zijn bereid om dat toe te staan.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Als iemand zoiets vraagt, ligt het natuurlijk voor de hand om daar "ja" op te zeggen. Ik wil de heer Luchtenveld uiteraard die ruimte bieden, maar ik wil graag weten hoe de procedure vervolgens verloopt. Gaan wij vanavond verder? Gaan wij volgende week verder? Gaan wij over twee weken verder? Dat maakt het eigenlijk een beetje lastig. Ik zou daar graag wat meer informatie over willen hebben.

De heer **Luchtenveld**: Het gaat toch om wetgeving en dat moet uitermate zorgvuldig gebeuren. Het komt vaker voor, in ieder geval ook in de Tweede Kamer, dat om een derde termijn wordt gevraagd. Die heb ik niet nodig. Ik meen dat afronding mogelijk is in een aanvullende tweede termijn. Ik denk alleen dat dit nu niet goed mogelijk is. Een kwartiertje extra zal naar mijn mening niet veel opleveren, dus ik vraag om een wat langere schorsing. De afronding kan wat mij betreft volgende week plaatsvinden, dat is geen enkel probleem. Ik wil wel graag aan de hand van het stenogram een aantal zaken nader toelichten. Ik kan best een aantal antwoorden nu geven, maar ik wil graag gelegenheid om mij nader te beraden, ook met het oog op de toekomst. De Eerste Kamer krijgt mogelijk nog een ander wetsvoorstel over hetzelfde onderwerp ter behandeling voorgelegd. Dat moet nog door de Tweede Kamer worden behandeld.

De heer **Russell** (CDA): Ik heb in eerste instantie begrepen dat de heer Luchtenveld nu wat antwoorden wilde geven en dat de rest schriftelijk kan. Dat is voor mijn fractie zeker beter bespreekbaar dan dat de heer

Voorzitter

Luchtenveld nog een keer terugkomt en de Kamer nog een keer door het hele rondje van argumentatie meeneemt, zeker daar hij van mijn fractie heeft vernomen dat de problemen die wij zien, niet reparabel zijn. Wat vindt de heer Luchtenveld van het voorstel om nu zijn opmerkingen te maken en vervolgens een schriftelijk rondje te houden?

De **voorzitter**: Mijnheer Luchtenveld, u heeft aangegeven dat u in ieder geval in staat en bereid bent om op een deel van de reacties van de Kamer nu een reactie te geven. U heeft ook aangegeven dat een nadere schriftelijke reactie op een aantal vragen en kanttekeningen mogelijk is. Kunt u leven met het voorstel dat deze combinatie bevat?

De heer **Luchtenveld**: Ja.

De **voorzitter**: Dan mag u uw gang gaan.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik vind het prima, maar ik wil graag weten wanneer wij een antwoord kunnen verwachten. Ik heb begrepen dat dit volgende week zal zijn. Dat is prima, want dan kunnen wij volgende week ook meteen stemmen.

De **voorzitter**: Ik heb van de heer Luchtenveld begrepen dat dit mogelijk is, want hij heeft die termijn genoemd.

De heer **Luchtenveld**: Ik kan in de loop van de volgende week een brief bezorgen.

De **voorzitter**: Nee, "in de loop van de volgende week" is iets anders dan wat de Kamer wil, namelijk dat wij de volgende week tot afhandeling van het wetsvoorstel kunnen overgaan.

De heer **Van Raak** (SP): Een aantal fracties, ik meen zelfs de meerderheid van de Kamer, heeft gezegd dat deze wet niet te repareren is. Ik vraag mij af wat het voor zin heeft om de heer Luchtenveld met nog meer papier te laten komen. Dat lijkt mij een toneelstuk, als het voorstel tenminste echt niet te repareren is.

De **voorzitter**: Als de heer Luchtenveld als initiatiefnemer van een voorstel de behoefte heeft om thans mondeling en eventueel aanvullend schriftelijk te reageren, dan is dat zijn goed recht. Mijnheer Luchtenveld, u kunt uw betoog in tweede termijn vervolgen. Wij hebben een heldere afspraak. Uw schriftelijke reactie, voorzover u daaraan nog behoefte heeft na uw mondelinge reactie, moet zodanig op tijd zijn dat de Kamer in staat is om die tot zich te nemen zodat zij volgende week dinsdag kan stemmen over het wetsvoorstel. Dat betekent dat de schriftelijke reactie uiterlijk vrijdag binnen moet zijn.

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik noem nog één punt ter aanvulling op mijn antwoord in eerste termijn. Ik heb de heer Van Raak daarop al gewezen. In verband met de regeling van de bijstand in geval van mediation verwijs ik naar de brief van 10 oktober 2005, die in dit dossier onder nummer 24 is opgenomen. Daarin wordt duidelijk gemaakt wat het standpunt is.

De heer **Luchtenveld**: Voorzitter. Ik wil op enkele punten

nader ingaan, ook na hetgeen is gezegd. Ik meen dat ik het belang van een meer gelijkwaardig ouderschap niet anders kan onderschrijven dan ik vanmiddag heb gedaan. Dat doe ik met name omdat ik echt in de huidige praktijk constateer dat de verdeling tussen de beide ouders vaak niet evenwichtig is, ook niet in de machtsmiddelen die aan de verzorgende ouder vaak wel en aan de niet-verzorgende ouder niet worden toegestaan, waaronder in voorkomende gevallen ook de sterke arm omdat dan sprake is van onttrekking aan de wettelijke hoofdverblijfplaats of aan het wettelijk gezag. Dat is het hoofdpunt dat wat mij betreft veranderd moet worden. Dat alles, herhaal ik, is in het belang van kind opgeschreven, niet in het belang van specifiek de niet-verzorgende ouder en ook niet in het belang van beide ouders. Nee, het gaat juist om evenwichtigheid, maar het belang van het kind staat daarbij voorop. Het gaat om het voorkomen van het PAS-syndroom, dat in de literatuur is beschreven, waarbij het kind zich verloren en verstoten voelt en de dupe wordt van de strijd tussen de beide ouders. Als dat punt wordt onderschreven, roep ik de Kamer op om, als het niet via dit wetsvoorstel is, toch in ieder geval in deze parlementaire periode te komen tot wetgeving die dat ook helder neerlegt.

Ik zou het jammer vinden als in navolging van andere landen niet de mogelijkheid wordt geschapen om ook zonder rechter te komen tot een afwikkeling van een huwelijkse relatie als mensen daaraan geen behoefte meer hebben. Ik meen dat dat ook heel zorgvuldig kan via de ambtenaar van de burgerlijke stand. Dat is gelukkig ook onderschreven door mevrouw Tan.

Het punt van het hoger beroep is een keuze geweest. Ik zou graag bereid zijn geweest te overwegen over dat punt de discussie aan te gaan of het wat de Kamer betreft zou helpen om het wetsvoorstel hier wel op een meerderheid te laten rekenen, maar ik heb uit de bijdragen van een aantal grote fracties begrepen dat dat weinig kans van slagen zou hebben omdat er op meer punten kritiek bestaat. Op zichzelf betreur ik dat ten eerste.

Ik neem heel veel afstand van de verklaring van de minister en dat wil ik graag nader schriftelijk bezien aan de hand van het stenogram. In het stenogram heb ik al nagelezen dat de minister inderdaad heeft gezegd dat het wetsvoorstel zich primair zou richten op de belangen van de ouders. Dat vind ik echt een punt dat niet onweersproken kan blijven.

Er zijn nog enkele punten blijven liggen uit de eerste termijn. Ik ga nader in op de kwestie wat de griffier nu precies doet om te voorkomen dat alle zaken bij de rechter ter tafel komen. Dat is ook in de Tweede Kamer een punt van discussie geweest, namelijk de vraag of er toch een zeefwerking is. Aanvankelijk was sprake van het organiseren van een zitting binnen twee weken, dus niet het doen van een uitspraak. Dat is opgerekt naar binnen drie weken, een week extra. Vervolgens is toen gezegd dat het een schriftelijke aanvraag moest zijn en dat aan de schriftelijke aanvraag ook nog wat stukken moesten worden toegevoegd. Daarin moest bijvoorbeeld het ouderschapplan of de eerdere rechterlijke beschikking staan. Zo beschikt de rechtbank ter beoordeling ook over de gegevens van wat eerder tussen de beide echtelieden aan afspraken is gemaakt en waarover het geschil gaat. Dat moet helder omschreven zijn en de griffier kan dus vragen om dat aan te vullen. Het is een hoofdregel in ons procesrecht dat ook de andere partij in de gelegen-

Voorzitter

heid wordt gesteld zich te laten horen. Het kan ook niet anders omdat nadrukkelijk in de bepalingen van het wetsvoorstel staat dat uiteindelijk de rechtbank ook een vergelijk tussen partijen moet beproeven. Het is duidelijk dat dat niet mogelijk is als de andere partij niet is opgeroepen. Het kan niet eenzijdig leiden tot een mediation. Daarvoor zijn altijd twee partijen nodig. Een rol voor de griffier lijkt mij wel de beoordeling of iets geschikt is om op zitting te komen dan wel door de griffier kan worden afgehandeld dan wel of de griffier met partijen in overleg kan treden over vrijwillige mediation en daarmee instemming met het nog niet op zitting brengen. De griffier kan niet eenzijdig zeggen dat een zaak niet op zitting komt als een van beide partijen daartegen bezwaar heeft. Dat zal altijd onder rechterlijke verantwoordelijkheid moeten gebeuren en dat vereist dus altijd op zijn minst een procesbeslissing van de rechter. Dat wil ik in ieder geval verduidelijken. Overigens is er in ons recht wel een andere plek, namelijk artikel 252 van het Burgerlijk Wetboek, waarin de griffier wel een aantekening kan doen over gezamenlijk gezag, maar dat is nadrukkelijk op gemeenschappelijk verzoek. Als een van beiden bezwaar maakt, komt de zaak toch weer bij de rechter. Dat zou ook hier de lijn moeten zijn, namelijk dat niet een griffier buiten een van de ouders om hierover een beslissing kan nemen. Ik meen dat over dat punt voldoende verhelderd is wat voor ogen staat. Of het allemaal voldoende duidelijk is opgeschreven, daarover kan men van mening verschillen. In ieder geval is dat wat voor ogen staat. Ik denk dat het ook goed is als wordt nagedacht over nieuwe procedures.

Op het risico dat alles bij het oude zal blijven als toch weer wordt gekozen voor de procureur ben ik al eerder ingegaan. Die vrees is groot en ik ben toch bang dat ook daaraan een kostenaspect zit, niet alleen voor de mensen met de allerlaagste inkomens. Ook daar bestaat er vaak een drempel voor mensen met middeninkomens om maar te blijven procederen. Dat is vaak ook niet goed in het belang van de kinderen. Aan de andere kant is het wel zo dat als er in de praktijk steeds aan het kortste eind wordt getrokken – ik heb de Kamer erop gewezen dat er ook raadsheren zijn die daarop wijzen – er een duidelijk probleem ligt als men in de praktijk niet verder komt. Ook al heeft men het juridische recht op gezamenlijk ouderschap en op omgang, in de praktijk heeft men dan het nakijken omdat de machtspositie feitelijk ligt bij de verzorgende ouder. Dit probleem zou in ieder geval makkelijker moeten kunnen worden opgelost.

De heer Holdijk heeft gemeld dat de fracties van de SGP en ChristenUnie niet met dit voorstel hebben kunnen instemmen, met name vanwege de administratieve scheiding. Ik moet dit respecteren omdat daaraan principiële redenen ten grondslag liggen. Vanuit die achtergrond kan ik dit ook respecteren. Dat mijn eigen liberale fractie het wetsvoorstel niet kan steunen en ook niet reparabel acht, betreur ik ten zeerste. Ik denk dat mediation gericht op het komen tot afspraken een aardige suggestie van de heer Van Raak is, maar ik heb niet meer de indruk dat dit nu nog tot iets nuttigs zal leiden. Voor mij was dit niet te reden om nog nader te mogen reageren. Ik heb er meer behoefte aan om de argumenten nog eens aan te scherpen ten aanzien van ook de toekomstige wetgeving, die er hoe dan ook moet komen.

Door de SP-fractie is gevraagd of het niet veel beter zou zijn niet pas bij de echtscheiding de verplichting aan

de ouders op te leggen om het ouderschapplan op te stellen, maar al in een veel eerder stadium. Het staat ouders natuurlijk vrij om eerder afspraken te maken, maar het meest urgent wordt dit natuurlijk op het moment dat er een belangrijke wijziging optreedt, die nu eenmaal inherent is aan een echtscheiding of aan het verbreken van een relatie, namelijk dat er meestal twee woonadressen komen in plaats van één. Vaak is het zo dat met één woonadres een aantal zaken in ieder geval makkelijker kunnen worden geregeld. Er zal in ieder geval een zekere taakverdeling zijn, ook al is er geen ouderschapplan. Dit is vaak goed, heet vaak een ouderschapplan, maar gaat om gewone afspraken over de opvoeding. Er is extra reden om na te gaan waar de kinderen op school gaan en hoe het zit met de sportclubs, als er een scheiding aan de orde is die daadwerkelijk haar weg vindt in de verhuizing van een van beide ouders. Vaak is het een goed uitgangspunt – dit is ook in de wet opgenomen – om te kijken naar de plek waar de kinderen verbleven. Vaak is het een goede raad om voor de kinderen zo min mogelijk te veranderen. Ook dat moet men weer bezien in de wijzigingen. Zoveel mogelijk rust voor de kinderen die toch al met veel veranderingen worden geconfronteerd, is soms een goede raad.

Er zitten overigens ook wat nevenaspecten aan dit soort kwesties, met name in de huisvestings sfeer. De niet-verzorgende ouder die niet daadwerkelijk een ruime taak in het gezag heeft, heeft vaak geen voorrang als het gaat om nieuwe huisvesting. De praktijk is dat de echtelijke woning vaak wordt toegewezen aan de verzorgende ouder. Dit is een van de redenen waarom ik heb bepleit goed te bekijken of er zoveel consequenties moeten worden verbonden aan het aanwijzen van een hoofdverblijfplaats, als men echt uitgaat van principieel gelijkwaardige ouders en een principieel gelijkwaardige gezagsverdeling.

Dit zijn op dit moment de paar kanttekeningen die ik meegeef aan de Kamerleden. Ik heb het idee dat er ook het een en ander is te zeggen over de Raad voor de Kinderbescherming, maar ik denk dat het goed is nog even rustig op papier te zetten wat mij daarmee precies voor ogen staat voor de toekomst. De politieke situatie is verder helder. Ik zal de Kamer zo snel mogelijk de aanvullende brief doen toekomen.



Minister **Donner**: Voorzitter. Volgens mij zijn er geen verdere vragen aan mij gesteld. Als de heer Luchtenveld bij mijn interventie in eerste termijn een kanttekening heeft gezet, is dat meer een discussie met de heer Luchtenveld.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Wij verwachten uiterlijk vrijdag 16 juni aanstaande om 16.00 uur van de heer Luchtenveld een schriftelijke reactie, zodat volgende week dinsdag kan worden overgegaan tot de stemming over dit wetsvoorstel.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.