

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VI

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

Nr. 126

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 24 januari 2003

De vaste commissies voor Justitie¹ en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport² hebben op 11 december 2002 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over **de brief van de minister van Justitie d.d. 4 december 2002 inzake scheidings- en omgangsproblematiek (28 600-VI, nr. 105)**.

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Luchtenveld** (VVD) vindt de voorgestelde veranderingen te mager. Er moet meer gebeuren. Hij wijst nog eens op de huidige rechtspraktijk: in veel gevallen gaat het goed, als ouders het eens zijn, maar het komt ook voor dat niet-verzorgende ouders hun kinderen lange tijd niet zien. Dit wordt vaak afgedekt door een beslissing van de rechter, op advies van de Raad voor de kindbescherming (raad) of deskundigen, ingeschakeld door die raad, maar in de praktijk blijkt een advies over een omgangsregeling of wat in het belang van het kind is lang niet altijd juist te zijn.

De heer Luchtenveld verwacht veel van mediation, ook al ligt dit bij omgangsrecht vaak heel moeilijk, vanwege de emoties. De experimenten zijn in elk geval hoopgevend. Er moet meer gebruik worden gemaakt van mediation, niet verplicht, zonder dwang, maar wel met een behoorlijke drang. De rechtspraktijk moet zich meer in die richting ontwikkelen. Komen partijen bij de rechter, dan moet deze mediation voorstellen. Dan kan er in goed overleg tot afspraken worden gekomen.

De handhaving gaat spelen als de afspraken niet worden nagekomen. Er zijn diverse juridische rechtsmiddelen beschikbaar om druk te zetten op de nakoming. Zo kan er een dwangsom worden opgelegd, maar in de praktijk gebeurt dat veel te weinig. Wordt een dwangmiddel niet in het belang van het kind geacht, dan prevaleert diens belang vaak boven dat

¹ Samenstelling:

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

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

² Samenstelling:

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

Plv. leden: Blok (VVD), Van der Vlies (SGP), B. M. de Vries (VVD), Kalsbeek (PvdA), Van

Beek (VVD), Ferrier (CDA), Çörüz (CDA), Hamer (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Vergeer-Mudde (SP), Van Loon-Koomen (CDA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Wiersma (LPF), Aasted-Madsen-van Stiphout

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

van de niet-verzorgende ouder, maar het is de vraag of altijd de goede afweging wordt gemaakt. Uitzonderingen daargelaten, bijvoorbeeld als er in het verleden sprake is geweest van mishandeling door de niet-verzorgende ouder – dan kan er misschien worden gekomen tot een omgangsregeling onder toezicht – moet de praktijk zijn dat er omgang is. Dat moet vervolgens worden geëffectueerd. Als een opgelegde omgangsregeling niet wordt nageleefd, dan moet er gebruik worden gemaakt van de beschikbare dwangmiddelen, want anders heeft de niet-verzorgende ouder het nakijken. Gebeurt dat niet, dan wordt het wel heel erg gemakkelijk voor de ouder die niet wil meewerken, maar wel het gezag wil houden, onder een regeling uit te komen. Juridisch is dan wel omgang mogelijk, maar in de praktijk niet. Dat is een groot probleem waaraan iets moet gebeuren.

Het is niet altijd te voorkomen dat er na mediation nog juridische kosten worden gemaakt. Soms komen geen afspraken tot stand of, als die wel tot stand komen, worden ze al snel niet meer nagekomen. Je kunt dan terug naar de mediator, maar je kunt ook een procedure aanspannen. De minister wil het mensen met lage inkomens financieel mogelijk maken naar een mediator te gaan, maar dat mag niet inhouden dat men later geen gefinancierde rechtsbijstand meer kan krijgen.

Hoe ziet de minister de rol van de advocaat in vergelijking tot die van de mediator? Een advocaat heeft vaak bepaalde procedures achter de hand als het gaat om het dienen van het belang van zijn cliënt, maar is dat niet in strijd met de rol van de mediator? Als dat het geval is, waarom wordt de organisatie van scheidingsadvocaten ook genoemd bij de beroepsorganisaties die zich moeten bezighouden met het ontwikkelen van kwaliteitsnormen voor mediation? De heer Luchtenveld ziet bij mediation geen rol voor advocaten, maar advocaten zijn vaak wel betrokken bij de echtscheiding. Daar komt bij dat voor de ontbinding van een huwelijk de rechter moet worden ingeschakeld en dit proces vaak via advocaten loopt. In ieder geval moet worden voorkomen dat een advocaat eerst optreedt als mediator en een halfjaar later in dezelfde zaak als advocaat van een van de partijen als een regeling niet werkt. Wellicht zijn daarvoor nadere richtlijnen nodig.

In de brief staat hoe vaak het goed gaat en hoe vaak er een beroep wordt gedaan op de rechter, maar in hoeveel gevallen komt er een omgangsregeling tot stand die in de praktijk werkbaar is? Hoe vaak is er een nadere procedure gevolgd, omdat de regeling in de praktijk niet werkte? Duidelijkheid daarover leidt tot meer zicht op de rechtspraktijk. De Raad voor de kindbescherming kan om advies worden gevraagd over hoe de omgangsregeling eruit moet zien, maar in de praktijk is dat een beperkt onderdeel van het advies. Omdat er ook wordt gesproken met de ouder die niet wil meewerken, maar wel het feitelijke gezag heeft, wordt vaak geen conclusie getrokken over hoe de omgangsregeling eruit moet zien, maar wordt een omgangsregeling voor een langere periode ontraden, omdat er rust in de tent moet komen. Dat leidt tot het begin van het vervreemdingsproces met de niet-verzorgende ouder, terwijl deze feitelijk juridisch ook het ouderlijk gezag heeft. De raad moet dus eigenlijk een richtlijn krijgen, waarin staat dat hij moet adviseren hoe een omgangsregeling eruit moet zien. Juridische rechten zijn in de praktijk vaak geen rechten. Dat wil zeggen dat de praktijk dichter bij het recht moet worden gebracht. Het burgerlijk proces op dit punt moet worden versneld, evenals de echtscheiding. De afschaffing van het procuraat kan ook sneller. De besparing die hiervan het gevolg is, kan weer worden ingezet voor mediation.

De heer **Dittrich** (D66) is teleurgesteld over de brief. De minister plaatst de overheidsverantwoordelijkheid voor deze problematiek te ver naar de achtergrond. Het machtsevenwicht tussen ouders met een conflict gaat teloor als een van beide ouders het kind opvoedt en de ander maar moet

zien dat hij contact houdt met het kind. De ouder die het kind niet verzorgt, heeft een structurele achterstandspositie als de verzorgende ouder problemen maakt. In de wet is gezamenlijk gezag na scheiding geregeld. Beide ouders kunnen dat aanvragen, maar de achterstandspositie van de niet-verzorgende ouder wordt verbeterd als een van beide ouders gezamenlijk gezag kan aanvragen. Wat vindt de minister van de brief van de staatssecretaris van Justitie van 21 januari 2002, waarin staat dat wordt bekeken – het gaat om situaties, die zich hebben voorgedaan voor de wetswijziging, waarbij gezamenlijk gezag is geregeld – of en, zo ja, onder welke voorwaarden de wet erin zou kunnen voorzien dat een verzoek tot gezamenlijkgezaguitoefening door een ouder kan worden gedaan? De Kamer heeft zeer recentelijk een motie aangenomen over verplichte omgangsbemiddeling. Dit moet juridisch nog goed in het vat worden gegoten, maar de praktijk moet worden dat ouders met een conflict niet meteen naar de rechter stappen, maar eerst mediation proberen. De minister stelt dat omgangsbegeleiding door de Raad voor de kindbescherming aan ouders die niet naar een hulpverleningsinstelling kunnen worden verwezen, niet onder de verantwoordelijkheid van Justitie valt, maar de heer Dittrich vindt dit wel een overheidsverantwoordelijkheid. Die kwestie moet worden geregeld.

Prof. Hoefnagels heeft een boek geschreven, waarin het herleven van het afscheid nemen aan de orde komt. Dat moet worden opgenomen in de opleiding voor bemiddelaars. Wil de minister daarop toezien? De vaststelling van en controle op kwaliteitsnormen voor mediators is een overheidsverantwoordelijkheid. Mediation mag niet leiden tot hogere uitgaven voor Justitie, maar een dergelijke rigoureuze benadering heeft het risico dat er een tweedeling ontstaat, in die zin dat welgestelde ouders een mediator kunnen betalen, terwijl de minder welgestelden gebruik moeten maken van rechtsbijstand. De geheimhoudingsplicht van mediators, en eventueel een verschoningsrecht, moet wettelijk worden geregeld.

De heer Dittrich herhaalt zijn pleidooi om in de wet een minimumomgangsnorm van bijvoorbeeld een weekend per twee weken op te nemen, als partijen zelf niet tot overeenstemming zijn gekomen of als de rechter nog geen uitspraak heeft gedaan, al dan niet nadat een mediator is ingeschakeld. Dan kan de niet-verzorgende ouder de kinderen toch regelmatig zien, al is er nog geen omgangsregeling. Momenteel heeft de niet-verzorgende ouder het nakijken als de verzorgende ouder weigert mee te werken. Het is een overheidstaak in de wet op te nemen dat er minimale omgang moet zijn, tenzij er een uitzonderingsgrond is, bijvoorbeeld kindermishandeling of incest.

Kostencompensatie als financiële prikkel is wettelijk geregeld, maar de rechter maakt daar slechts zelden gebruik van. Hoe gaat de minister dat stimuleren? De omgangs-OTS is ook wettelijk mogelijk. De Hoge Raad heeft gesteld dat het niet uitgesloten is dat het opleggen van een OTS-maatregel gerechtvaardigd is bij ingewikkelde omgangsconflicten. Toch moeten de wettelijke mogelijkheden hiertoe worden verruimd, want op dit moment wordt er bijna geen gebruik van gemaakt. Hetzelfde geldt voor de bijzondere curator. Voorlichting kan ook goed werken.

Derden, zoals scholen, geven mondjesmaat of geen informatie aan de niet-verzorgende ouder als hij informatie wil hebben over het kind, of er wordt naar andere instanties verwezen. Dat kan niet. Er moet kabinet-breed naar deze kwestie worden gekeken, want dit speelt heel erg. Scheiden zonder rechter moet kunnen als er geen conflicten zijn. De minister stelt dat de betekenis van het huwelijk zo groot is dat er via een rechter moet worden gescheiden, maar welke argumenten heeft hij daarvoor?

De heer **Schonewille** (LPF) herhaalt dat de tijd is gekomen knopen door te hakken met de scheidings- en omgangsproblematiek, want de fase van onderzoek en experiment kan als afgesloten worden beschouwd. Wat doet

de minister met het rapport-Verwey-Jonker, voortvloeiend uit de aanbevelingen van de commissie-De Ruiter, en de onderzoeksresultaten van prof. Hoefnagels? De inzet moet zijn gericht op vanzelfsprekende mediation. De heer Schonewille pleit voorts voor de invoering in het Burgerlijk Wetboek van een regeling voor gehuwden met dezelfde strekking als de artikelen 80c en d, geldend voor geregistreerde partners. Ouders hebben een grote verantwoordelijkheid bij het voorkomen van getouwtrek over de kinderen. Daarom moeten zij ook afspraken maken over hun zorgtaken. Van de echtscheidingszaken is 82% niet conflictueus van aard. Ouders nemen dan zelf de verantwoordelijkheid voor de echtscheiding. De wetgever moet aansluiten bij die realiteit. Komt men er niet uit, dan moet men naar een mediator. Wordt er een overeenkomst gesloten, dan moet die worden meeondertekend door een notaris of advocaat. Bij mediation wordt meestal aan die eis voldaan als de mediator een notaris of advocaat is. Deze meldt de overeenkomst bij de ambtenaar van de burgerlijke stand, die overgaat tot inschrijving van de echtscheiding. Dat is de door de minister gewenste interventie door de overheid. Adiëring van een rechter is overbodig, omdat die geen toegevoegde waarde heeft en slechts leidt tot vertraging, ongewenste juridisering en hogere kosten. De minister ziet kennelijk niet dat sinds de afschaffing van de grote leugen de rechter een gevraagde echtscheiding altijd toewijst, want hij stelt in zijn brief dat een rechterlijke beslissing omtrent de verbreking van de verbintenis is aangegeven. Dat is een miskening van de rol van de rechter. Het huwelijk kent een religieuze dimensie, maar daar heeft de overheid zich niet mee te bemoeien, de rechter al helemaal niet. Daar komt bij dat er sprake is van een verdubbeling tot 8000 gevallen van het aantal geregistreerde partnerschappen, hoofdzakelijk doordat gehuwden deze omweg gebruiken om hun huwelijk zonder rechter te kunnen ontbinden. Dat is de bekende flitscheiding; een reden te meer om scheiding via een advocaat of notaris mogelijk te maken. De minister stelt dat de wetgever de flitscheiding bewust heeft toegelaten, dat hij geen aanleiding ziet die omzettingmogelijkheid ongedaan te maken en dat het discutabel is of de ontbinding van het huwelijk op deze wijze in het buitenland wordt erkend. De heer Schonewille vindt dat inconsistent. Het is van tweeën een: of altijd de rechter, of een fatsoenlijke route om zonder rechter te scheiden. De wegwijzer moet niet meer naar de rechter wijzen, maar naar de mediator. De rechter is slechts ultimum remedium. Partners met het voor-nemen hun relatie te beëindigen, kunnen na invoering van het voorstel van de heer Schonewille kiezen. Of ze stellen zelf een overeenkomst in hoofdlijnen op, terwijl de notaris of advocaat voor de noodzakelijke scheidingsformaliteiten de ambtenaar van de burgerlijke stand inschakelt. Of ze schakelen een mediator in. Indien die niet tevens notaris of advocaat is, moet een van beiden alsnog worden ingeschakeld voor de beoordeling van de juridische merites, de medeondertekening en de formaliteiten. De overeenkomst bevat daarna alle essentialia, met name ook een regeling over de omgang tussen de niet-verzorgende ouder en de kinderen. Er wordt pas toegang tot de rechter verleend als de partners kunnen aantonen dat de route via bemiddeling niet lukt. Er dient uiteraard te worden voorzien in een sanctie voor partners die de bemiddeling frustreeren. Als later problemen ontstaan over een overeenkomst, dient eerst te worden bemiddeld, alvorens de rechter in beeld komt. Daardoor komt er capaciteit binnen de rechterlijke macht vrij – die moet worden ingezet voor de extra strafzaken, voortvloeiend uit het veiligheidsplan –, neemt de behoefte aan deskundigenrapporten af en krijgt het vak van mediator een sterke impuls. De ontwikkeling van het vak moet bij de beroepsgroep zelf worden gelaten. Het Nederlands mediation instituut (NMI) maakt al grote vorderingen met de ontwikkeling van kwaliteitseisen. Tot het moment dat de voorgestelde wijziging is doorgevoerd, moet de norm dat beide ouders omgang met de kinderen hebben, onverkort worden gehandhaafd, los van klemmende situaties. Er zijn genoeg

dwangmiddelen, maar in de praktijk wordt er nog niet veel mee gewerkt. Het wordt hoog tijd dat de rechter de wet op dat punt gaat toepassen en er niet zonder meer van uitgaat dat de moeder beter voor de kinderen zorgt. De minister moet dat bespreken met de Raad voor de rechtspraak. Bemiddeling is niet voor iedereen de goede weg, maar wel voor bijna iedereen. De uitzonderingen bevestigen deze hoofdregel. In die gevallen kunnen partijen aan de rechter uitleggen waarom zij een beroep op hem doen.

De heer **Van Oven** (PvdA) voelt zich aangesproken door de teneur van de brief dat ouders hun eigen verantwoordelijkheid nemen en dat pas tot dwang wordt overgegaan als dat nodig is. De terughoudendheid van de overheid, zoals die wordt geschetst, gaat echter nogal ver. Waarom is raadsondersteuning ter zitting niet op alle vestigingen van de raad beschikbaar? In de brief staat dat de raad een beperkt aanbod doet als het gaat om omgangsbemiddeling of -begeleiding, maar waar zit die beperking in, is die gelijkelijk over het land verdeeld en kan die worden opgeheven? De minister gaat met zijn ambtgenoten van VWS en SZW onderzoeken of zij dit hulpaanbod, dat volgens hem niet de verantwoordelijkheid van Justitie betreft, kunnen overnemen, maar waarom is dat nog niet gebeurd? Wanneer kan het resultaat van die samenspraak tegemoet worden gezien?

Er moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van mediation bij omgangsvoorzieningen. Dat spoort met de aangenomen kamermotie. De minister vindt dat er voor Justitie geen extra kosten aan verbonden mogen zijn, maar dat verdraagt zich niet met het karakter van de mediationprocedure, want die is gericht op een oplossing waarbij partijen zich vrijwillig binden aan een bepaalde uitkomst. Dat laat de mogelijkheid open dat dit niet lukt, waarna de gang naar de rechter noodzakelijk is. Dat brengt weer kosten met zich. De minister houdt daar ook rekening mee, gelet op het gestelde over de wettelijke geheimhoudingsplicht, waarbij het aan de rechter in een procedure wordt overgelaten daar al of niet rekening mee te houden. Het gestelde over de controle op de kwaliteitsnormen voor mediators en de geheimhoudingsplicht heeft een heel voorlopig karakter. Een en ander bevindt zich in de beginfase. In 2003 volgt een evaluatie, maar naarmate het verschijnsel mediation een belangrijker plek krijgt en daadwerkelijk door de overheid wordt gestimuleerd, ligt het meer voor de hand dat de controle op de kwaliteitseisen door de overheid plaatsvindt. Het ligt ook voor de hand het rekening houden met de geheimhoudingsplicht niet altijd aan de rechter over te laten. Daarbij speelt ook dat nog niet duidelijk is welke criteria daarbij moeten worden gevolgd. Daardoor kan het gebeuren dat de ene rechter een ander beleid voert dan de ander, maar dat komt mediation niet ten goede. Wanneer moet de rechter de geheimhouding honoreren? Uiteindelijk moet er waarschijnlijk tot een wettelijke regeling op dit punt worden gekomen.

De heer Van Oven voelt wel iets voor het vastleggen van een omgangsnorm in de wet, met inachtneming van de uitzonderingen, want die biedt partijen duidelijkheid. Ook de mediationpraktijk kan erdoor vooruit worden geholpen. Hij voelt niet zoveel voor het vastleggen van strafmaatregelen in de wet, want het strafrecht moet in dezen als ultimum remedium worden beschouwd. Hij ziet weinig oplossingsvermogen in strafrechtelijke sancties, terwijl die wel een verstoring van de gezinssituatie tot gevolg hebben. Dat kan een averechts effect hebben. Dwangsommen worden slechts zelden opgelegd. Laten rechters dat na, of zien advocaten daar ook weinig heil in?

De mogelijkheid van een flitsscheiding moet niet worden afgeschaft, maar het gaat ook niet aan dat elke ontbinding van een verbintenis, hetzij een huwelijk, hetzij een geregistreerd partnerschap, aan de rechter wordt voorgelegd. De minister stelt dat het discutabel is of de flitsscheiding in

het buitenland wordt erkend, maar in het kader van de JBZ-raad zijn maatregelen genomen op het gebied van de wederzijdse erkenning van beslissingen in de verschillende lidstaten. Hoe staat het wat dat betreft met de flits scheiding?

De heer **Teeven** (Leefbaar Nederland) ziet geen heil in strafsancities in het omgangsrecht. Hij is voor civiele dwangsommen, maar daar moet wel meer gebruik van worden gemaakt. Er moet ook iets gebeuren aan het verkokerde denken bij sommige raden voor de kinderbescherming en stichtingen voor jeugdzorg. De minister onderschrijft de conclusies in het rapport van de Inspectie jeugdbescherming van 10 december jongstleden over het optreden van de Stichting jeugdzorg Rotterdam/Zuid-Holland Zuid, maar gisteren liet de stichting weten dat het volledig afstand neemt van die conclusies. Men baseert zich op beslissingen van de rechtbank te Dordrecht en het gerechtshof te Den Haag, waaruit zou blijken dat deze niet ongunstig oordelen over het werk van de stichting. De rechter kan echter pas goed oordelen in een procedure als hij of zij de juiste feiten krijgt aangeleverd. De fractie van Leefbaar Nederland heeft aanwijzingen dat een aantal feiten, voorgelegd aan de rechtbank te Dordrecht en het gerechtshof Den Haag, niet is gebaseerd op de werkelijkheid. Het College van toezicht voor het Nederlands instituut van psychologen wijst erop dat in de desbetreffende zaak een deskundigenrapport is uitgebracht, waarbij de nodige vraagtekens kunnen worden gezet, met name als het gaat om de deskundigheid. Het verwijt dat de gedragsdeskundige onvoldoende waarborgen heeft verschaft om de gevolgen van de negatieve ervaringen te neutraliseren en onvoldoende mogelijkheid heeft geboden de rapportage in te zien en onjuistheden te corrigeren, is volgens het college terecht. Voorts zijn de deskundigen volgens het college te veel afgegaan op bevindingen van de pleegmoeder, zonder die op juistheid te onderzoeken. De Raad voor de kinderbescherming in Dordrecht voelt zich niet verantwoordelijk voor het handelen van de deskundigen, maar volgens de Algemene bestuurswet heeft een bestuursorgaan dat zich op bepaalde adviezen wil baseren, de verantwoordelijkheid om te controleren of die juist zijn. Dat geldt ook voor de raad. Het rapport van een deskundige mag niet klakkeloos worden gevolgd. De toetsingsplicht van de raad blijft altijd bestaan in het kader van de AWB. De raad had in deze zaak, vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, via contra-expertise moeten controleren of aan de conclusies in de deskundigenrapporten gebreken kleefden. Dat is echter niet gebeurd. De raad is afgegaan op aantoonbaar onjuiste rapporten. De heer Teeven vindt, ook al is een zaak onder de rechter, dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft in te grijpen bij bestuursorganen die hun taak blijkbaar verwaarlozen. In dit geval zijn dat de Raad voor de kinderbescherming in Dordrecht en in het verlangde daarvan de Stichting jeugdzorg Rotterdam. Voorts gaat het niet aan dat een kinderrechter zich in een zaak over echtscheiding of omgangsrecht baseert op onjuiste feiten. De minister moet daar goed naar kijken.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) vindt dat ouders hun verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke opvoeding van de kinderen moeten kunnen blijven nemen, ook na echtscheiding. In artikel 247 van het Burgerlijk Wetboek wordt de omvang van het ouderlijk gezag bepaald. In artikel 80 wordt een aantal zaken geregeld waar partners die hun verbintenis, een huwelijk of een geregistreerd partnerschap, willen verbreken, zich aan hebben te houden, zoals boedelverdeling en alimentatie. Mevrouw De Pater stelt voor daarin ook een bepaling op te nemen op basis waarvan ouders afspraken moeten maken over de wijze waarop zij de zorgtaken vorm en inhoud gaan geven. In die onderhandelingsfase moeten ouders zich bewust zijn van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kinderen. Op die manier wordt de positie van de ouders ten opzichte van de kinderen ook helder, in die zin dat beiden ouders blijven.

De minister stelt dat de verbintenis door middel van een huwelijk, voltrokken door een ambtenaar van de burgerlijke stand, een speciale functie heeft, ook in de publieke zaak, dat je daarom zorgvuldig naar de ontbinding ervan moet kijken, maar dat dit anders ligt voor het geregistreerd partnerschap. Dat kun je via een contract regelen dat je vervolgens bij de burgerlijke stand registreert. Is het niet mogelijk het huwelijk, uitgaand van het bijzondere karakter ervan, ook te laten ontbinden door de ambtenaar van de burgerlijke stand? Dan blijft dat aparte accent van het huwelijk behouden. De rechter krijgt alleen nog maar te maken met de ontbinding van het huwelijk in het geval van een conflict, waarbij mediation geen oplossing is gebleken. Het huwelijk ontbindt zichzelf als partners hun eigen verantwoordelijkheid nemen en overeenstemming hebben bereikt, eventueel met behulp van een advocaat of een notaris, over de zaken die in het nog te wijzigen artikel 80 worden genoemd. De toetsing ervan is nog niet verankerd in het huidige BW, maar dat is een kwestie van inschrijving. De rechter hoeft daar niet meer aan te pas te komen. Wordt op een van de genoemde punten geen overeenstemming bereikt, dan beslist de rechter alsnog. De juridische functie van een dergelijk convenant moet wel goed worden bekeken, evenals de toetsing ervan. Het huidige familierecht hinkt op twee gedachten. Sinds de wetwijziging houden beide ouders het ouderlijk gezag, maar in andere wetsartikelen wordt nog steeds gesproken over de niet met het gezag of de zorg belaste ouder en de ouder die omgang heeft. Als gevolg van de situatie voor de wetwijziging zijn er momenteel nog steeds niet met het gezag belaste ouders en omgangouders. Is het mogelijk de positie van de niet met het gezag belaste ouder gelijk te trekken, zodanig dat er in die gevallen ook sprake is van gezamenlijk gezag? Daar komt bij dat ouderlijk gezag op plichten en rechten ziet, terwijl de omgang in feite slechts ziet op het met elkaar verkeren. De zorgplicht valt daar eigenlijk niet onder, terwijl de ouder die in de situatie van voor de wetwijziging niet met het gezag werd belast, zijn of haar aandeel in de zorgplicht wellicht weer graag wil opnemen. Omgangsrecht staat niet gelijk aan ouderlijk gezag, maar mevrouw De Pater vindt, als partners hun huwelijk ontbinden, dat de rechtsgevolgen voor de kinderen niet moeten wijzigen. Mediation is een niet verplicht hulpmiddel. De inschakeling van de Raad voor de kindbescherming komt pas aan de orde als een der ouders onmachtig of onwillig is de ouderlijke gezagsrol in te vullen, zodanig dat nakoming van het overeengekomen convenant wordt gefrustreerd. Er wordt op dit moment gesproken over de inschakeling van de raad als een convenant nog tot stand moet komen, maar dat moet pas gebeuren als het in een latere fase gaat over beschermingsmaatregelen. De vraag is hoe in deze situatie het belang van het kind wordt gedefinieerd. Wanneer is sprake van aantasting van het belang van het kind en door wie?

De heer **De Wit** (SP) meent dat de gang naar de rechter bij omgangs-geschillen zoveel mogelijk moet worden beperkt. Hij is voorstander van verplichte bemiddeling in een eerdere fase, wanneer partijen er tijdens de onderhandelingen al niet uitkomen. Is de Wet op de rechtsbijstand van toepassing op de kosten hiervan? Anders ontstaat een tweedeling tussen mensen die de bemiddeling zelf kunnen betalen en degenen die dat niet kunnen. Als deze kosten wel onder de gefinancierde rechtshulp vallen, wat betekent dit in financiële zin? De SP-fractie krijgt regelmatig brieven over de manier waarop de Raad voor de kindbescherming kijkt naar de omgang tussen vader en kind. Die kwestie speelt al lang. De raad onderzoekt kennelijk nog steeds of het wel verantwoord is dat de vader contact met het kind heeft. Er moet echter worden uitgegaan van het recht op omgang. Er dient te worden afgesproken hoe dat in de praktijk vorm wordt gegeven. Is dit inmiddels geregeld? De forensische jeugd-psychiatrie wordt gebundeld en aangesloten bij de Forensische psychiatri-

sche dienst. Houdt dat in dat er minder ruimte is voor het inschakelen van andere bureaus?

Het antwoord van de minister

De **minister** wijst op het belang van de vraag of het huwelijk al of niet moet worden beschouwd als een overeenkomst die bij onderlinge overeenstemming tot stand komt en bij onderlinge overeenstemming wordt beëindigd. Als het huwelijk bij onderlinge overeenstemming wordt ontbonden, dan kun je ervoor kiezen de ambtenaar van de burgerlijke stand de beëindigingsovereenkomst te laten registreren. Een advocaat of een notaris controleren wat er is afgesproken. Dan is de wil van partijen bepalend. Als zij het vermogen bijvoorbeeld niet willen verdelen, dan gebeurt dat niet. In wezen is dat de situatie bij geregistreerd partnerschap. Wat de minister betreft is het huwelijk echter geen overeenkomst die bij onderlinge overeenstemming tot stand komt en waarbij men naar eigen believen over en weer verplichtingen kan aangaan. Het huwelijk is heel lang geleden ontstaan, ter bescherming van de vrouw, vanuit maatschappelijke overwegingen en met het oog op het functioneren van de samenleving. In latere tijden is er een religieuze dimensie bij gekomen, maar in eerste instantie was het belang van de samenleving ermee gediend. Het huwelijk is dus altijd al meer geweest dan een overeenkomst. Kijk maar naar de consequenties die het rechtssysteem aan het huwelijk verbindt en de maatschappelijke betekenis ervan. De ontbinding ervan is ook meer dan een ontbinding bij onderlinge overeenstemming. Men kiest voor een instituut. Bij het verlaten daarvan is meer nodig dan enkel en alleen het registreren van de onderlinge overeenstemming. Daar komt bij, al is er in 82% van de gevallen geen probleem, dat de rechter de bevoegdheid heeft de ontbinding te weigeren. Hij kan de gemaakte afspraken ook amenderen, al is men daar bij onderlinge overeenstemming toe gekomen. Er is niet geregistreerd hoe vaak de rechter ontbinding heeft geweigerd of de afspraken heeft geamendeerd. Dit vergt waarschijnlijk een omvangrijk dossieronderzoek, maar de cijfers zijn pas relevant als de Kamer de status van het huwelijk aan de orde wil stellen. De minister zal laten bekijken of de cijfers op eenvoudige wijze te verkrijgen zijn. Komt de rechter niet meer in beeld, dan is inderdaad een ambtenaar van de burgerlijke stand voldoende om de overeenstemming te registreren. Als de overheid meer verantwoordelijkheid op dit gebied moet nemen – die geluiden worden steeds sterker – dan is inschakeling van de rechter het meest efficiënt, afgezien van het kostenaspect, hoewel het meestal om griffiekosten gaat. Als tevens blijkt dat er iets moet worden veranderd in de overeenkomst, dan gaat dat veel sneller bij de rechter. De ambtenaar van de burgerlijke stand heeft niet de bevoegdheid daar eigener beweging verandering in aan te brengen. Voor echtscheidingen die zonder tegenspraak tot stand komen, is mediation niet nodig. De overige 18% – dan gaat het om ruzie over de omgangsregeling, ruzie bij de totstandkoming van de echtscheiding of ruzie daarna – komt sowieso niet tot onderlinge overeenstemming. De minister concludeert dat voor een wijziging van de huwelijksontbinding eerst een diepgaande discussie nodig is over de grondslagen van het huwelijk.

De wetgever kan het wat dit betreft ook nooit goed doen. Kijk je naar de bulk van de zaken, die goed verloopt, dan moet de overheid zoveel mogelijk van de ontbinding afblijven. De Kamer stelt dat de overheid te terughoudend is, maar het gaat daarbij vooral om conflicten, nadat de echtscheiding is uitgesproken. De Raad voor de kinderbescherming adviseert in conflicten over een omgangsregeling die niet goed verloopt of die niet wordt nagekomen. De mogelijkheid bestaat al, op basis van de wettelijke regeling over gezamenlijk gezag – die impliceert omgang –, om de rechter een voorziening over de omgang te vragen als men er niet uitkomt. De norm kan dan zijn twee keer per week omgang, tenzij men anders over-

eenkomt. Dat is dan regelend recht. Het is niet mogelijk, als er afspraken zijn gemaakt die de ene ouder bevoordelen, maar het conflict daarover wordt niet aan de rechter voorgelegd, om als overheid in te grijpen. Dat speelt nog meer als het huwelijk het karakter van een overeenkomst krijgt, want dan zijn partijen heer en meester over hun overeenkomst. De grens wordt dan mede gevormd door het belang van het kind, want gezamenlijk gezag en dus omgang is in het belang van het kind. De vraag is wel of het belang van het kind altijd moet prevaleren, of dat ook het belang van de ouder meespeelt, ook als daardoor het belang van het kind in de knel komt. Wellicht moet er soms iets worden afgedaan aan het belang van het kind. Dat kan een keuze zijn, maar vooralsnog is de wettelijke invalshoek dat in geval van een conflict het belang van het kind prevaleert. Dat kan in conflictgevallen de consequentie hebben dat het belang van een ouder wordt geschaad. Als daar genuanceerder mee wordt omgegaan, stijgt het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd. De praktijk kan niet dichter bij het recht worden gebracht, want je kunt mensen niet dwingen zich te gedragen naar de wijze zoals die in de wet staat. Het recht kan hooguit dichter bij de praktijk worden gebracht.

Civielrechtelijk wordt onderling gedrag tussen burgers aanvullend geregeld, niet dwingend. Wil je naar een systeem waarbij de burger wordt gedwongen zich aan de wet te houden, dan moet het familierecht op dit punt worden overgeheveld naar het strafrecht. Als je vindt dat ouders zich aan bepaalde normen moeten houden als het huwelijk is ontbonden, bijvoorbeeld op het terrein van de omgang, dan kun je dat alleen afdwingen via het strafrecht. Stel dat partijen zijn gescheiden en dat een van de ouders het kind nooit ziet. Als je als wetgever toch wilt dat het kind die ouder ook ziet, dan moet je dat via het strafrecht regelen. De minister is echter buitengewoon huiverig om dit deel van het civiele recht om te zetten in strafrecht, zodat er strafrechtelijke maatregelen kunnen worden genomen, want dan word je als overheid belast met het toezicht op de naleving van de omgangsregeling, ook als partijen daar geen behoefte aan hebben. Dat brengt ook meer kosten met zich. Kies je voor de aanpak via het familierecht – daar is de minister een voorstander van – dan hoeven partijen zich als er geen conflict is niet aan de wet te houden. Wordt een regeling niet gehandhaafd, dan kun je dat bij de rechter aanklaarten. Het conflict wordt dan opnieuw beoordeeld aan de hand van het wettelijk kader. Als handhaving van de regeling, gelet op de gegroeide situatie, niet in het belang van het kind is, dan is de rechter onder de huidige wet gehouden de vordering niet toe te wijzen. Ook dit kun je echter anders regelen. De minister heeft oog voor de problematiek van de moegestreden ouder die zijn kinderen niet meer ziet, maar op een gegeven moment ook niet meer naar de rechter gaat. Hij zal bezien wat hieraan kan worden gedaan, maar dit probleem kan helaas niet in alle gevallen worden voorkomen. Uitgaand van de huidige situatie in het civiele recht en de uitspraak van de rechter, is het wel van belang dat het bestuursorgaan dat informatie aanlevert, zijn werk goed doet. Daar wordt naar gekeken. De minister zegt toe, naar aanleiding van de motie ter zake, dat hij deze kwestie ook zal bespreken met de Raad voor de rechtspraak. In wezen is er momenteel al sprake van een wettelijke omgangsregeling, voordat de echtscheiding wordt uitgesproken, want de situatie van het huwelijk geldt dan nog. Op die basis kunnen partijen de rechter te allen tijde vragen om een voorlopige omgangsregeling. De rechter kan ook mediation adviseren en voor de desbetreffende periode een omgangsregeling vaststellen. Zo lang er echter geen sprake is van massale verzoeken om een voorlopige voorziening, ziet de minister geen reden dit wettelijk te regelen. In het civiel recht wordt de zwakkere partij soms wel beschermd, maar dat gebeurt dan in het kader van een contract. Binnen het huwelijk is die mogelijkheid er ook. Dan kan de positie van man of vrouw worden beschermd. Als die overeenkomst echter wegvalt, dan is er sprake van twee personen zonder band. Een onderhoudsverplichting, voortvloeiend

uit de wet, kan wel worden afgedwongen, maar bij een omgangsregeling gaat het om feitelijk gedrag. Gedrag wordt gestuurd door verplichtingen, te handhaven door sancties, zoals een boete.

De flits scheiding is ontstaan vanuit een overgangsproblematiek. Bij de invoering van het geregistreerd partnerschap vond men het onredelijk dat degenen die deze mogelijkheid eerder niet hadden en daarom waren getrouwd, geen toegang tot het geregistreerd partnerschap zouden krijgen. Op dit moment is de flits scheiding, gelet op de cijfers, kennelijk de achterdeur om op een andere manier tot echtscheiding over te gaan. De minister vindt dit een reden om te bezien of de flits scheiding moet worden gehandhaafd. Wil je ermee stoppen, dan is daar een wetswijziging voor nodig.

De kwestie van het verzoek door één ouder om gezamenlijk gezag is inmiddels bekeken. De adviezen daarover zijn positief. Het wetsvoorstel komt in juni 2003 naar de Kamer. De bemoeienis van de Raad voor de kindbescherming vindt plaats naar aanleiding van een verzoek van de rechter, maar de vraag die zich momenteel voordoet, is of de raad voldoende is gefocust op het belang van het kind. In de praktijk doen zich problemen voor. Dat blijkt ook uit het onderzoek van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Het beleid als zodanig is op orde, ook bij de Stichting jeugdzorg Rotterdam, maar het wordt nog onvoldoende in de praktijk gebracht, omdat men onvoldoende gefocust is op het belang van het kind. Een advies moet inderdaad worden getoetst. Er wordt dan bekeken of het voldoet aan de eisen, maar dat is de eigen verantwoordelijkheid van de stichting. De toetsing kan echter slechts marginaal zijn, op uiterlijke kenmerken en beperkt inhoudelijk, want de instantie zelf heeft die deskundigheid maar beperkt in huis. Twijfelt men, dan kan er een contra-expertise worden uitgevoerd. Gebeurt dat niet en wordt er vervolgens een foute beslissing genomen, dan moet de rechter een en ander corrigeren, eventueel via contra-expertise. Een stichting kan dus fout beslissen, maar het heeft geen zin, als de rechter tot het oordeel komt dat er een fout is gemaakt, om dan in te grijpen. De keuze hoe hiermee om te gaan, ligt bij de wetgever, want die schept de mogelijkheid een deskundigenadvies voor te schrijven. De minister betreurt de opstelling van de Stichting jeugdzorg wel. De stichting heeft de discussie via de media gevoerd en heeft geprobeerd om haar gelijk ook via de media te halen, maar dat is in de desbetreffende zaak het grootste probleem geweest. Dit is wel aanleiding voor de minister om met de stichting te gaan praten. Het advies van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming geeft eigenlijk aan dat er in het algemeen iets schort aan wat er in de wet en de beleidsregelgeving staat. Het is vooral een kwestie van toepassing, maar er zijn al maatregelen genomen.

Artikel 377c van het BW bevat een regeling over het informatierecht van de ouder die het gezag niet heeft. De instanties moeten informatie over het kind geven als het gaat om belangrijke feiten en omstandigheden. Informatie die niet op gelijke wijze wordt verschaft aan de ouder die met het gezag is belast, wordt niet gegeven. Dat is de beperking. Kennelijk is deze regeling echter niet duidelijk genoeg. Daar wordt naar gekeken. Het integraal benaderen van deze kwestie begint overigens bij de wetgever, want er zijn allerlei belangen aan de orde. Loop je tegen een probleem op, dan moet worden bekeken hoe dat kan worden opgelost, maar je stuit inderdaad nog weleens op conflicterende belangen. Er moeten vaak heel veel belangen worden gewogen. Van een hiërarchie van belangen is helaas geen sprake. Zou dat het geval zijn, dan kun je het hoogste belang voor laten gaan. Zo werkt het echter niet.

De standaardnorm is momenteel dat een ouder recht op omgang heeft. Dat kan alleen in bepaalde gevallen worden onzeggd. Doorslaggevend is de frequentie van het aantal problemen op dit punt. Kies je voor een omgangsregeling van een weekend per twee weken, dan worden wellicht veel meer mensen gedwongen om tot een afwijkende regeling te komen

dan in de huidige situatie. Een oplossing die voor alle gevallen werkt, is er helaas niet in deze materie.

De echtscheidingscomparitie, een verzoenpoging, waarbij ook werd bekeken waar partners het wel en niet over eens waren, is jaren geleden afgeschaft, maar in wezen komt die via mediation weer terug. Mediation is een methode om een conflict op te lossen, naast de mogelijkheid van de rechter. Er moet steeds worden bekeken wat de handzaamste methode is om het conflict op te lossen. Mediation moet echter niet te veel in de richting van comparitie worden gepusht, want dan wordt dat wellicht ook lopendebandwerk. Daarom is minister niet voor het verplicht opleggen van mediation als voorwaarde voor de ingang tot de rechter, want dan worden partijen die niet meer met elkaar hoeven te praten, of die niet op die manier met elkaar willen praten, door een formaliteit gedwongen dat toch te doen. De resultaten van de experimenten met bemiddeling bevestigen dat mediation een positieve bijdrage levert aan zowel de afhandeling van de scheiding als de oplossing van een conflict over de omgang met de kinderen. Bij een conflict is het slechts gedeeltelijk een geschikt middel. Het hangt dus van de omstandigheden af wat het meest gereede middel is. Toch is het de bedoeling deze voorziening uit te breiden, want je kunt er de druk op ouders ook mee opvoeren. De voordelen van mediation moeten optimaal worden benut, want het element van de zorg moet nu eenmaal worden ingevuld op het moment van het echtscheidingsverzoek.

Het is de vraag of mediation wettelijk moet worden geregeld, in de zin van instrument van conflictoplossing op dit terrein, want het succes ervan wordt volgens de minister mede veroorzaakt door het feit dat het nu niet is geregeld. In 82% van de gevallen gaat men in onderlinge overeenstemming uit elkaar. De rest is een echtscheiding op tegenspraak. Partijen moeten in het vervolg bij het verzoek tot echtscheiding aangeven waarover wel en waarover geen overeenstemming bestaat. Daarbij moet ook aandacht zijn besteed aan de omgangsregeling. Het gaat uiteindelijk om de totstandkoming van een regeling. De minister kiest daarbij voor de goedkoopste oplossing. Als tussenkompst door de rechter goedkoper is, dan kiest hij daarvoor. Het moet nog blijken dat al die conflicten die nu enorm veel tijd kosten via mediation behapbaar worden. Mediation moet wel aan kwaliteitswaarborgen voldoen. De minister kiest daarbij voor de weg van waarborging via betrokkenen zelf en zo min mogelijk via de wetgever of de overheid. De kwestie van de geheimhouding heeft nog niet wezenlijk tot conflicten geleid. Voordat die zaak wettelijk wordt geregeld, moet er eerst sprake zijn van een echt probleem.

De Raad voor de kindbescherming bemiddelt lang niet overal. Er is sprake van een beperkt aanbod aan begeleiding en bemiddeling. In de eerste plaats gaat het om raadsondersteuning ter zitting. Die is overal aanwezig, behalve wanneer de rechtbank er geen behoefte aan heeft. Omgangsbemiddeling, tijdens de procedure om te komen tot een beslissing van de rechter inzake de omgang, vindt overal plaats. Als die niet tot resultaat leidt, volgt er een advies aan de rechter. Omgangsbegeleiding is geen taak van de raad, want dan zit je in de sfeer van het welzijn en niet in die van justitie. De overgang daartussen moet goed in de gaten worden gehouden, maar dit is een onderdeel van de Wet op de jeugdzorg. In dat kader wordt gesproken over de raad en de rol van de bureaus voor jeugdzorg. Het is onjuist dit soort welzijnsvoorzieningen onder te brengen bij Justitie, maar die kwestie is al aangekaart bij de staatssecretaris voor Volksgezondheid. Daar hoort die discussie thuis. Hetzelfde geldt voor de omgangshuizen.

De minister vindt niet dat het bedrag voor de rechtsbijstand, wat al een vrij omvangrijk bedrag is, moet worden uitgebreid als gevolg van de invoering van mediation, ook gelet op de huidige schaarste aan middelen. Volgens de criteria van de rechtsbijstand is mediation, voor zover dat in het kader van een rechtsprocedure plaatsvindt, onder omstandigheden

echter wel een mogelijkheid. Dus heeft dat voor de ouders geen extra financiële consequenties.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Luchtenveld** (VVD) blijft van mening dat de regeling inzake scheidings- en omgangsproblematiek op een aantal punten moet worden gewijzigd. Hij voelt veel voor de voorstellen over het wettelijk opnemen van de zorgplicht en een minimumomgangsnorm van ten minste een weekend per twee weken. Er moet ook iets worden bedacht om de positie van de ouder die niet dagelijks bij de kinderen verblijft, te versterken. Er staat weliswaar beroep bij de rechter open, maar in de praktijk duurt een dergelijke procedure vaak heel lang. Ook de raad moet adviseren, maar dat kost ook vaak veel tijd. In die tijd komt het vervreemdingsproces al op gang. Stel dat de rechter uiteindelijk een omgangsregeling vaststelt en dat die vervolgens weer niet wordt geëffectueerd. Dan kun je weer naar de rechter, maar je weet niet of de rechter dan wel gebruik maakt van de dwangmogelijkheden. Op die manier blijf je bezig en duurt alles heel lang. De positie van de niet-verzorgende ouder bij omgang moet via de regelgeving sterker worden, zodanig dat er in de eerste fase al omgang is. Mediation kan tot gevolg hebben dat er minder zaken voor de rechter worden uitgevochten. Dat scheelt geld. In de praktijk moet er dus sprake zijn van drang en niet van dwang. De heer Luchtenveld heeft er behoefte aan het verslag van dit overleg op de plenaire agenda te zetten.

De heer **Dittrich** (D66) constateert dat de minister de vragen vooral aan de hand van een juridisch kader beantwoordt. Hoe begrijpelijk dat ook is, de vragen zijn gebaseerd op de pijn en ellende van ouders die hun kinderen niet kunnen of mogen zien. Het juridische kader biedt soms geen antwoord. Er moet worden gezocht naar een synthese tussen deze vragen en de reactie van de minister, want op sommige onderdelen is er vooralsnog sprake van onvoldoende resultaat. Toch moeten er stappen vooruit worden gezet in dit proces, want er moet tot een rechtvaardige regeling worden gekomen. Er moet met name iets worden gedaan aan de huidige scheve balans als het gaat om de positie van de verzorgende ten opzichte van de niet-verzorgende ouder. Dat evenwicht moet worden hersteld. Daarom wil de heer Dittrich de kwestie ook nog een keer plenair aan de orde stellen.

De heer **Schonewille** (LPF) meldt met nadruk dat hij niet heeft gepleit voor een systeem waarin partners die hun huwelijk willen beëindigen volledige contractsvrijheid hebben, zeker niet als het gaat om omgang en alimentatie, als die nodig is voor de verzorging. De wetgever moet daarvoor wel degelijk de randvoorwaarden scheppen. Op basis daarvan kunnen de kwesties worden geregeld die in artikel 80 staan. Met name de omgang moet goed worden geregeld. Een jurist, een advocaat of een notaris, moet een en ander vervolgens checken. Dan heeft de rechter verder geen rol meer. De ambtenaar van de burgerlijke stand kan de kwestie vervolgens afwikkelen. De heer Schonewille is er ook niet voor de flitsscheiding af te schaffen. Een van de argumenten destijds was dat men wilde bezien hoe die mogelijkheid zich zou ontwikkelen. Inmiddels is gebleken dat het experiment op dit punt is geslaagd en in een duidelijke behoefte voorziet. Nu moet er een goede regeling voor worden gemaakt. Op die manier breng je het recht dicht bij de praktijk, zou het percentage van 82 nog omhoog kunnen en is het een krachtig signaal in de richting van mediation. Als men toch nog bij de rechter komt, dan moet deze vragen of men gebruik heeft gemaakt van mediation. Is dat niet het geval, dan moet de rechter de zaak terugverwijzen. Mensen die rabaat weigeren, moeten worden veroordeeld tot het betalen van de kosten.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) constateert dat Kamer en minister het erover eens zijn dat de gelijkwaardige positie van beide ouders ten opzichte van de kinderen in de wet moet worden gewaarborgd, al is nog niet duidelijk waar dat precies moet worden geregeld. Het lijkt haar in ieder geval goed die fundamentele stap in een kameruitspraak vast te leggen. Het komt erop neer dat partners, voor zover dat van toepassing is, dienen te regelen hoe zij met de zorg voor de kinderen omgaan na de scheiding. Daarnaast is het goed ook naar de onderhandelingsfase te kijken. Als het conflict zo hoog is opgelopen dat partners niet meer onder één dak kunnen wonen, dan moet ter continuering van de bestaande gezagsrelatie, als aanvullende stap, kunnen worden bekeken, op verzoek van de partner die het huis verlaat, of een tussenvoorziening wenselijk is.

De **minister** herhaalt dat alleen via het instrument van de wet en het echtscheidings- en familierecht een oplossing voor deze problematiek kan worden gevonden. Het is echter hooguit mogelijk de factoren die een rol spelen anders te moduleren, zodat het uiteindelijke resultaat kan worden beïnvloed. Dat resultaat kan echter niet worden voorgeschreven. Wat de omgang betreft is het onderscheid van belang. Enerzijds is er de omgang, voordat er een probleem is. In dat kader kan er al om een voorziening worden gevraagd. Dan heb je het over de invulling van het ouderlijk gezag, zoals dat op dat moment bestaat. In het merendeel van de gevallen leidt dit niet tot een verzoek aan de rechter om een voorziening. Met een regeling op dit punt win je dus niet zoveel. Doe je dat wel, dan moet het om dezelfde regeling gaan, voor en na de echtscheiding. Er kan in het kader van regelend recht een bepaling worden opgenomen, behoudens het geval dat een ouder geen omgang heeft, omdat de rechter dit heeft ontzegd, dat er ten minste twee weekenden per maand omgang moet zijn. De minister zal bekijken, gelet op de bestaande conflicten, of dit een oplossing kan zijn.

Anderzijds speelt de handhaving van een tot stand gekomen omgangsregeling. In dat geval wordt de raad alleen ingeschakeld als de omgangsregeling moet worden veranderd. Zo lang dat niet is gebeurd, geldt de bestaande omgangsregeling, maar die wordt dus niet gehandhaafd. Daarover ontstaat vervolgens een conflict. In dit geval ligt de verbintenis vast, want de rechter heeft een omgangsregeling vastgesteld. Het gaat dus om het waarborgen van de naleving van die verbintenis. In het civiele recht kun je dan alleen maar denken aan de dwangsom of het boetebeding. De minister herhaalt dat wat dat betreft je een bepaald gedrag nu eenmaal niet kunt afdwingen. Hij erkent wel dat er sprake kan zijn van een onevenwichtigheid in de positie van de verzorgende en de niet-verzorgende ouder, maar hij ziet niet hoe hij dit via wetgeving kan veranderen.

In het voorstel-Schonewille kunnen een advocaat en een notaris alleen controleren of de wil van partijen voldoende duidelijk op papier staat. Als je inhoudelijk wilt controleren of die aan bepaalde waarborgen voldoet, dan moet je een overheidsinstantie inschakelen, in dit geval de rechter. Het is niet aan partijen om wat dat betreft een keuze te maken. Bij het geregistreerd partnerschap in het kader van artikel 80c kan dat wel, want dan kan men de overeenkomst beëindigen bij onderlinge overeenstemming. De resultaten van het onderzoek van prof. Hoefnagels worden betrokken bij de besluitvorming omtrent mediation. Ze zijn overigens ook

al meegewogen in het oordeel van de minister hierover. In maart 2003 wordt het evaluatierapport over de bijzondere curator aan de Tweede Kamer aangeboden. Het proces als zodanig is dus al in gang gezet.

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

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

De wnd. griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Beuker