

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 huwelijksvoorwaarden 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. Voluntaire 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 substantiëeringsplicht 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 nieuwe 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 de 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 fractie 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 flitsscheiding 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 flitsscheidingen. De heer Engels doet alsof de flitsscheidingen 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 flitsscheidingen 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 flitsscheidingen 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 flitsscheiding 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);