

Vergaderjaar 2005–2006

29 676

**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)**

E

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 19 april 2006

**1. Algemeen**

Met grote belangstelling heeft de indiener kennisgenomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Justitie over het wetsvoorstel heeft uitgebracht.

Uit het voorlopig verslag blijkt dat de verschillende fracties met gemengde gevoelens kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. De **CDA**-fractie heeft grote bedenkingen en nog vragen, de leden van de **PvdA**-fractie melden met belangstelling kennis genomen te hebben, maar nog enkele vragen te hebben. De leden van de **VVD**-fractie tonen gemengde gevoelens. De leden van de **D66**-fractie willen, mede in het licht van de indringendheid van de problematiek, niet nalaten hun waardering uit te spreken, maar willen ook nog enkele kwesties aan de indiener voorleggen. Ook de leden van de **SGP**-fractie en de **CU**-fractie tonen hun waardering voor het wetsvoorstel, maar hebben op enkele andere onderdelen fundamentele bezwaren.

Indiener begrijpt de gemengde gevoelens. De constatering dat het wetsvoorstel tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ingrijpend is gewijzigd, is op zichzelf juist. Hij hoopt aan de opmerkingen over die situatie recht te doen door niet enkel in de volgorde van het verslag antwoord te geven, maar daaraan enkele passages vooraf te laten gaan.

Het advies van de Raad van State en het gemeen overleg met de Tweede Kamer, zowel tijdens de schriftelijke verslaglegging als ter gelegenheid van de uitvoerige plenaire behandeling in drie termijnen, heeft tot meerdere aanpassingen geleid. Dit geldt ook voor de schriftelijke en monde-

linge inbreng van de minister van Justitie. Hoewel niet alle amenderingen vanuit de Tweede Kamer door mij als indiener zijn aanbevolen, heb altijd beseft dat indien een kamerlid zich niet reeds bij de indiening van een initiatiefwetsvoorstel vrijwel verzekerd weet van een kamermeerderheid, waarvan ook de ondertekening blijk geeft, er ruim baan moet zijn voor de gedachtewisseling en uitwisseling van argumenten met de Kamer. Dat het onderhavige wetsvoorstel beoogt uitvoering te geven aan een aantal eerder door de Kamer aanvaarde moties, heeft daaraan niet afgedaan, mede omdat – bij nader inzien – sommige fracties van standpunt zijn gewijzigd en/of een andere uitwerking in wetsbepalingen voor ogen stond. Dit leidde onder meer tot het vooralsnog niet openstellen van de administratieve echtscheiding voor echtparen of geregistreeerde partners van wie beiden of een van hen het gezag uitoefenen over minderjarige kinderen en tot het niet in de wet opnemen van een in tijd uitgedrukte minimum-omgangsregeling van het kind of de betrokken minderjarige kinderen met de niet-verzorgende ouder (zonder gezag).

Nu de Eerste Kamer het wetgevingsprodukt dat na de behandeling in de Tweede Kamer is aangeboden beziet, acht de indiener het begrijpelijk dat gemengde gevoelens optreden. Op onderdelen is het wetsvoorstel immers minder stellig of vergaand dan het oorspronkelijke initiatief. Sommige leden zullen daarin teleurgesteld zijn. Anderen vragen zich, zoals ook uit het voorlopig verslag blijkt, af of de aanpassingen voldoende zijn om bepaalde risico's van vernieuwing te kunnen aanvaarden. De indiener zal op specifieke vragen daarover elders nader ingaan.

Eerst wil de indiener toegeven dat ook hij als indiener natuurlijk op basis van de aanvaarde amenderingen en de als Kamerstuk 29 676, nr. 35 voorafgaand aan de eindstemming verschenen doorlopende tekst zich heeft afgevraagd of hij het gewijzigde wetsvoorstel wel voor zijn rekening zou willen nemen en willen verdedigen in de Eerste Kamer. Hij heeft die vraag, alles afwegende, weloverwogen volmondig met «ja» beantwoord. Daarbij heeft hij meegewogen dat het wetsvoorstel dat de Eerste Kamer nu ter behandeling heeft, door een tweederde meerderheid in de Tweede Kamer is aanvaard.

De motivering van de indiener om met overtuiging het voorliggende wetsvoorstel te verdedigen ondanks de afwijking van het oorspronkelijke initiatief is in wezen ook te vinden in de beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie in de Tweede Kamer. Anders dan die leden kennelijk vooronderstelden, is de voornaamste reden van de indiener voor het indienen van het initiatiefwetsvoorstel niet zozeer gelegen in de wens de huidige flitsscheiding (als vorm van scheiden zonder rechterlijke tussenkomst, ook met kinderen) te vervangen door een zorgvuldiger administratieve echtscheiding. Indiener stelde eerder:

Hoezeer ik ook dat onderdeel (zelfs nu die route vooralsnog niet begaanbaar is voor verreweg de meeste ouders) kan en wil verdedigen, blijft de belangrijkste reden voor mijn initiatiefwetsvoorstel het oogmerk om nieuwe wettelijke bepalingen tot stand te doen komen inzake de vormgeving aan het voortgezette ouderschap ná scheiding<sup>1</sup>.

Tot aan de eindstemming in de Tweede Kamer heeft de indiener verdedigd dat er een samenhang kan worden gezien tussen enerzijds de administratieve echtscheiding met inschakeling van een hoogopgeleide deskundige scheidingsbemiddelaar en anderzijds de bepalingen inzake vormgeving van het voortgezet ouderschap na de scheiding door middel van in een ouderschapsplan (en slechts als ultimum remedium door de rechter) vastgelegde afspraken over de verdeling van de zorgen

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2004–2005, 29 676, nr. 9, pag. 4.

opvoedingstaken tussen de ouders (of in uitzonderingsgevallen van een omgangsregeling).

Het voert de indiener echter veel te ver om, nu door de aanvaarding van het nader gewijzigd amendement van de leden Kalsbeek en De Pater-van der Meer (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 676, nr. 25) de administratieve echtscheiding vooralsnog niet wordt opengesteld voor ouders die al dan niet gezamenlijk gezag uitoefenen over een of meer minderjarige kinderen, de conclusie te trekken dat het wetsvoorstel thans consistentie en coherentie mist, zoals de leden van de **VVD**-fractie lijken te doen. Indiener wijst erop dat prof.mr. A.J.M. Nuytinck in het door deze leden elders aangehaalde artikel tot de conclusie komt dat het bereikte compromis tussen het initiatiefwetsvoorstel en het wetsvoorstel Donner hem tot tevredenheid stemt. Indiener verdedigt zijn wetsvoorstel ook na aanpassing en amendering mede omdat de evaluatie die in het wetsvoorstel is voorzien na drie respectievelijk zes jaar na het inwerking treden zal plaatsvinden. Deze evaluatie is nadrukkelijk zo geformuleerd dat gegevens zullen worden verworven over de vormgeving en toegevoegde waarde van de rechterlijke tussenkomst bij de beoordeling van ouderschapsplannen in de praktijk. Op basis van die toegesneden evaluatie kan immers alsnog de administratieve echtscheiding worden opengesteld voor ouders met minderjarige kinderen waarover zij, of een van hen, het gezag uitoefen(-en/-t).

Maar bovendien, ook voorzover of zolang die mogelijkheid niet in de wet opgenomen is (daargelaten dat de huidige flitsscheiding die mogelijkheid tot op heden in feite wel biedt) is mediation/scheidingsbemiddeling een groeiend fenomeen, waar in de praktijk bemoedigende ervaringen mee zijn opgedaan. De introductie van een wettelijke verplichting voor ouders om bij echtscheiding of ontbinding van een geregistreerd partnerschap een ouderschapsplan op te stellen, althans een uit een verzoekschrift blijkende serieuze poging daartoe te doen, is met de aanvaarding van de motie De Pater-van der Meer in de Tweede Kamer en door de regering als belangrijke verbetering aangemerkt. De verplichting een ouderschapsplan te maken zet ouders er toe aan om gezamenlijk stil te staan bij de gevolgen van een echtscheiding voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen en daarover afspraken te maken. Het belang van de minderjarige kinderen staat daarbij voorop. En het zal in het belang van het kind zijn als ouders daarbij – ondanks het verbreken van de affectieve relatie tussen hen – een «vechthouding» overstijgen en in (deskundig begeleid) overleg naleefbare en evenwichtige afspraken maken. De in de artikelen 253a en 377e voorgestelde procedures dienen daarbij als «handhavings- of bijsturingmechanisme» ten aanzien van de eerder vastgelegde afspraken. De indiener komt daarop terug bij de specifiek over die procedures gestelde vragen (paragraaf 5. Rechtsgang voor executieproblemen).

De indiener is van mening dat door de aanpassing en amendering van met name artikel 251, vierde lid van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek thans een wettelijke formulering wordt voorgesteld, die het belang van het kind voorop stelt en beide ouders een meer gelijkwaardige rol bij de voortgezette uitoefening van ouderschapstaken beoogt te geven, juist in het belang van het kind.

Volgens CBS-onderzoek heeft 25 % van de kinderen na scheiding geen contact met één van de ouders en heeft nog eens 25% slecht contact. In absolute cijfers betekent dit dat ongeveer 15 000 kinderen cumulatief per jaar geen of slecht contact hebben met één ouder na een huwelijkscheiding. Kennelijk doelen ook de leden van de **D66**-fractie daarop nu zij hun waardering voor het wetsvoorstel uitspreken in het licht van de indringendheid van de problematiek.

Indiener heeft niet de pretentie die problematiek met dit wetsvoorstel volledig op te kunnen lossen, maar wel de overtuiging dat aanvaarding van het wetsvoorstel – ook nog en op onderdelen juist ook na de aanpassingen en amenderingen – zal bijdragen aan het verminderen daarvan. Het wetsvoorstel past bovendien in een ontwikkeling, die ook in ons omringende landen in gang is gezet.

In België is niet alleen het niet-nakomen van omgangsregelingen strafbaar, maar ook op 30 maart jongstleden nieuwe wetgeving door de Belgische Kamer aanvaard op voorstel van minister Onkelinx. In haar wetsvoorstel is principieel en praktisch gelijke zorgverdeling tussen de ouders na echtscheiding uitgangspunt, tenzij er een contra-indicatie is. Daarbij dient de ouder die zich tegen beurtelingszorgverdeling verzet de bezwaren daartegen te bewijzen. Alleen na onderzoek van alle omstandigheden mag de rechter via een bijzonder gemotiveerd vonnis beurtelings verblijf weigeren.

Indiener wijst ook op enkele andere wetsbepalingen die in de Belgische Kamer goedgekeurd werden:

- een bepaling dat er maatregelen worden genomen die weigering van het omgangsrecht effectiever kunnen counteren zoals het principe van automatische dwangsommen bij weigering, alsook de dreiging om de regeling van de hoofdverblijfplaats om te keren,
- een bepaling dat een ouder die problemen heeft met het niet naleven van voorlopige maatregelen onmiddellijk terecht kan bij de rechter die deze maatregelen heeft opgelegd (meestal de vrederechter of de kortgedingrechter);
- de verplichting die aan rechters opgelegd wordt om scheidende partners erop te wijzen dat er een manier is om te scheiden die de kinderen spaart, namelijk bemiddeling.

In Duitsland heeft de nieuwe regering van CDU en SPD in februari jl. nieuwe wetgeving aangekondigd, die in lijn ligt met het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Immers ook in Duitsland wordt gekozen voor administratieve scheiding via de notaris en ontlasting van de rechter bij echtscheidingen, zoals onder meer blijkt uit enkele perspublicaties in diverse Duitse media<sup>1</sup>. In Noorwegen is een vergelijkbare ontwikkeling gaande. Daar is een wetsvoorstel aangekondigd dat de administratieve scheiding invoert.

---

<sup>1</sup> *Regierung will Scheidungsrecht vereinfachen*, Finanzen. de – 15. Febr. 2006  
Hannover (AP) Eine Reform des Familienrechts soll Ehescheidungen künftig ... und effizienter sein», erklärte Bundesjustizministerin Brigitte Zypries am Mittwoch ...  
*Scheidung – leicht gemacht* Spiegel Online – 15. Febr. 2006  
So will es eine Reform des Familienrechts, die Justizministerin Brigitte Zypries noch in diesem Jahr auf den Weg bringen möchte. ...  
*Bundesjustizministerin Brigitte Zypries* tagesschau.de – 15. Febr. 2006  
Eine Reform des Familienrechts soll Ehescheidungen künftig einfacher machen. Das ist jedenfalls der Wunsch von Bundesjustizministerin Brigitte Zypries. ...  
*Zypries plädiert für schnellere Scheidungen* Financial Times Deutschland – 15. Febr. 2006  
Eine Reform des Familienrechts soll Ehescheidungen künftig einfacher machen.  
Bundesjustizministerin Brigitte Zypries (SPD) will außerdem die Rechte von .

## 2. Status huwelijk

Naar aanleiding van vragen van de leden van de **VVD**-fractie merkt de indiener op dat de invoering van het wetsvoorstel in het geheel niet tot gevolg heeft dat twee typen huwelijk ontstaan, zoals deze leden suggereren. Er vindt daarom geen verandering van status plaats op het moment dat binnen het huwelijk kinderen worden geboren. Het wetsvoorstel brengt wél mee dat het huwelijk op twee verschillende wijzen kan worden beëindigd. De eerste beëindigingswijze – de administratieve echtscheiding – staat slechts open voor echtgenoten die niet het gezag uitoefenen over minderjarige kinderen en de tweede – de rechterlijke – staat open voor alle echtparen. Zoals de leden van de **VVD**-fractie terecht naar voren brengen, had de indiener inderdaad graag gezien dat alle echtgenoten hadden kunnen kiezen tussen beide wijzen van beëindiging van het huwelijk.

Op vragen van de leden van de fracties van **SGP** en **Christen Unie** antwoordt de indiener dat hij het huwelijk ziet als een overeenkomst tussen twee personen waarmee de overheid zo min mogelijk bemoeienis

zou moeten hebben. Het is inderdaad zo in de visie van de indiener dat er steeds minder verschil bestaat tussen een huwelijk en een geregistreerd partnerschap, zeker na de openstelling van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht. In hoeverre het geregistreerd partnerschap kan worden gemist zal moeten blijken na de evaluatie van het geregistreerd partnerschap. Deze fracties vrezen voorts dat de administratieve echtscheiding mee zal brengen dat een drempel voor lichtvaardige scheidingen ontbreekt. De indiener is echter van mening dat binnen de door hem voorgestelde administratieve echtscheidingsprocedure is voorzien in een uiterst zorgvuldig voortraject waarin een grote rol toekomt aan de scheidingsbemiddelaar. Hierdoor is een waarborg gecreëerd tegen lichtvaardige echtscheidingen die zeker niet lichter is dan de waarborg op dit punt waarin wordt voorzien door de rechter. Op grond van artikel 1:154 BW is de rechter immers gehouden echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek uit te spreken.

### 3. Administratieve echtscheiding

De leden van de fracties van **CDA en VVD** voeren aan dat de huidige echtscheidingsprocedure op gemeenschappelijk verzoek snel en simpel zou zijn en zien in dit licht niet de meerwaarde van de door de indiener voorgestelde administratieve echtscheiding. De indiener antwoordt deze leden dat de procedure op gemeenschappelijk verzoek in het overgrote gedeelte van de gevallen tenminste zes weken in beslag neemt en veel – in de ogen van de indiener onnodige – administratieve rompslomp met zich meebrengt. Deze procedure leidt bovendien tot extra kosten voor de echtgenoten in de orde van grootte van € 500,- welke kosten bestaan in het verschuldigde griffierecht en de door de voorgeschreven procureur voor diens tussenkomst in rekening gebrachte kosten. De indiener ziet geen reden waarom de tussenkomst van de ambtenaar van de burgerlijke stand in de door hem voorgestelde administratieve procedure duurder zou zijn dan diens tussenkomst thans is ter zake van een flitsscheiding, welke kosten bestaan uit leges die veelal slechts enkele tientallen euro's bedragen. De indiener verwijst in dit verband naar het door hem opgestelde overzicht van kosten in de verschillende procedures<sup>1</sup>.

De grote populariteit waarin de flitsscheiding zich mag verheugen maakt duidelijk dat veel echtparen de voorkeur geven aan een eenvoudiger wijze van beëindiging van hun huwelijk. Voor de indiener is voorts een belangrijke overweging van principiële aard geweest dat de civiele rechter slechts daar een taak heeft waar burgers een geschil met elkaar hebben. In gevallen waarin een geschil ontbreekt, dient mitsdien ook de rechter buiten beeld te blijven. Dit geldt a fortiori waar algemeen bekend is dat de civiele rechter overbelast is en procedures daardoor veel meer tijd vergen dan verantwoord is. De indiener hecht er aan op te merken dat het voorgaande slechts ziet op de formele fase van beëindiging van een huwelijk. In de aan deze fase voorafgaande materiële fase wordt door de echtgenoten – vaak met behulp van een deskundig jurist of mediator – onderhandeld over een echtscheidingsconvenant. Deze materiële fase is derhalve in beginsel gelijk in beide procedures tot beëindiging van het huwelijk. De indiener beoogt met het voorliggende wetsvoorstel de nadruk te leggen op de bedoelde materiële fase: indien deze zorgvuldig wordt doorlopen en afgesloten, moet het daarna mogelijk zijn om het huwelijk in formele zin snel en zonder veel kosten te beëindigen. De indiener wijst voorts op het bepaalde in het voorgestelde artikel 149b waarin – teneinde echtgenoten de noodzakelijke waarborgen te bieden – voorschriften zijn opgenomen die de advocaat, notaris of scheidingsbemiddelaar die een handtekening dient te plaatsen onder de verklaring als bedoeld in het voorgestelde artikel 149a, leden 3 en 4, in acht dient te nemen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2005–2006, 29 676, nr. 16.

Wordt de ambtenaar van de burgerlijke stand niet met een te zware taak belast ter zake van de administratieve beëindiging van het huwelijk, zo vragen de leden van de fractie van D66. De indiener is hiervoor in het geheel niet bevreesd. De tussenkomst van de ambtenaar van de burgerlijke stand is een strikt formele en in wezen niet anders dan diens tussenkomst thans ter zake van de flits scheiding, met welke praktijk inmiddels reeds gedurende een vijftal jaren ervaring is opgedaan en in welke periode niet is gebleken van problemen op dit terrein.

Op de vraag van de leden van de **VVD**-fractie of de mogelijkheden tot maritaal beslag in de administratieve echtscheidingsprocedure ook beschikbaar zijn antwoordt de indiener dat door hem in dit opzicht geen wijzigingen zijn beoogd.

Op vragen van de leden van de fractie van het **CDA** antwoordt de indiener dat de eisen die door het voorgestelde artikel 149b aan de scheidingsbemiddelaar, advocaat en notaris worden gesteld in wezen niets anders zijn dan een explicitering van de thans bestaande praktijk. De beroeps- en gedragsregels van de VFAS-advocaten en VMSN-notarissen brengen mee dat de bedoelde beroepsbeoefenaars op degelijke wijze gestalte geven aan hun tussenkomst in het materiële voortraject van een echtscheiding. Wat betreft de scheidingsbemiddelaar heeft de deskundige tijdens de eerste termijn van het plenaire debat in de Tweede Kamer een uiteenzetting gegeven over de werkwijze van de scheidingsbemiddelaar waarin eveneens de door het voorgestelde artikel 149b gestelde vereisten geïncorporeerd zijn.

Het implementeren in hun werkwijze van vereisten als door het voorgestelde artikel 149b uitgedrukt, vormt de kern van de toegevoegde waarde die de tussenkomst van de betreffende professionals meebrengt. Ingeval de tussenkomende jurist in een incidenteel geval een fout maakt, kan hij op die grond aansprakelijk worden gesteld door de benadeelde cliënt. Het financiële risico dat hiermee voor de beroepsbeoefenaar samenhangt is door hem afgedekt door de afgesloten beroepsaansprakelijkheidsverzekering, zoals ook thans het geval is.

De taak van de scheidingsbemiddelaar, advocaat of notaris laat zich als volgt samenvatten: hij dient te controleren of de belangen van beide partijen zijn besproken en of het echtscheidingsconvenant op evenwichtige wijze uitdrukking geeft aan de desbetreffende belangen. Voorts dient hij te bevorderen en te bewaken dat partijen het echtscheidingsconvenant sluiten op basis van *informed consent*. In bepaalde gevallen zal de tussenkomende jurist er derhalve op aan moeten dringen dat één van partijen een second opinion vraagt aan een eigen gekwalificeerde adviseur.

De toetsing die door de notaris, advocaat of scheidingsbemiddelaar wordt uitgevoerd is in wezen een marginale: partijen blijven vanzelfsprekend primair zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de door hen gesloten overeenkomst. De tussenkomende jurist «*beleert*» partijen en wijst hen er in dat kader op welke (wettelijke) normen van toepassing zijn, alsmede welke rechtsgevolgen voortvloeien uit de door hen in de overeenkomst gemaakte keuzes. Het is overigens een hardnekkig misverstand dat een evenwichtige overeenkomst altijd zou moeten bestaan uit een 50/50 verdeling. (Bij de beantwoording van de vragen over het ouderschapsplan en de belangen van de kinderen komt indiener hier op terug). Duidelijk is dat bijvoorbeeld niet een ongelijke verdeling van de huwelijksgoederengemeenschap kan worden rechtgetrokken met een overbedeling van de ouderschapstaken.

De scheidingsbemiddelaar/jurist bespreekt met partijen of hun beider belangen voldoende evenwichtig hun weerslag vinden in de voorgestelde

overeenkomst. Voorts brengt hij nadrukkelijk onder de aandacht van partijen dat ieder van hen een second opinion kan inwinnen bij een eigen adviseur, alvorens tot ondertekening van de overeenkomst over te gaan. Indien de scheidingsbemiddelaar, advocaat of notaris van oordeel is dat het noodzakelijk is dat advies van een deskundige wordt ingewonnen ter zake van verkapte pensioenregelingen in bonussen – zoals bij wijze van voorbeeld genoemd door de leden van de **CDA**-fractie – voor één van partijen of ten behoeve van partijen gezamenlijk, zal hij dit aan partijen melden. Een persoonlijk oordeel van de tussenkomenende jurist is daarom niet aan de orde. Het kan voorkomen dat een partij onder druk van de andere partij instemt met bepaalde regelingen. Dit kan zich ook voordoen in een gerechtelijke procedure op gemeenschappelijk verzoek. De indiener is er echter van overtuigd dat de kans op een dergelijke situatie aanmerkelijk kleiner is als wordt gekozen voor een voortraject van zorgvuldig overleg (mediation) gezien het relatief grote aantal uren dat partijen daarbij spreken met de notaris, advocaat of scheidingsbemiddelaar. Bij de administratieve echtscheiding is een dergelijke route in wezen wettelijk voorgeschreven, terwijl bij een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek zo'n voortraject beperkter kan zijn.

Alleen indien de scheidingsbemiddelaar, advocaat of notaris het bovenstaande veronachtzaamt kan hij eventueel aansprakelijk worden gesteld door een daardoor benadeelde partij, zo beantwoordt de indiener de daartoe strekkende vraag van de leden van de fracties van **CDA**, **VVD** en **D66**.

De bedoelde jurist onthoudt zijn handtekening in ieder geval aan de overeenkomst indien deze in strijd is met de openbare orde, de goede zeden of met dwingend recht, waarbij overigens in geval een vaststellingsovereenkomst in de zin van artikel 900 Boek 7 Burgerlijk Wetboek wordt gesloten, ten aanzien van het aspect «strijd met dwingend recht» het bepaalde in artikel 904, Boek 7 Burgerlijk Wetboek geldt. Voorts onthoudt de bedoelde jurist zijn handtekening aan de overeenkomst indien er overduidelijk sprake is van een onevenwichtige overeenkomst. Deze situatie zal zich bij hoge uitzondering voordoen omdat de overeenkomst vrijwel steeds tot stand zal komen onder leiding van de desbetreffende jurist en er op die grond geen sprake is van een formeel toetsingsmoment. Denkbaar is overigens – en de indiener zou daarvan een voorstander zijn – dat in de overeenkomst de belangen van ieder van partijen worden geëxpliciteerd en wordt aangegeven op welke wijze deze met elkaar in evenwicht zijn gebracht. Een dergelijke in de overeenkomst opgenomen considerans zou veel duidelijkheid scheppen waar deze thans vaak ontbreekt. De indiener verwijst in dit verband nog naar de opmerking van de minister tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, gemaakt tijdens de gedachte-wisseling over de positie van de zwakkere partij in het kader van de administratieve echtscheiding:

*Men dient zich niet te veel illusies te maken dat dit wezenlijk anders is bij de rechterlijke macht. Alleen als er echt scheve verhoudingen naar voren komen, bestaat de mogelijkheid om in de overeenkomst te treden. Verder wordt er getoetst of aan een aantal wettelijke eisen is voldaan<sup>1</sup>.*

Opgemerkt zij in dit verband dat in de overgrote meerderheid van de gevallen de notaris, advocaat of scheidingsbemiddelaar het gehele materiële scheidingsproces zal begeleiden, waardoor er geen sprake zal zijn van een statisch toetsingsmoment zoals in een gerechtelijke procedure op gemeenschappelijk verzoek het geval is bij de door de rechter uitgevoerde toets, die in de praktijk ook hooguit marginaal is. De indiener is van mening dat op grond van het voorgaande de voorgestelde toetsing door

---

<sup>1</sup> Handelingen II, 2004–2005 p. 85–5098.

de scheidingsbemiddelaar een betere is dan de toetsing waartoe de rechter in staat zal zijn in een procedure op gemeenschappelijk verzoek, tenzij aan het indienen van een gemeenschappelijk verzoek ook een vergelijkbaar voortraject van zorgvuldig overleg is voorafgegaan, bijvoorbeeld onder leiding van de advocaat die het verzoekschrift indient. Tot slot brengt de indiener naar voren dat de eisen waaraan de scheidingsbemiddelaar zal dienen te voldoen en de kwalificaties waarover deze zal dienen te beschikken, vastgelegd zullen worden in een algemene maatregel van bestuur. De indiener ziet voor zich dat deze eisen veel gelijkenis zullen vertonen met die welke worden gesteld aan de forensisch mediator. Voor een opsomming van deze vereisten verwijst de indiener naar de Nota naar Aanleiding van het Verslag aan de Tweede Kamer<sup>1</sup>.

#### **4. Rechterlijke echtscheiding met kinderen**

##### *4a. Ouderschapsplan*

Zoals bekend hebben conflictueuze echtscheidingen allerlei negatieve effecten op kinderen, zoals slechtere schoolprestaties, depressieve klachten, riskantere gewoontes en later mogelijk relatieproblemen. In het literatuuronderzoek «Het verdeelde kind» worden om deze redenen diverse aanbevelingen gedaan, zoals meer aandacht voor kinderen tijdens het scheidingsproces en het verplicht opstellen van een ouderschapsplan voor de tijd na de scheiding. Ook de leden van de **D66**-fractie staan positief tegenover een door de ouders op te stellen ouderschapsplan, nu dit de verantwoordelijkheid om praktische en werkbare afspraken te maken op de eerste plaats bij de ouders zelf legt.

Indiener acht het zeer in het belang van de kinderen dat er door de ouders zelf goede afspraken worden gemaakt over hun verzorging en opvoeding en de omgang na de echtscheiding. Met de voorwaarde van een ouderschapsplan bij het echtscheidingsverzoek wil initiatiefnemer ouders dwingen na te denken over de invulling van hun ouderschap na de scheiding. Ze moeten daarvoor concrete afspraken maken. De verantwoordelijkheid voor de gevolgen van de echtscheiding voor de kinderen moet bij de ouders blijven en niet kunnen worden afgeschoven, aangezien men ook na de scheiding ouder blijft.

Door het opstellen van een goed ouderschapsplan waarin een meer gelijkwaardige rol in de zorg- en opvoedingstaken van beide ouders is vastgelegd, kan voorkomen worden dat men bijna automatisch in het traditionele patroon komt waarbij de kinderen bij de moeder verblijven en de vader zo nu en dan omgang met de kinderen mag hebben.

De leden van de **CDA**-fractie wilden de mening van indiener weten over de bereidheid en kunde van elke ouder om met de andere ouder in harmonieus overleg te treden. Indiener geeft toe dat dat niet in alle gevallen even gemakkelijk zal zijn, zoals ook de **VVD**-fractie opmerkt, maar wil dat ouders wel gedwongen worden om daartoe zelf een poging te doen. Als het de ouders samen niet lukt om een ouderschapsplan op te stellen kan de rechter hen naar een bemiddelaar verwijzen met als doel om de ouders alsnog in onderling overleg tot afspraken te laten komen over de gevolgen van de echtscheiding (zie art. 818 lid 2 Rv).

Als er een ouderschapsplan tot stand is gekomen zal de rechter dit plan toetsen en oordelen of het overeengekomene een evenwichtige afweging van de belangen van beide ouders is en ook in het belang van het kind.

Als er een ouderschapsplan van het Internet is gedownload, een mogelijkheid die de **VVD**-fractie suggereerde om de gang naar de rechter mogelijk te maken, zal de rechter dat zeker opmerken en de ouders hierover vragen stellen en eventueel naar een bemiddelaar verwijzen om alsnog tot goede afspraken te komen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2004–2005, 29 676, nr. 9  
paragraaf 4 pagina 18.



Zowel de leden van de **CDA**-fractie als die van de **VVD**-fractie vroegen zich af of de vormgeving van het verplichte ouderschapsplan geen strijd opleverde met art. 6 EVRM nu het verzoekschrift tot echtscheiding een ouderschapsplan moet bevatten, zie art. 815 lid 2 Rv. Het verplichte ouderschapsplan zal geen strijd met art. 6 EVRM opleveren, aangezien toegang tot de rechter mogelijk blijft. In het verzoekschrift tot echtscheiding moet namelijk worden vermeld over welke van de gevraagde voorzieningen overeenstemming is bereikt en over welke niet plus de reden waarom geen overeenstemming is bereikt, zie art. 815 lid 3 Rv. En voor het ouderschapsplan geldt dat als dit redelijkerwijs niet kan worden overgelegd daaraan op andere wijze kan worden voldaan. Er kunnen dus andere stukken worden overgelegd of er kan op andere wijze in worden voorzien, een en ander ter beoordeling van de rechter, aldus art. 815 lid 5 Rv. Een ouder kan bijvoorbeeld in zijn verzoekschrift gemotiveerd aangeven waarom het niet gelukt is om gezamenlijk een ouderschapsplan op te stellen en zelf aangeven hoe hij of zij vindt dat het voortgezet ouderschap moet worden vormgegeven.

#### *4b. Belangen van minderjarige kinderen*

De **VVD**-fractie merkt op dat de verzorgende ouder verplicht is de ontwikkeling van de band van het kind met de andere ouder te bevorderen (art. 1:247 lid 3 BW) gedurende de gehele minderjarigheid en vraagt zich af of een kind daarmee altijd zonder meer is gebaat. en waarom niet een bepaling is opgenomen die de mogelijkheid biedt om de ouder die zijn/haar verplichtingen niet nakomt, deze rechten verspeelt of kan verspelen. In artikel 247 is de aard en de omvang van het ouderlijke gezag opgenomen. In het eerste lid is opgenomen dat de ouders de plicht en het recht hebben om hun kinderen te verzorgen en op te voeden en in het tweede lid wat onder verzorging en opvoeding moet worden verstaan. Het wetsvoorstel voegt zoals de leden van VVD-fractie opmerken een nieuw derde lid toe.

Dit artikel is belangrijk omdat hierin duidelijk wordt bepaald wat de grenzen zijn van het ouderlijk gezag ongeacht de samenlevingsvorm van de ouders (en zelfs van overeenkomstige toepassing is op de voogd of een ander die het kind als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, zie artikel 249.) De toevoeging maakt duidelijk dat de ouders geen afspraken in het ouderschapsplan mogen vastleggen waarin contact tussen het kind en een ouder verbroken wordt. Dit zou immers in strijd zijn met de wet (zie ook artikel 251, vierde lid, onder d (nieuw)).

Indiener erkent dat er gevallen zijn waarbij het in het belang van de kinderen is dat er, eventueel tijdelijk, geen contact is met de andere ouder. In zijn beslissing van 18 november 2005 (NJ 2005, 574) heeft de Hoge Raad voor een dergelijk geval aangegeven dat de «omgang» tussen ouder en kind tijdelijk geschorst kan worden, ook als die ouder samen met de andere ouder met (gezamenlijk) gezag is belast. Er is dan sprake van een geschil tussen de ouders, dat op grond van art. 1:253a BW aan de rechter kan worden voorgelegd, die met de uitspraak kan komen dat een ouder tijdelijk geschorst wordt in de uitoefening van zijn omgangsrecht. Dit moet dan wel in het belang van het kind zijn. Ook na de wijziging van de procedure zoals die in het initiatiefwetsvoorstel in de artikelen 1:253a BW en 1:377e is neergelegd, blijft het mogelijk dat de rechter het in het belang van het kind acht een van de ouders tijdelijk te beperken in de uitoefening van zijn in art. 1:247 lid 3 BW bedoelde recht. Het spreekt voor zich dat de plicht om de band met de andere ouder te bevorderen op dat moment tijdelijk vervalt, zoals dit ook nu al het geval is voor de plicht tot verzorgen

en opvoeden. Het is dus niet noodzakelijk om hiervoor een aparte wettelijke bepaling op te nemen.

In de beantwoording op de gestelde vragen over het ouderschapsplan is indiener al ingegaan op de gevolgen van echtscheidingen voor kinderen en het rapport «Het verdeelde kind». Indiener acht het van groot belang nog eens te benadrukken dat bij het opstellen van een ouderschapsplan of, in uitzonderingsgevallen, vaststellen van «slechts» een omgangsregeling maatwerk tot stand moet worden gebracht, waarbij op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met het belang van de minderjarige kinderen en de praktische omstandigheden van ieder der ouders. Een fifty/fifty-verdeling van de ouderschapstaken kan daarbij passend zijn, maar ook een andere verdeling is mogelijk. In de tekst van art. 1:251 lid 4 is een aantal elementen opgenomen, waarmee een concrete invulling naar de praktijk en omstandigheden kan worden gemaakt. Een tegenstelling tussen enerzijds het belang van de kinderen en anderzijds het belang van beide ouders of een van hen moet niet als uitgangspunt worden genomen. Juist voortzetting van de relatie van het kind met beide ouders is meestal in de eerste plaats in het belang van het kind, maar ook in het belang van de beide ouders, ondanks het verbreken van de affectieve relatie tussen die ouders.

## 5. Rechtsgang voor executieproblemen

Indiener heeft een sterk gevoel van herkenning bij de gestelde vragen van de leden van de **CDA**-fractie, de **PvdA**-fractie, de **VVD**-fractie en de **D66**-fractie. Immers, de vraag in hoeverre het wenselijk en verantwoord is voormalige echtelieden toegang tot de rechter te verlenen inzake nakoming van de in het ouderschapsplan of door de rechter vastgelegde afspraken zonder verplichte procureurstelling heeft – zoals deze leden ook constateren – ook in een aantal uitgebrachte adviezen de nodige aandacht gekregen. In verschillende bewoordingen vragen de leden van de vier genoemde fracties nu opnieuw aandacht voor de in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen wijze van toegang tot de rechter. Zo vragen de leden van de **CDA** fractie hoe de initiatiefnemer een vloed van schriftelijke aanvragen door rechtzoekenden voor wie veel emotionele belangen op het spel staan denkt te voorkomen, vragen de leden van de **PvdA**-fractie of de laagdrempelige toegang in de voorgestelde vorm wel wenselijk is gelet op de overbelasting van de rechterlijke macht en vragen de leden van de **VVD**-fractie of niet moet worden gevreesd voor een stroom aan bagatelzaken. De leden van de fractie van **D66** oordeelden op zichzelf positief dat als de afspraken in het ouderschapsplan geschonden worden er een snelle en adequate rechtsgang zonder procesvertegenwoordiging mogelijk moet zijn, maar stellen de vraag of de mogelijkheid van een snelle stap naar de rechter ouders voorzichtiger maakt bij het overtreden van ouderschapsregelingen, of dat ouders juist voor elke onenigheid naar de rechter zullen stappen.

Ook in de behandeling in de Tweede Kamer is daarover uitvoerig van gedachten gewisseld en tot aan de stemming discussie gevoerd. Indiener wil benadrukken dat de wettekst, die thans wordt voorgesteld om in de artikelen 253a en 337e Burgerlijk Wetboek te worden opgenomen, nadrukkelijk het karakter heeft van een compromis. Op basis van hetzelfde type vragen als thans vanuit de Eerste Kamer is geformuleerd, heeft indiener bij herhaling het oorspronkelijke initiatief aangepast. Daarbij is het ten opzichte van het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel beduidend moeilijker gemaakt om een (dreigend) geschil tussen beide ouders over de toepassing van het ouderschapsplan of de omgangsregeling aan het oordeel van de rechter te onderwerpen.

Zo wil indiener er op wijzen dat ter gelegenheid van de behandeling in eerste termijn in de Tweede Kamer door hem is toegezegd de aanvaankelijke termijn van twee weken waarbinnen een mondelinge behandeling ter zitting op verzoek van een of van beide ouders zou moeten plaatsvinden te verlengen tot een termijn van drie weken. Die termijn is thans in het wetsvoorstel in de voorgestelde wetsartikelen 253a en 377e neergelegd. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor zowel de griffie van de rechtbank als voor de rechter om partijen door c.q. terug te verwijzen naar een mediator aanzienlijk verruimd en is het schriftelijkheidsvereiste in de voorgestelde wettekst opgenomen. Bovendien is opgenomen dat stukken dienen te worden overgelegd bij de indiening van het verzoek.

Ingeval aan de echtscheiding een scheidingsbemiddeling vooraf is gegaan, zullen de scheidende ouders zich veelal via de overeenkomst verplicht hebben om bij een gerezen geschil eerst weer contact op te nemen met de scheidingsbemiddelaar en niet direct naar de rechter te stappen. Ouders zullen daardoor vaak al worden aangespoord om eerst door (begeleid) overleg te trachten hun (dreigende) geschil op te lossen.

Op grond van de hiervoor nog eens opgesomde argumenten blijft indiener van mening dat gaandeweg voldoende «zeefwerking» in het wetsvoorstel is aangebracht en de zogenaamde «bagatelzaken» voldoende kunnen worden geweerd. Overigens is de indiener van mening dat nu steeds meer wordt onderkend dat het maken van afspraken over de voortgezette opvoeding van kinderen na de scheiding in een ouderschapsplan in het belang van minderjarige kinderen is en bij wet wordt voorgesteld dat gemaakte afspraken steeds een rechterlijke toets behoeven, het niet logisch is geschillen over de naleving van de afspraken of rechterlijke uitspraak daarover lichtvaardig als «bagatel» aan te merken. Serieuze uitvoeringsgeschillen die niet onderling of via scheidingsbemiddeling kunnen worden opgelost, behoren aan het oordeel van de rechter te kunnen worden onderworpen. Er is dus géén sprake van tegenstrijdigheid met de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting bij scheiding een ouderschapsplan op te stellen, zoals de leden van de **D66**-fractie lijken te suggereren met hun vergelijkende vraag daarover.

De kwestie van het al dan niet alsnog in de wet opnemen van een verplichte procureurstelling heeft in de derde termijn van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer nog tot een voorgesteld doch uiteindelijk verworpen amendement geleid. Het betreft het gewijzigd amendement De Pater-van der Meer (Tweede Kamer, 2004–2005, 29 676 nr. 31). Korthedshalve verwijs ik hierbij naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 21 november 2005 over dit onderwerp<sup>1</sup>.

Tenslotte wil indiener nog een drietal overwegingen aan de betrokken leden van de Eerste Kamer meegeven.

In de eerste plaats de overweging dat snelheid bij het doorhakken van een knoop over een sluimerend maar mogelijk escalerend geschilpunt bij de invulling van een ouderschapsplan of omgangsregeling geboden kan zijn. Het is juist in het belang van het betrokken kind of de kinderen dat er betrekkelijk snel duidelijkheid komt. Het inschakelen van een procureur werkt niet alleen kostenverhogend, maar ook vertragend. Immers, een advocaat zal ook gehouden zijn zich te gedragen naar de gedragsregels van zijn/haar beroepsgroep en zich – zeker wanneer het beroep op de rechter wordt gedaan enige tijd na de echtscheidingsprocedure – eerst schriftelijk tot de andere ouder moeten richten, die vervolgens ook weer een (desgewenst nieuwe) advocaat in de arm zal moeten nemen. Indien vervolgens eerst een discussie tussen advocaten ontstaat en pas daarna – als geen overeenstemming wordt bereikt – een verzoekschrift wordt inge-

---

<sup>1</sup> (Tweede Kamer, 2004–2005, 29 676, nr. 33).

diend, bestaat het risico dat het geschilpunt inmiddels is uitgegroeid tot een behoorlijk geschil tussen ouders, waarvan de kinderen de dupe zijn. Dit klemt temeer als ook reeds bemiddeling via een scheidingsbemiddelaar die geen advocaat is werd beproefd, maar ook zonder advocaat. Juist dan is de procureurstelling extra belastend en vertragend.

De tweede overweging is dat indiener zich zowel bij de inschakeling van bemiddelaars als bij de vraag wie ouders zouden kunnen adviseren bij een na de scheiding rijzende conflictsituatie, niet heeft willen uitspreken in het voordeel van een bepaalde beroepsgroep. Familierechtadvocaten maar ook stagiaires van advocatenkantoren doen echtscheidingsprocedures, advocaten en notarissen doen thans flitsscheidingen en beëindigingen van een geregistreerd partnerschap en notarissen doen vaak ook ontbinding van een samenlevingscontract. Met scheidingsbemiddeling door daartoe opgeleide scheidingsbemiddelaars is in experimenten ervaring opgedaan.

Veel advocaten en notarissen hebben ook een opleiding in (scheidings-)bemiddeling gevolgd. In het wetsvoorstel werd aanvankelijk een specifieke opleiding van de scheidingsbemiddelaar geëist bij het toelaten tot de administratieve echtscheiding. Deze eisen zijn aangepast door aanvaarding van het subamendement Weekers (Tweede Kamer, 2005–2006, 29 676, nr. 34). Motivering hiervoor was de omstandigheid dat kinderen niet meer bij de administratieve scheiding betrokken zouden zijn. Verplichte procureurstelling zou er toe kunnen leiden dat met name de beroepsgroep advocaten in een bevoorrechte positie worden gebracht bij het begeleiden van en bemiddeling in optredende moeilijkheden bij de uitvoering van ouderschapsplannen en omgangsregelingen, zonder dat een meer specifieke deskundigheid aanleiding voor zo'n wettelijke voorrangpositie vormt.

In de derde plaats wil indiener nog opmerken dat ook hij natuurlijk niet met zekerheid kan voorspellen hoe de voorgestelde procedures van artikel 253a en 377e in de praktijk zullen functioneren. Echter ook de huidige procedures tot nakoming van gemaakte afspraken of bij het ontbreken daarvan, vormen een belasting van de rechterlijke macht en houden het risico in van voortslepende conflicten tussen ouders, die ten koste gaan van de belangen van de betrokken kinderen. Juist daarom acht indiener het – met de getroffen waarborgen, zeefwerking en verwijzingsmogelijkheden – verantwoord om de voorliggende wettekst te verdedigen. De evaluatie die in het wetsvoorstel na drie en na zes jaar is voorzien biedt bovendien zonedig voldoende mogelijkheden om eventueel optredende knelpunten in de praktijk weg te nemen.

#### *5a. Geen hoger beroep*

Ook de door de fracties van **PvdA en VVD** gestelde vraag of hoger beroep mogelijk zou moeten zijn na een of meer door de rechter genomen beslissing(en), op basis van de in artikel 253a of artikel 377e geschetste procedure, heeft bij de wetsbehandeling tot nog toe de nodige discussie opgeleverd. Ook hier geldt dat – evenals bij de keuze om al dan niet verplichte procureurstelling te handhaven – een afweging heeft plaatsgevonden tussen de wens een conflict niet onnodig lang te laten voortslepen en het scheppen van extra waarborgen voor zorgvuldigheid.

Er is een parallel getrokken met de echtscheiding via de rechter op gemeenschappelijk verzoek, waarvan ook geen hoger beroep mogelijk is. Ook is gekeken naar de huidige praktijk, waar voormalige echtelieden tegen hoge kosten elkaar vaak jarenlang bezig houden met procederen over hetzelfde geschilpunt, vaak ten koste van de betrokken kinderen.

Daarom is gekozen voor een rechter die een beslissing te nemen in een uitvoeringsgeschil; er is immers altijd al een ouderschapsplan of een door de rechter getroffen omgangsregeling. De rechter is meer armslag gegeven omdat juist de huidige praktijk het probleem kent van vaak gebrekkige naleving van rechterlijke beschikkingen over gezags-uitoefening en omgang. Bovendien roept de huidige formulering van artikel 812 Rv vragen op in het licht van de sinds 1998 als uitgangspunt in de wet opgenomen gezamenlijke gezagsuitoefening na de echtscheiding.

Indiener erkent dat een beslissing van de rechter kan ingrijpen in het family life, doch ziet wat dat betreft geen wezenlijk verschil met de huidige beslissingsbevoegdheid van rechters in Kort Geding of bij verzoekschrift-procedures in familiezaken. Juist de lange duur en het gebrek aan effectivering van rechterlijke uitspraken zijn daarbij een doorn in het oog. Indiener is niet bevreesd voor het gedurende de gehele minderjarigheid voortduren van een beslissing, waartegen geen hoger beroep mogelijk zou zijn.

De rechter zal op basis van de wetsgeschiedenis gehouden zijn om zijn nieuwe rol bij de zitting op basis van artikel 253a en 377e in te vullen zoals die is bedoeld, namelijk een knoop door te hakken over uitvoeringsgeschillen ten aanzien van eerder overeengekomen of vastgelegde afspraken over gezagsuitoefening of omgang. De rechter kan daarbij natuurlijk niet in feite tot gezagswijziging overgaan of de omgang tot in lengte van jaren ontzeggen. Immers, juist door aanvaarding van het amendement van de leden Kalsbeek en De Pater-van der Meer (Tweede Kamer, 2005–2006, 29 676, nr. 26) is een aparte procedure voor gezagswijziging gehandhaafd, via verzoekschrift en met verplichte procureurstelling. De procedures ex artikel 253a en 377e beogen geenszins de rechter de mogelijkheid te bieden een van beide ouders gedurende de gehele minderjarigheid buitenspel te zetten.

Het wetsvoorstel is zo geformuleerd dat waar enigszins mogelijk (niet tegen het zwaarwegende belang van het kind) beide ouders op gelijkwaardige wijze na de scheiding een aandeel behouden in de verzorging en opvoeding van hun kinderen, waarmee tenminste tussen het kind en ieder van beide ouders voldoende contact mogelijk blijft.

Bovendien kan een ouder altijd een nieuw verzoek tot de rechtbank richten indien omstandigheden wijzigen, wat met het verloop der tijd al snel het geval kan zijn. Ook cassatie in het belang der wet, het voeren van een Kort Geding of het bij verzoekschrift vragen om wijziging van het gezag kan onder extreme omstandigheden een mogelijkheid bieden een volstrekt onjuiste rechterlijke uitspraak door een betere te doen vervangen.

## **6. Brussel II – erkenningsproblemen buiten de EU**

De leden van de **CDA**-fractie, de **PvdA**-fractie, de **VVD**-fractie en de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** hebben de erkenning van de administratieve scheiding in de voorgestelde vorm aan de orde gesteld, zowel voor wat betreft de erkenning door landen van de Europese Unie als door landen daarbuiten. Daar wil de indiener gaarne als volgt op reageren.

De belangrijkste reden om de mogelijkheid te scheppen voor een administratieve scheiding is een alternatief bieden voor de huidige flitscheiding. Daarbij komt een belangrijke principiële overweging aan de orde. De rechter is er primair om geschillen te beslechten en niet om overeenstemming tussen partijen te bekrachtigen.

De huidige flitsscheiding wordt gebruikt door partners die het met elkaar eens zijn om te scheiden. De flitsscheiding biedt daarvoor een relatief goedkope, snelle en daarmee laagdrempelige vorm van scheiding buiten de rechter om. De flitsscheiding kent naast een aantal voordelen ook een aantal forse bezwaren. Het belangrijkste daarvan is dat deze vorm van scheiden niet overal in het buitenland wordt erkend. De voorgestelde vorm van administratieve scheiding heeft wel de voordelen van de flitsscheiding, maar kent de nadelen daarvan nadrukkelijk niet.

Met de in het wetsvoorstel geïntroduceerde vorm van administratieve scheiding is beoogd dat deze in ieder geval in de lidstaten van de Europese Unie wordt erkend. Met de inwerkingtreding van de Verordening Brussel II bis in maart 2005 is dit gewaarborgd. De in het wetsvoorstel geïntroduceerde vorm van administratieve echtscheiding voldoet aan de vereisten van deze verordening. Het betreft een «constitutieve beslissing» van een «autoriteit».

Het aspect van de erkenning is ook uitgebreid aan de orde geweest tijdens de behandeling in de Tweede Kamer. In de tweede termijn van de plenaire behandeling concludeert de minister van Justitie:

«Ik stel voorop dat, met de wijzigingen die zijn voorgesteld door de heer Luchtenveld, de regeling van de administratieve scheiding Brusselsproof is. In elk geval voldoet de regeling aan de vereisten van de Europese verordening. Van belang is daarbij het constitutieve element van de constatering van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Er is in wezen geen echtscheiding bij onderlinge overeenstemming; een echtscheiding wordt, net als de huwelijksluiting, vastgesteld door een bevoegde autoriteit. In hoeverre een dergelijke scheiding ook buiten het rechtsgebied van de Europese verordening zal worden erkend, valt niet met zekerheid te zeggen, net zomin als met zekerheid valt te zeggen of een huwelijk dat gesloten is naar Nederlands recht zonder meer in alle landen erkend zal worden. Dus die onzekerheid zit er naar beide kanten in. Er zijn inderdaad verdragen op het terrein van het echtscheidingsrecht, zoals het Haags Echtscheidingsverdrag van 1970, maar dat verdrag is slechts door een beperkt aantal landen buiten de Europese Unie gesloten. Ter geruststelling van enkele Kamerleden zeg ik dat de problemen die wij thans ondervinden met de flitsscheiding zich met deze regeling niet zullen voordoen. Een scheiding volgens deze procedure zal waarschijnlijk ook buiten de grenzen van de Europese Unie worden erkend als men woonachtig is in Nederland en de Nederlandse nationaliteit heeft.

Wel kan er een probleem ontstaan indien er onderdanen zijn uit een ander land die hier volgens ons recht op deze wijze komen echtscheiden. Dat kan strikt genomen omdat men het recht kan kiezen waaronder men wenst te vallen, want er zijn landen, bijvoorbeeld Turkije, die eisen dat het echtscheidingsrecht van de partners wordt toegepast. In die gevallen kan geen erkenning plaatsvinden. Wanneer Turkije toetreedt tot de Europese Unie wordt dat anders vanwege de toepassing van de Europese Verordening. Maar ik wil hier geen tere kwesties aan de orde stellen.»

Geconcludeerd mag worden dat de voorgestelde vorm van administratieve scheiding niet alleen in de lidstaten van de Europese Unie zal worden erkend, maar ook elders ter wereld. Dit laatste hangt af van het recht dat in het betreffende land geldt. Daarop heeft de Nederlandse wetgever geen invloed. Dit probleem geldt dus ook voor een scheiding via de rechter!

Het ligt in de rede om over deze vorm van scheiding in het buitenland heldere voorlichting te geven. De minister van Justitie zou in internationale gremia zonedig deze vorm van scheiding moeten uitdragen.

## 7. Toets op consistentie?

Nog vermeld staat dat de belangen van minderjarige kinderen in het convenant voor de administratieve scheiding moeten zijn behartigd. Via amendement is bij de behandeling in de Tweede Kamer de administratieve scheiding voor echtparen met minderjarige kinderen onmogelijk gemaakt. Naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie dient deze bepaling daarom uit art 149b lid 2 geschrapt te worden.

Indiener moet allereerst vaststellen, dat de constatering van de leden van de VVD-fractie niet geheel juist is, waar het de omschrijving van het amendement dat in de Tweede Kamer is aangenomen betreft. Door aanvaarding van het Nader gewijzigd amendement van de leden Kalsbeek en De Pater-van der Meer ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 18, Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 29 676, nr. 25, is in artikel 149a0 in het wetsvoorstel opgenomen dat de administratieve echtscheiding niet van toepassing is op echtgenoten die al dan niet gezamenlijk het gezag uitoefenen over een of meer kinderen. Die in artikel 149a0 opgenomen formulering sluit volgens de indiener niet uit dat er toch minderjarige kinderen bij een administratieve scheiding betrokken kunnen zijn, namelijk kinderen over wie de echtgenoten geen van beiden het gezag hebben. Dit kan aan de orde zijn bij kinderen uit een vroegere relatie. Indiener geeft toe dat het hier niet om grote aantallen zal gaan, maar strikt formeel kan zo'n situatie zich voordoen. In een onlangs in het Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie opgenomen artikel komt prof. mr. S.F.M. Wortmann tot de conclusie dat ten aanzien van de vraag voor welke echtgenoten de administratieve scheiding is open gesteld, de gemaakte keuzen haar logisch voorkomen<sup>1</sup>.

In antwoord op de opmerkingen van de leden van de **VVD** en **CDA**-fractie merkt indiener op dat hij kennis heeft genomen van het – inmiddels in WPNR 6656<sup>2</sup> gepubliceerde – artikel van prof. mr. A.J.M. Prof. Nuytinck over het belang van de initiatiefwetsvoorstel voor de notariële praktijk, en daarover ook met hem heeft gecorrespondeerd. Indiener heeft ook kennis genomen van het commentaar dat door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) op 31 januari 2006 aan de Eerste Kamer is gezonden. Ook daarin wordt nog een aantal suggesties tot aanpassing van de tekst van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel gedaan.

Indiener meent dat het nuttig is de verschillende suggesties tot aanpassing afzonderlijk van commentaar te voorzien. Hij merkt op dat de suggesties overigens nogal van karakter verschillen. Soms betreft het een gesuggereerde andere formulering, soms een beweerdelijke fout of omissie, maar in een enkel geval ook een pleidooi voor een wezenlijke aanpassing op een onderdeel van het wetsvoorstel. In een enkel geval betreft het ook een suggestie die het kader van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel te buiten gaat. Alles overziende, meent indiener dat het minder passend is de verschillende opmerkingen samen te vatten met de constatering dat het initiatiefwetsvoorstel nog twintig of meer fouten of slordigheden zou bevatten. Dit geldt temeer, waar in een aantal gevallen formuleringen zijn gesuggereerd, die in het overleg tussen indiener en de ondersteunende ambtenaren van het ministerie van Justitie en bureau wetgeving van de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest, maar daar zijn afgeraden of vervangen door de huidige tekst.

---

<sup>1</sup> WPNR 6656, p. 3.

<sup>2</sup> WPNR 6656, p. 162–169.

Voordat indiener de verschillende redactionele opmerkingen en suggesties voor aanpassing van zijn commentaar voorziet, wil hij ingaan op de vraag van de leden van de PvdA-fractie tot welke aanpassingen en correcties de diverse amendementen hebben geleid en of een consistentietoets op de gehele tekst van het wetsvoorstel plaats heeft gevonden en zo ja, met welk resultaat.

Indiener wijst erop dat ook bij dit initiatiefwetsvoorstel door de Tweede Kamer is gekozen voor de procedure die gebruikelijk is bij gecompliceerde wetsvoorstellen, namelijk het in tijd scheiden van de stemming over de ingediende amendementen en over de eindtekst van het wetsvoorstel. Op basis van een geconsolideerde doorlopende tekst van het wetsvoorstel, Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, nr. 35 heeft de door de leden van de PvdA-fractie gevraagde consistentietoets plaatsgevonden in nauw overleg tussen het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer en het ministerie van Justitie via de ambtenaren die indiener ambtelijke bijstand verlenen. Op basis hiervan is nog een flink aantal verbeteringen en wijzigingen aangebracht, zoals moge blijken uit de wijzigingen voorgesteld door de initiatiefnemer, Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 29 676, nr.35

Hieronder voorziet indiener de suggesties tot aanpassing van zijn commentaar:

### **Aantekeningen KNB**

Formulering: Artikel 149a0

Indiener verwijst naar zijn commentaar op de vraag van de VVD-fractie en naar zijn commentaar op prof. Nuytinck.

Formulering art 149a lid 3

Indiener heeft mede op advies van het ministerie van justitie nadrukkelijk afgezien van het mogelijk maken van vertegenwoordiging bij de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Artikel 149a lid 4 sub c De gekozen formulering is aangedragen door het Ministerie van Justitie.

Artikel 149a lid 5: Inderdaad een taalfoutje.

Artikel 149b lid 2: Zie antwoord op vergelijkbare vraag leden VVD-fractie

Letter O: huidige tekst is juist i.v.m.wijze van beantwoording vraag VVD

Letter P: idem

Letter R: tijdens Kamerbehandeling is voldoende toegelicht dat hier de toepassing van ouderschapsplan of omgangsregeling in de praktijk aan de orde is.

Letter X: idem

### **De opmerkingen van prof. Nuytinck:**

1. Ver Nummering van art. 149a0 e.v.: *Indiener heeft niet de behoefte hier een andere opbouw van het wetsvoorstel voor te stellen, nu bij amendement nadrukkelijk is gekozen voor het buiten toepassing verklaren van deze afdeling ingeval van gezag bij beide ouders of een van hen over minderjarige kinderen.*



2. In noot 15 merkt prof. Nuytinck op dat het opmaken van een akte in het daartoe bestemde register een merkwaardige juridische contaminatie zou zijn. Het opmaken van een akte en het inschrijven daarvan zijn twee verschillende dingen. De ambtenaar van de burgerlijke stand maakt eerst een akte op, die vervolgens wordt ingeschreven in de registers van de burgerlijke stand. *Indiener heeft echter niet de behoefte de formulering van art. 1:149a lid 3 BW te wijzigen nu daarin is aangesloten bij de formulering van de omzetting van het geregistreerd partnerschap in een huwelijk van art. 1:80g BW.*
  3. *In art. 149a lid 5 is inderdaad een taalkundige fout (kwaliteitseisen waaraan hij moet voldoen ipv waarover hij moet beschikken) ontstaan door een aangenomen amendement. De bedoeling van de wetgever is echter volstrekt helder.*
  4. In art. 149b lid 2 staat: «(...) betreffende de belangen van de minderjarige kinderen.» *Indiener beschouwt dit niet als een fout. Het is immers mogelijk dat er minderjarige kinderen zijn waarover echtgenoten niet het gezag uitoefenen maar die wel bij de procedure betrokken zijn.*
  5. In art. 150 lid 1 volgens Prof. Nuytinck «schriftelijke overeenkomst» moeten staan. *Volgens indiener is dat niet nodig: een overeenkomst die moet worden overgelegd kan alleen maar schriftelijk zijn.*
  6. *De woorden «op straffe van nietigheid» heeft indiener bewust uit het artikel 1:150 lid 1 BW weggelaten in verband met de mogelijke nietigheid van de administratieve scheiding.* Prof. Nuytinck vergelijkt deze bepaling met art. 80d en wil dat deze bepaling hetzelfde luidt.
  7. In art. 150 lid 1 onder c staat inderdaad ten onrechte «partners» in plaats van echtgenoten. *Dit is weliswaar een vergissing, maar de wettekst zal niet tot misverstand leiden.*
  8. Prof. Nuytinck wil dat art. 80d lid 2 wordt aangepast door art. 157 en 158 van toepassing te verklaren op de beëindiging van een geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden. *Een dergelijke inhoudelijke wijziging hoort volgens de indiener thuis in een ander wetsvoorstel tot aanpassing van het geregistreerd partnerschap, zoals dat na de evaluatie van dat instituut zou kunnen worden ingediend door de regering.*
  9. In art. 251 lid 3 ontbreekt na ontbinding van het huwelijk: anders dan door de dood of na scheiding van tafel en bed. Dat staat wel in lid 2. *Indiener meent dat nu het derde lid verwijst naar het tweede lid, een aparte vermelding niet noodzakelijk is.*
  10. Prof. Nuytinck wil als overkoepelend begrip in de wet het begrip scheiding opnemen, *echter in verband met internationale verdragen heeft de indiener op advies van het ministerie van justitie bewust gekozen voor de term «administratieve echtscheiding».*
  11. In art. 251 lid 4 zou volgens Prof. Nuytinck nog moeten staan: een zodanige verdeling van zorg- en opvoedingstaken, die laatste drie woorden staan er niet bij. *De zorg- en opvoedingstaken worden hier inderdaad bedoeld, maar volgens de indiener blijkt dat ook uit de context van het artikel.*
  12. In art. 253a lid 2 wil Prof. Nuytinck dat er na het woord «adres» het woord «woonplaats» wordt ingevoegd. *Deze bewoording is letterlijk overgenomen uit artikel 6:5 Algemene wet bestuursrecht en de toevoeging lijkt derhalve overbodig.*
- Ook in art. 253a lid 6 staat de kwaliteitseisen «waarover» in plaats van «waaraan» de bemiddelaar moet voldoen. Terecht constateert Prof. Nuytinck dat de in artikel 1:253a lid 5 BW geen scheidingsbemiddelaar behoeft te zijn. *De wettekst staat er dus volgens indiener terecht zo, ook in art. 818 lid 2 Rv.*
13. In art. 815 lid 2 Rv en 812 lid 2 Rv is vergeten achter de art. 247, 377a en 253a en 377 e BW te zetten. *Daarin heeft volgens indiener Prof. Nuytinck gelijk.*
  14. Verder valt Prof. Nuytinck over de gebruikte terminologie scheiding,

echtscheiding scheiding van tafel en bed en ontbinding. *Indiener wijst er echter op dat deze begrippen in zeer nauw overleg met het ministerie van Justitie zijn gehanteerd in de wettekst. Hij staat dan ook geen aanpassing hiervan voor.*

15. In art. 80c lid 1 onder c moeten naast advocaten en notarissen nog scheidingsbemiddelaars worden genoemd, stelt Prof. Nuytinck. Indiener is het hier niet eens met Prof. Nuytinck. Het amendement dat werd aanvaard ging niet over de scheidingsbemiddelaars bij beëindiging van een geregistreerd partnerschap. Desgewenst kan deze kwestie worden gezien bij de evaluatie van het geregistreerd partnerschap.
16. Art. 251 lid 4 bevat niet het woord «overeenkomst» terwijl daarnaar wel wordt verwezen in art. 252 lid 4 en 253sa lid 2. Indiener merkt daarover op dat in art. 251 lid 4 BW het ouderschapsplan de overeenkomst is en dat zelfde geldt voor art. 253sa lid 2 BW. Een ouderschapsplan is immers een overeenkomst.

Volgens Prof. Nuytinck moet de verwijzing in art. 80 e lid 1 naar art. 815 leden 2, 3 en 5 Rv worden geschrapt omdat deze overbodig is naast art. 828 Rv. *De indiener meent dat de verwijzing naar artikel 815 Rv hier de duidelijkheid ten goede komt.*

Tot zover de opmerkingen van professor Nuytinck in WPNR.

## **8. Verhouding tot wetsvoorstel 30 145**

In antwoord op de vragen van de leden van de **PvdA**-fractie en de leden van de **D66**-fractie over het door de regering ingediende wetsvoorstel 30 145 merkt indiener op dat al van verschillende zijden, onder meer tijdens symposia alsook door prof. Nuytinck in zijn beschouwing in het Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie (WPNR) is geconstateerd dat het initiatiefwetsvoorstel zoals dat thans ter behandeling voorligt in de Eerste Kamer in wezen een compromis is tussen het initiatiefwetsvoorstel en het wetsvoorstel van de minister.

Deze constatering is volgens indiener juist. Daar waar in correspondentie en tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling indiener en minister nog op een aantal punten lijnrecht tegenover elkaar stonden, is mede door verleende ambtelijke bijstand, en tussen minister en indiener gevoerd constructief overleg tot zodanige wijzigingen gekomen, dat de bezwaren van de minister grotendeels zijn weggenomen. Bovendien zijn bijna alle amendementen, die door de minister werden aanbevolen, aanvaard.

Prof Nuytinck gaat ervan uit dat minister Donner wetsvoorstel 30 145 intrekt, maar acht ook een kans aanwezig dat de minister met intrekking van zijn voorstel wacht, totdat het initiatiefwetsvoorstel in de Eerste Kamer is aangenomen.

Tijdens het gevoerde overleg tussen minister en indiener, heeft de minister toegezegd met het intrekken van het regeringsvoorstel te wachten op aanvaarding van het initiatiefwetsvoorstel door de Eerste Kamer. Ook tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer is dit door de minister aangegeven. Er zal in afwachting van de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Eerste Kamer van het regeringsvoorstel 30 145 ook geen Nota naar aanleiding van het verslag meer worden uitgebracht door de regering. Dat het Verslag van de Vaste Kamercommissie voor Justitie van de Tweede Kamer bij wetsvoorstel 30 145, waarvoor de inbreng door de leden moest worden geleverd in september 2005 en is vastgesteld op 30 september 2005, pas op 10 februari 2006 in druk is verschenen en in het Parlando-systeem is opgenomen, beschouwt

indieners als toeval, of althans hooguit als kennelijk ambtelijk lagere prioriteitstelling bij publicatie van het verslag.

Niet alleen uit de opstelling van de minister tijdens de plenaire behandeling in derde termijn, waarin hij ook constateerde dat er een zekere convergentie tussen de wetsvoorstellen was ontstaan, maar ook uit de op 14 december 2005 – dus na de eindstemming in de Tweede Kamer over het initiatiefwetsvoorstel 29 676 – door de minister ingediende derde nota van wijziging bij wetsvoorstel 28 867, nr. 12 inzake aanpassing wettelijke gemeenschap van goederen blijkt dat de regering reeds rekening houdt met het op enig tijdstip in werking treden van het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel 29 676.

Deze derde nota van wijziging bij wetsvoorstel 28 867 is gepubliceerd via het Parlendo-systeem op 19 december 2005.

Kortheidshalve verwijst de indiener nadrukkelijk naar de artikelen IVa en IVb van die nota van wijziging. Deze worden door de minister toegelicht als volgt:

«Door toevoeging van de artikelen IVa en IVb wordt rekening gehouden met de wijzigingen die het gevolg zullen zijn van invoering van het initiatiefwetsvoorstel 29 676 (Wet beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap). (...)»

## 9. Tenslotte

De leden van de **CDA**-fractie vragen naar de positie van de Raad voor de Kinderbescherming voorafgaand, tijdens en na de echtscheidingsprocedure. Zij vragen wat er met de kunde van de Raad op het gebied van de scheidings- en omgangsproblematiek gebeurt, nu de rol van de Raad minder pregnant wordt. De indiener wil daar als volgt op reageren.

Het is juist dat de indiener de voorkeur geeft aan een minder prominente rol voor de Raad van de Kinderbescherming ten aanzien van echtscheidingen. De Raad voor de Kinderbescherming moet zich primair bezig houden met de hoofdtaak waarvoor zij is opgericht. Naar zijn mening hoeft de Raad bij het overgrote deel van de scheidingszaken niet (meer) betrokken te worden. Slechts in uitzonderingsgevallen kan er een rol voor de Raad zijn weggelegd.

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een deugdelijke gezagsregeling ligt primair bij de ouders. Een eventuele taak voor de Raad voor de Kinderbescherming zou kunnen liggen in het helpen opstellen van een gezagsregeling. Ook dit betreft uitzonderingsgevallen. De Raad moet wat de indiener betreft daarnaast meer ingezet worden voor het begeleiden van de gezags- en omgangsregelingen, indien daarvoor gereede aanleiding is.

In de praktijk is het niet ondenkbaar dat forensisch mediators gebruik zullen maken van de kennis en deskundigheid van de Raad voor de Kinderbescherming, zoals de leden van de CDA-fractie suggereren. Het lijkt initiatiefnemer niet nodig om een gedeelte van de forensisch mediators speciaal hiervoor bij de Raad voor de Kinderbescherming onder te brengen, te meer omdat slechts in uitzonderingsgevallen de Raad zal worden ingeschakeld.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie in hoeverre de positie van de minder draagkrachtigen is gewaarborgd antwoordt indiener dat het wetsvoorstel daarin voorziet. Ten aanzien van de suggestie van deze leden dat het maximumtarief voor notariskosten in de familiepraktijk ook voor de administratieve echtscheiding bij minder draagkrachtige individuen zou kunnen gelden meldt indiener dat hij hier zeker positief tegenover staat. Het lijkt initiatiefnemer inderdaad niet juist indien de toegang tot de admi-

nistratieve scheidingsroute een financiële drempel kent, waardoor de route via de rechter automatisch als alternatief overblijft. Voor het inschakelen van een advocaat, notaris of scheidingsbemiddelaar wordt derhalve aangesloten bij de bestaande regelingen met betrekking tot minder draagkrachtigen. Dat ook scheidingsbemiddeling voor gefinancierde rechtshulp in aanmerking komt is ook door de minister van Justitie bevestigd<sup>1</sup>.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie om te reageren op de artikelenreeks in WPNR van mw. Mr dr. B.E.S. Chin-A-Fat en van prof. Mr M.V. Antokolskaia in het WPNR<sup>2</sup>, merkt indiener op dat in het artikel van Chin-A-Fat van wetsvoorstel 29 676 alleen de buitengerechtelijke scheiding aan de orde komt en niet het ouderschapsplan. De stand van zaken wordt besproken tot 8 april 2005. Volgens schrijfster kan het wetsvoorstel van Luchtenveld voor de administratieve echtscheiding op dat moment al worden ingevoerd. Het wetsvoorstel is na advisering en aanpassing namelijk flink doortimmerd. En vanzelfsprekend zal er na de invoering nog verbetering mogelijk blijken te zijn. Na 8 april 2005 heeft het wetsvoorstel nog een aantal wijzigingen ondergaan en zijn de nodige aanpassingen gevolgd.

Voor de administratieve echtscheiding zal het voorstel volgens mw. Mr dr. Chin-A-Fat nu zeker gereed zijn voor invoering.

Ten aanzien van het artikel van prof. Antokolskaia constateert indiener dat zij in haar artikel opmerkt dat er sprake is van twee strijdige wetsvoorstellen (29 676 en 30 145). Indiener wijst er op dat inmiddels niet langer sprake is van volledig concurrerende wetsvoorstellen, maar door de aanpassing en amendering een zekere convergentie is opgetreden. Een belangrijk punt van verschil is echter de administratieve echtscheiding, die niet in het regeringswetsvoorstel 30 145 is opgenomen. Een belangrijk deel van de voorstellen tot wijziging van de administratieve echtscheiding die prof. Antokolskaia in haar artikel doet, is inmiddels verwezenlijkt: de administratieve echtscheiding staat alleen nog open voor echtparen zonder minderjarige kinderen en de sanctie van nietigheid op het niet voldoen aan de gestelde voorwaarden is geschrapt.

Met de administratieve echtscheiding wordt de overheidsbemoedening op het gebied van echtscheiding geringer. De administratieve echtscheiding is inmiddels ook helemaal Brussel II-bis proof geworden: een constitutieve beschikking van de ambtenaar van de burgerlijke stand zonder inhoudelijke toetsing, wat niet leidt tot een inhoudelijke wijziging van de taak van de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Prof. Antokolskaia wijst nog op de mogelijke problemen als partijen er zelf niet uitkomen omdat zij niet tot overeenstemming kunnen komen over de gevolgen van de echtscheiding. In het huidige recht is het mogelijk dat partijen scheiden zonder over de gevolgen van de echtscheiding ook maar iets te regelen. In alle West-Europese landen die de administratieve echtscheiding kennen is voorafgaande overeenstemming over de gevolgen van de scheiding een wettelijke voorwaarde. Omdat de bevoegde administratieve instanties in deze landen beschikken over ruime bevoegdheden om de door partijen gemaakte afspraken te toetsen is het daar mogelijk om de belangen van de kinderen en/of de zwakkere partij te waarborgen, een vergelijkbare toetsingsbevoegdheid met die van de rechter. In de Oost-Europese landen is de administratieve instantie niet bij machte om de door partijen gemaakte afspraken te toetsen. Daarom staat de administratieve scheiding daar slechts open voor echtparen zonder kinderen.

Inmiddels is door een amendement de administratieve echtscheiding ook in ons land alleen mogelijk voor echtparen zonder minderjarige kinderen. Partijen moeten overeenstemming bereiken over de gevolgen van de echtscheiding op alle terreinen; bij de totstandkoming van die overeen-

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 676, nr. 24.

<sup>2</sup> WPNR, 6636, oktober 2005.

komst is een deskundige betrokken, die eventueel kan optreden als mediator. De deskundige moet de overeenkomst toetsen en ondertekenen, de sanctie hierop is niet langer nietigheid, aangezien dit zou kunnen leiden tot ongewenste situaties.

Bij het regeringsvoorstel dient alleen een ouderschapsplan te worden overgelegd bij echtscheiding en beëindiging van het geregistreerd partnerschap. Dit ouderschapsplan dient slechts te worden ondertekend door beide ouders en er is geen deskundige bijstand of mediation vereist. Sanctie is in beginsel niet-ontvankelijkheid, maar de rechter kan partijen naar een mediator verwijzen als hij dit kansrijk acht. Over de andere gevolgen van de echtscheiding hoeven partijen niets overeengekomen te zijn. Alleen wanneer nevenvoorzieningen worden verzocht moeten partijen aangeven waarover ze overeenstemming hebben bereikt en waarover nog niet.

Prof. Antokolskaia denkt dat van het verplicht stellen van het ouderschapsplan bij het eenzijdig verzoek beter kan worden afgezien en dat dat voor ouders die er samen uit kunnen komen niet nodig is. Beter is het opstellen van een ouderschapsplan op vrijwillige basis met behulp van een mediator te faciliteren voor degenen die daaraan behoefte hebben, vooral door de financiële drempels daarvoor te verlagen. Volgens prof. Antokolskaia neemt de overheidsbemoediging toe, ook al gaat zij deels schuil achter een geprivatiseerd etiket: de verplichte overeenkomst moet door de deskundige worden getoetst. Deze deskundige is niet in staat om een eigen oplossing aan partijen op te leggen, hij zal partijen uiteindelijk moeten verwijzen naar de rechter. Volgens prof. Antokolskaia zou de taak van de deskundige een andere moeten worden: hij zou het overeengekomene alleen moeten toetsen op strijd met een wettelijk voorschrift.

Indiener meent in reactie op de opmerkingen van prof. Antokolskaia in paragraaf 2 reeds voldoende te hebben aangegeven welke rol van de deskundige scheidingsbemiddelaar/jurist wordt verwacht bij het totstandkomen en toetsen van de overeenkomst bij een administratieve echtscheiding.

In een in december 2005 in het WPNR opgenomen artikel<sup>1</sup> volgt een reactie van prof. Nuytinck op de artikelen van de mw. Mr dr. Chin-A-Fat en prof. Antokolskaia. Daarop geeft mevrouw Chin-A-Fat een naschrift, waarin ze de nota's van wijziging bespreekt en wijst op het belang van goed geëquipeerde bemiddelaars.

Hierna volgt een bijdrage van prof. Antokolskaia, titel: Tweede Kamer stemt in met administratieve echtscheiding. Ze geeft aan dat wat aangenomen is een synergie is van de twee wetsvoorstellen. Ze plaatst ondermeer een kanttekening bij het aspect van de toegang tot de rechter zonder verplichte procureur. Deze kwestie is al door de indiener in paragraaf 5 besproken.

In antwoord op de vragen van de leden van de **D66**-fractie is indiener reeds ingegaan op de kwestie van financiële drempels bij het inroepen van mediation bij het opstellen van een ouderschapsplan.

Initiatiefnemer heeft uiteraard de NVVB om advies gevraagd, zo antwoordt indiener de daarover door de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** gestelde vraag. Deze vereniging stond positief tegenover het voornemen om een administratieve scheidingsroute te introduceren. Ambtenaren van de burgerlijke stand zullen zonder problemen deze extra taken kunnen uitvoeren. De kern van hun taak is immers het toetsen van formaliteiten, een inhoudelijke toets hoeven ze niet te doen.

---

<sup>1</sup> WPNR, 6648, december 2005.

## **Overgangsrecht**

Uiteraard geldt, zo antwoordt de indiener op daarover door de leden van de **VVD**-fractie gestelde vragen, voor de flitsscheidings eerbiedige werking. Datzelfde geldt voor de omgangsregelingen met betrekking tot de kinderen. Wel kunnen de omgangsregelingen op initiatief van één of beide ouders in een gezagsregeling, waarbij beide ouders het gezamenlijke gezag krijgen, worden omgezet. Mede op grond van Europees recht loopt de rechter in de praktijk al vooruit op de aanvaarding van wetsvoorstel 29 353 van de regering, voorzover het de daarin voorgestelde aanpassing van artikel 1: 253o BW betreft. Ouders moeten na aanvaarding van dit initiatiefwetsvoorstel voldoen aan de hierin opgenomen criteria.

Met deze memorie van antwoord hoopt indiener de gestelde vragen te hebben beantwoord.

R. Luchtenveld