

Vergaderjaar 2007–2008

30 145

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het bevorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 9 oktober 2007

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat de flitsscheiding vanwege de buitengewoon schrijnende gevolgen, die deze vorm van scheiding voor betrokkenen kan teweegbrengen, zal worden afgeschaft. Tevens bevat het wetsvoorstel belangrijke bijdragen tot een verbetering van de positie van het kind tijdens en na de echtscheiding, waarbij tot uitdrukking wordt gebracht, dat ook na het beëindigen van een relatie tussen de ouders de verbondenheid van hen beiden met het kind voortduurt en de beide ouders de kans krijgen hun ouderlijke verantwoordelijkheid waar te maken. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met enige reserve kennis genomen van het wetsvoorstel. De reden voor die reserve is gelegen in het feit dat de leden van de **VVD**-fractie vraagtekens stellen bij de effectiviteit van het voorgestelde ouderschapsplan in situaties waarin ouders niet bereid zijn bij de echtscheiding afspraken te maken over de kinderen.

De leden van de **VVD**-fractie hebben de volgende vragen over het wetsvoorstel.

De **PvdA**-fractie heeft op grote lijnen met instemming kennisgenomen van het Wetsvoorstel inzake bevordering van voortgezet ouderschap na echtscheiding en afschaffing van de zogenoemde flitsscheiding. Toch heeft zij nog wel enkele vragen, zowel met betrekking tot de flitsscheiding als het ouderschapsplan. Een en ander wordt in relatie geplaatst tot internationale verdragen, overbodige wetgeving en effectiviteit bij de uitvoering.

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA) en Duthler (VVD).

Dit wetsvoorstel wijkt inhoudelijk niet zoveel af van het eerder door de Tweede Kamer aangenomen, maar door de Eerste Kamer verworpen voorstel-Luchtenveld¹ (met uitzondering van de administratieve echtscheiding die daarin voor mensen zonder kinderen mogelijk werd gemaakt). Het onderhavige wetsvoorstel is met overgrote meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen en zal, naar verwachting van de leden van de **SP**-fractie, ook in deze Kamer op steun mogen rekenen. Desalniettemin blijft er wel een aantal vragen over met betrekking tot de praktische betekenis en de uitvoerbaarheid van het voorstel.

De leden van de fractie van **D66** hebben met de nodige aarzeling kennis genomen van dit voorstel. Dit aanvankelijk aangehouden voorstel volgt thans op het op 20 juni 2006 in de Eerste Kamer verworpen initiatiefvoorstel-Luchtenveld, dat dezelfde problematiek regelde, maar tevens de zogeheten administratieve scheiding ingeval van wederzijds goedvinden en het ontbreken van minderjarige kinderen mogelijk maakte. Deze leden betreuren het dat dit voorstel de mogelijkheid van echtscheiding zonder rechterlijke tussenkomst expliciet uitsluit. Ook vinden zij het jammer dat de mogelijkheden om meer in het algemeen tot een vereenvoudiging in het echtscheidingsrecht te komen niet zijn benut. Om deze redenen hebben deze leden behoefte aan een nadere uiteenzetting van het kabinet.

Ouderlijke verantwoordelijkheid

Artikel 1:247 lid 3 bevat de plicht van de ouder om de ontwikkeling van de banden met de andere ouder te bevorderen. Geldt deze plicht (wanneer die omgang in het belang is van het kind) ook voor de niet-ouder met gezamenlijk gezag ex artikel 1:253t of de derde die de voogdij heeft over het kind, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie?

Hoe dient aan de «gelijkwaardigheid» als bedoeld in artikel 1:247 lid 4 inhoud te worden gegeven? Gaat het hier altijd om co-ouderschap? En zo ja, is dat altijd een 50%–50% verhouding of mag het ook een andere verhouding zijn? Het blijkt in de praktijk nogal eens voor te komen, dat er problemen ontstaan bij co-ouderschapsregelingen als een van de ouders gaat verhuizen vanwege het werk of het ontstaan van een nieuwe relatie.

De effectuering van een door de ouders afgesproken of door de rechter opgelegde omgangsregeling of omgangsplicht levert in de praktijk vaak moeilijkheden op. Welke instrumenten kunnen worden gehanteerd om de verdeling van zorg- en opvoedingstaken daadwerkelijk af te dwingen als de andere ouder daaraan niet of niet voldoende meewerkt?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de «voorrangsregel» met betrekking tot de kinderalimentatie, zoals gegeven in artikel 1:400 van het wetsvoorstel. De vraag blijft echter hoe het zit met kinderen die uit diverse relaties van dezelfde ouder zijn geboren. Worden de kinderen uit een eerdere relatie niet ten onrechte veelal achtergesteld bij de nakomelingen uit een volgende relatie en zou daarvoor een oplossing moeten worden gegeven?

Hoe valt te motiveren dat een ouder geen omgang met zijn kind mag hebben op grond van gegronde redenen en deze ouder tóch mee mag beslissen over de opvoeding van het kind (artikelen 1:253a en 1:377a), zo vragen de leden van de **VVD**-fractie?

Anderen dan ouders, onder wie de verwekker van het kind, die in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staan, hebben naar huidig recht geen recht op omgang (artikel 1:377f). Zij hebben wel de bevoegdheid een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling te doen.

¹ Kamerstukken 29 676.

De rechter kan het verzoek afwijzen als het belang van het kind zich tegen toewijzing verzet. De rechter is naar huidig recht zeer terughoudend om dergelijke verzoeken toe te wijzen. Artikel 1:377a van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om allen die in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staan, recht te geven op omgang. Het verzoek kan slechts worden afgewezen op strikte gronden. Aan die gronden wordt niet gauw voldaan. De omgang moet dan bijvoorbeeld ernstig nadeel opleveren voor de geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van het kind. Het kind kan in een moeilijke, emotioneel belastende positie komen te verkeren als anderen dan de ouders recht hebben op een omgangsregeling. De leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met een omgangsrecht voor de verwekker, maar hoe zit het bijvoorbeeld met grootvaders en grootmoeders? En als die op hun beurt ook weer gescheiden zijn? Is er dan weer een afzonderlijke omgangsregeling? Wordt het kind niet heen en weer geslingerd tussen verschillende loyaliteiten, met alle problematische gevolgen van dien, als ook anderen dan de ouders recht kunnen doen gelden op een omgangsregeling?

De leden van de **SP**-fractie vragen zich af wat wordt verstaan onder het in artikel 247 lid 4 genoemde recht op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding? Het gevaar bestaat dat deze bepaling in de rechtspraak uitgelegd zal worden als een recht van de ouders op co-ouderschap, een 50%/50%- of 60%/40%-regeling. Letterlijk staat er: «het kind behoudt (...) recht op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding door beide ouders». Is de minister het er mee eens dat het recht van het kind op zoveel mogelijk continuïteit in de verzorging en opvoeding het wenselijk maakt dat na scheiding zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de tijdens de samenwoning bestaande situatie? De verwijzing naar het zorgmodel van C.A.R.M. van Leuven (memorie van toelichting, pagina 4) lijkt hierop te duiden.

Het is de leden van de **D66**-fractie opgevallen dat het voorstel weliswaar beoogt de gelijkwaardigheid van de ouders ook na een echtscheiding scherper te articuleren, maar dat het kabinet nadrukkelijk afziet van de mogelijkheid deze gelijkwaardigheidsnorm als beginsel expliciet in de wet vast te leggen. Het kabinet stelt zich blijkbaar (nota n.a.v. het verslag, pagina 14) op het standpunt dat een principiële keuze voor gelijkwaardigheid onvoldoende reden vormt om zulks ook te codificeren. De wet maakt immers, aldus het kabinet, geen onderscheid tussen ouders. Bovendien regelt de wet reeds het van rechtswege doorlopen van het ouderlijk gezag na een echtscheiding. Beide argumenten overtuigen voorshands echter niet. Dat in de wetgeving geen onderscheid wordt gemaakt tussen ouders is blijkbaar onvoldoende waarborg gebleken voor een ook in de praktijk geoperationaliseerde gelijkwaardigheid tijdens en na een echtscheiding. Waar het voorstel de gelijkwaardigheidsnorm beter tot zijn recht wil laten komen, zou een principiële vooropstelling van dit beginsel in de toepasselijke wetgeving een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van schade aan alle bij een echtscheiding betrokken partijen. Het enkele feit, dat in de bestaande wetgeving is geregeld dat het ouderlijke gezag na een echtscheiding van rechtswege doorloopt, miskent dat de ook in dit voorstel benadrukte gelijkwaardigheid over de gehele linie, dat wil zeggen met betrekking tot niet alleen het gezag, maar ook tot de opvoeding en verzorging, een wezenlijke aanscherping impliceert. In dat licht zou een codificatie van de gelijkwaardigheid van ouders als algemeen beginselmatig uitgangspunt van betekenis zijn. Graag zouden deze leden, met name in het licht van het aangenomen amendement-De Wit¹, een nadere reactie van het kabinet op dit punt vernemen.

¹ Kamerstuk 30 145, nr. 26.

Ouderschapsplan

Heeft de minister, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, kennisgenomen van het artikel van mr. F. Schonewille in WPNR nr. 6717¹, waarin wordt bepleit om reeds bij het opstellen van huwelijkse voorwaarden of samenlevingscontract een ouderschapsplan op te stellen. Kan hij de conclusie van mr. Schonewille onderschrijven?

Kan de minister (misschien door het noemen van een aantal sprekende voorbeelden) aangeven hoe de «praktische belemmeringen» als bedoeld in artikel 1:247 lid 5 moeten worden opgevat?

De aan het woord zijnde leden mogen er toch van uitgaan dat het wetsvoorstel meebrengt, dat een ouder, die weigert medewerking te verlenen aan het opstellen van een ouderschapsplan, het ingangzetten en de voortgang van een procedure niet kan blokkeren of onredelijk vertragen?

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af wat de toegevoegde waarde is van het ouderschapsplan? In de ellendige situatie van de echtscheiding zijn er echtparen die het niet lukt of die niet bereid zijn om een ouderschapsplan op te stellen. Te verwachten valt dat men van internet een model ouderschapsplan gaat downloaden, dit vervolgens invult met minimale, globale afspraken om zo aan het ouderschapsplan te voldoen. Wat is in die situatie de waarde van het ouderschapsplan?

Vanuit de praktijk vernemen de leden van de VVD-fractie dat bij de huidige regelgeving de overgrote meerderheid van de ouders van goede wil is en bij scheiding duidelijke afspraken met elkaar maakt over de kinderen. Deze ouders worden met het wetsvoorstel verplicht iets te doen wat zij al vrijwillig deden. Slechtwillende ouders, die ook nu geen afspraken maken over de kinderen, kunnen onder de verplichtingen van het wetsvoorstel uit. Waarom denkt de minister dat hij deze groep met de voorliggende plannen binnenboord krijgt?

Ouderschapsplan en eventuele mediation betekenen uitstel van de scheiding. Het is voor partijen van groot belang dat de echtscheiding zo snel mogelijk gerealiseerd wordt, zodat de werking van artikel 1:102 BW (schulden van de huwelijksgemeenschap) kan stoppen. Hoe lang is de redelijke termijn waarbinnen ouders geacht worden een ouderschapsplan op te stellen? Welke omstandigheden tellen mee? Doet een partij er verstandig aan een dossier op te bouwen teneinde te kunnen aantonen dat het niet gelukt is een ouderschapsplan op te stellen, maar dat betrokkene er wel alles aan gedaan heeft om het ouderschapsplan tot stand te brengen en het mislukken daarvan dus niet aan betrokkene ligt? Is bijvoorbeeld het enkele feit van een verblijf in een «blijf-van-mijn-lijfhuis» al voldoende om aan te tonen dat het ouderschapsplan niet gaat lukken?

Het ouderschapsplan is altijd een momentopname. Het belang van de kinderen kan heel andere afspraken vergen. Bovendien kan het plan na korte tijd al in de prullenmand verdwijnen als de omstandigheden van een van beide ouders veranderen, bijvoorbeeld als er een nieuwe partner in het spel komt en er verhuisd gaat worden naar een andere plaats. Wat is dan uiteindelijk de meerwaarde van het verplichte ouderschapsplan, dat juist in de meest emotionele periode waarin de scheidende ouders zich bevinden moet worden opgesteld? Is het ouderschapsplan niet meer een vorm van «window dressing» in de zin dat de wetgever zich gerust gesteld kan voelen dat ouders wettelijk verplicht worden een plan met betrekking tot de kinderen op te stellen, terwijl het in feite weinig of niets voorstelt, omdat goedwillende ouders toch al goede afspraken over de kinderen maken en de wettelijke verplichting geen effect zal sorteren bij

¹ Mr. F. Schonewille – Kunnen huwelijkse voorwaarden en samenlevingscontract een ouderschapsplan bevatten? in: WPNR, nr. 6717, pagina 604 e.v.

slechtwillende ouders? Kortom, voor wie dient het ouderschapsplan, voor de ouders, voor de kinderen of dient het om de wetgever een goed gevoel te geven?

Het is de minister ongetwijfeld bekend, dat met name het werkveld sceptisch is over de effectiviteit van een ouderschapsplan, als dat ter gelegenheid van een echtscheiding dan wel een beëindiging van een partnerschap, wordt opgesteld. Zij zien nauwelijks een werkzamer effect ten opzichte van het nu gebruikelijke convenant. De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat in de literatuur meerdere maatregelen worden voorgesteld om de effectiviteit van een ouderschapsplan te verhogen¹. Is de minister bereid met zijn collega voor Jeugd en Gezin en met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak te overleggen, of de in de literatuur voorgestelde maatregelen moeten worden ingevoerd?

In artikel 815 Rv wordt het overleggen van een ouderschapsplan verplicht gesteld. De indruk bestaat bij de leden van de **SP**-fractie dat de meeste ouders bij scheiding de zaken met betrekking tot hun kinderen uit zichzelf, al dan niet met behulp van een mediator of advocaat goed regelen. Is dit juist? Zijn hierover cijfers bekend?

Als het juist is dat de meeste mensen bij scheiding het belang van hun kinderen goed behartigen, bestaat dan niet het gevaar dat de verplichting tot het opstellen van een ouderschapsplan juist een extra bron van spanning oplevert? Immers op het moment dat de ouders een scheiding wensen, verkeren zij vaak in onzekerheid over zaken als bijvoorbeeld huisvesting, daarmee samenhangend de financiële situatie, scholen en hobbys voor de kinderen, etc. Is het niet vaak onverstandig om dan zaken met betrekking tot de kinderen in dat stadium reeds te willen vastleggen?

Acht de minister de vrees van de **SP**-fractie gerechtvaardigd dat, zolang onvoldoende hulp beschikbaar is voor het komen tot een goede ouderschapsreorganisatie het verplichte ouderschapsplan zal verworden tot een standaard tekstblok in de computer van de advocaat? De leden van de **SP**-fractie verwijzen in dit verband tevens naar het eerdergenoemde artikel van mr. F. Schonewille in WPNR.

Belang van het kind

In artikel 1:247 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 hele 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 kind zal naar het oordeel van de fractie van de **VVD** iedere keer weer gemotiveerd moeten worden om een band met de andere ouder aan te gaan. Vervolgens dreigt het levensgrote gevaar dat het kind weer teleurgesteld wordt omdat de andere ouder weer uit het zicht verdwijnt en misschien pas na lange tijd of pas na jaren weer opduikt. Is hiermee het belang van het kind gediend? Kortom, is artikel 1:247 lid 3 met het oog op het belang van het kind niet te absoluut gesteld?

De fractie van de **PvdA** meent enige inconsistentie te ontwaren in de motivering, waarom een niet rechterlijk uitgesproken echtscheiding in relatie tot de belangen van betrokken kinderen minder gewenst zou zijn. Paragraaf 8 van de memorie van toelichting stelt dat bij een verzoek tot echtscheiding de rechter ambtshalve toetst of de belangen van het kind bij het ouderschapsplan voldoende zijn gewaarborgd. Daarnaast garandeert een rechterlijke procedure dat de kinderen hun mening kenbaar kunnen maken. Een administratieve procedure biedt in het betoog van de minister deze waarborgen niet. Daarentegen stelt de artikelsgewijze toelichting op

¹ Onder meer het artikel van mr. F. Schonewille in WPNR, alsmede P.Hoefnagels, onder meer in de Gelderlander d.d. 4 augustus 2007: «Zonder een adieugesprek ter gelegenheid van echtscheidingsmediation zal er onvoldoende bereidheid zijn een ouderschapsplan op te stellen en na te leven».

artikel 1 onderdeel C, eerste lid dat bij de ontbinding van een geregistreerd partnerschap, waarbij kinderen zijn betrokken, het alleen een ondertekenende advocaat of notaris is, die moet controleren of de inhoud van de overeenkomst voldoet aan de wettelijke eisen.

Waarom worden de belangen van een uit een huwelijk geboren kind alleen dan voldoende gewaarborgd indien een rechter deze belangen heeft getoetst, en waarom is bij een uit een geregistreerd partnerschap geboren kind een advocaat of notaris wél voldoende? Is de minister er overigens zeker van, dat deze rechterlijke toets in werkelijkheid steeds plaats heeft, en dit niet, in die gevallen, waar een gezamenlijk verzoekschrift met convenant wordt ingediend, wordt overgelaten aan de griffie?

Als de belangen van een «partnerschapskind» voldoende zijn gewaarborgd door de controle van de ondertekenende advocaat of notaris, waarom kan dan een vergelijkbare administratieve echtscheiding deze belangen niet waarborgen? Of moet juist de tegenovergestelde conclusie worden getrokken, dat voor de beëindiging van geregistreerde partnerschappen, waarbij (gezamenlijke) minderjarige kinderen zijn betrokken, steeds een rechterlijke procesgang is vereist?

Met instemming hebben de leden van de fractie van **D66** begrepen dat het kabinet meent dat in bijzondere omstandigheden kinderen gebaat zijn bij een – tijdelijke – onderbreking van de omgang met de andere ouder (nota naar aanleiding van het verslag, pagina 20). Daartoe moet een verzoek aan de rechter worden gericht. Deze leden vragen de minister of een dergelijke procedure in een dergelijke bijzondere situatie niet teveel tijd vraagt, zeker als de bedoelde bijzondere omstandigheden indringend van aard zijn. Tevens vragen zij zich af hoe het kabinet oordeelt over de mogelijke extra belasting voor het betrokken kind als gevolg van een dergelijke procedure. In hoeverre zijn er mogelijkheden voor een ouder en het betrokken kind om in de tussentijdse periode tot een andere invulling van de afgesproken zorg- en opvoedingstaken te komen?

Relatie tot het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind

Artikel 12 lid 2 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) schrijft voor, dat kinderen – hoe jong ook – altijd worden gehoord in bestuurlijke en rechterlijke procedures, die hen betreffen. Bij echtscheiding echter worden minderjarige kinderen – van welke leeftijd ook – niet steeds gehoord. Bij beëindiging van geregistreerd partnerschap via een advocaat of notaris vereist de wet helemaal niet, dat kinderen door de betreffende functionaris worden gehoord. Kan de minister beargumenteren, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie, dat de (in verband met het ouderschapsplan te wijzigen) procedures bij echtscheiding én bij het beëindigen van een geregistreerd partnerschap¹ conform artikel 12 lid 2 IVRK² zijn ingericht?

¹ Art. 815, lid 3, jo. art 809 lid 1 Rv (in geval van echtscheiding dienen kinderen vanaf 12 jaar te worden gehoord, maar kinderen jonger dan 12 alleen als dat de rechter goedgeeft); art. 80d, lid 2 BW (in geval van beëindiging van een geregistreerd partnerschap moet het ouderschapsplan vermelden, hoe de ouders zelf het kind bij het opstellen van het ouderschapsplan hebben betrokken).

² Artikel 12 lid 2 IVRK: «Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht».

Acht de minister de ontzeggingsgronden geformuleerd in artikel 377a lid 3 onder a en d in overeenstemming met artikel 3 IVRK? Indien de rechter het recht op omgang slechts mag ontzeggen als dit ernstig nadeel voor het kind oplevert of in strijd is met diens zwaarwegende belangen is het belang van het kind dan nog zijn eerste overweging? Zou het niet juist zijn, zo vragen de leden van de **SP**-fractie, om deze grond te heroverwegen nu voorgesteld wordt de werking van artikel 377a uit te breiden tot eenieder die tot het kind in een nauwe persoonlijke betrekking staat?

Flitsscheiding

Al bij de openstelling van het huwelijk voor partners van gelijk geslacht in 2003 is betoogd, dat feitelijk hiermee de noodzaak van het voortbestaan van het instituut geregistreerd partnerschap kwam te vervallen¹. Het handhaven van beide instituties naast elkaar en de door de Tweede Kamer gewenste mogelijkheid om een huwelijk naar een geregistreerd partnerschap om te kunnen zetten, heeft vervolgens tot onvoorziene gevolgen geleid, waarvan de flitsscheiding een nu relevant voorbeeld is. Door de fractie van de **PvdA** wordt onderschreven dat aan deze vluchtroute snel een einde dient te worden gemaakt.

In 2003 is echter door de minister aangegeven, dat de Wet openstelling huwelijk voor personen van gelijk geslacht, in april 2006 zou worden geëvalueerd, waarbij het bestaan van het huwelijk naast een geregistreerd partnerschap zou worden betrokken. Heeft deze evaluatie plaatsgehad en zo ja, wat was de uitkomst van deze evaluatie?

Is de minister het overigens met de leden van de PvdA-fractie eens, dat het massale gebruik van deze flitsscheiding illustreert, dat er een evidente maatschappelijke behoefte bestaat aan een eenvoudige (administratieve) scheiding, waarbij uiteraard waarborgen moeten zijn ingebouwd dat machtsverschillen tussen de betrokken volwassenen en kinderen geen onwenselijke uitkomsten opleveren? Op welke termijn denkt de minister deze gebleken maatschappelijke behoefte in een wetsvoorstel vast te leggen? Is de minister bereid daarbij breder te kijken dan alleen het instituut van een echtscheidingsnotaris?

De leden van de **D66**-fractie hebben moeite het kabinet te volgen in de opvatting dat een administratieve procedure voor echtscheiding ten opzichte van de bestaande situatie weinig voordeel zou opleveren (memorie van toelichting, pagina 9 en memorie van antwoord, pagina 20). Zo vermogen zij niet in te zien welke extra waarborgen een rechterlijke toets biedt in het geval van een echtscheiding met een consensueel karakter, zeker niet wanneer daarbij geen minderjarige kinderen zijn betrokken. Graag zouden deze leden een nadere verduidelijking tegemoetzien.

Zorgvuldige scheiding

In de gevallen, als bedoeld in artikel 1:247 leden 4 en 5 is er steeds sprake van een rechtsfeit, te weten de ontbinding van het huwelijk of de beëindiging van het geregistreerd partnerschap, waardoor de beëindiging van de tweerelatie wordt vastgesteld. De leden van de **CDA**-fractie vragen welk tijdstip echter dient te worden aangehouden wanneer de regeling van artikel 1:247a in het geding is?

Hoe dient te worden gehandeld als ouders feitelijk gaan scheiden (de samenleving beëindigen door gescheiden te gaan wonen) en geen ouderschapsplan of overeenkomst opstellen? Is daarop toezicht mogelijk c.q. noodzakelijk en kan in een dergelijk geval ook een sanctie worden opgelegd?

Mediation en jeugdzorg

De wettelijke grondslag voor een mediation in artikel 818 lid 2 Rv lijkt de leden van de **CDA**-fractie een goede zaak. Is de minister van mening dat de gespecialiseerde scheidingsadvocaten en mediators voldoende in aantal en kwaliteit zijn om adequate bemiddeling c.q. begeleiding te geven? Kan de rechter partijen sancties opleggen als partijen niet meewerken aan een mediation, terwijl een mediation wel in het belang

¹ Zie ook A.J.M. Nuytinck, Scheiden op zijn Luchtenvelds of scheiden op zijn Donners?, WPNR, nr. 6648, pagina 1046 e.v.

van het kind wordt geacht? Hoe wordt in de kosten van de mediation voorzien?

Komen er meer omgangshuizen en kan de rechter de Raad voor de Kinderbescherming verplichten om mee te werken aan het opstarten c.q. begeleiden van het noodzakelijke contact?

Het voorschrijven van het overleggen van een ouderschapsplan is ingegeven door de wens minder kinderen in echtscheidingssituaties met ouderlijke conflicten te confronteren. Er is gekozen voor een juridische oplossing voor alle scheidende ouders, zo constateren de leden van de **SP**-fractie. Waarom wordt niet gekozen voor de praktische en meer probleemoplossende keuze van investeren in omgangshuizen en verplichte mediation (deskundigenadvies met gebruikmaking van mediation, ook forensische mediation genoemd) voor die ouders die zonder hulp niet in staat zijn de belangen van hun kinderen voldoende voorop te stellen? In de memorie van toelichting stelt de minister dat het aanbieden van mediation en jeugdzorg niet los kunnen worden gezien van het wetsvoorstel (pagina 3). Voor scheidende ouders die hulp nodig hebben bij het reorganiseren van hun ouderschap zal in het algemeen geïndiceerde zorg nodig zijn. Daarvoor is nog geen uitzicht op de oplossing van de wachtlijstproblematiek. Wat denkt de minister hieraan te doen? Op welke termijn zal dit probleem opgelost worden?

Administratieve lasten

De leden van de **CDA**-fractie vrezen dat de geschillenregeling, zoals omschreven in artikel 1:253a en de processuele regeling van het ouderschapsplan, als bedoeld in artikel 815 Rv, tot een zware belasting van de rechterlijke macht zal leiden. Daarbij speelt een rol, dat volgens artikel 1:247 lid 6 de rechtbank een verzoek tot beslissing van een geschil binnen zes weken moet behandelen. Heeft de minister de consequenties van een verzwaring van de werkdruk voor de rechter ook voorzien en zo ja, welke maatregelen denkt hij dienaangaande te nemen?

Artikelsgewijs

Artikel 1:251a lid 1

Verwacht de minister dat overname in de wet van het door de Hoge Raad ontwikkelde, zogenoemde klemcriterium in de praktijk kan geschieden zonder toename van problemen van praktische aard? Een regeling met betrekking tot zaken waarin de ouder die in hoofdzaak met de verzorging en opvoeding is belast, bevoegd is om zonder toestemming van de andere ouder beslissingen te nemen (bijvoorbeeld haren knippen, buisjes in de oren) wordt voorbereid door de werkgroep Kinderen Eerst, in het kader van Beter Beschermd. Is het niet verstandig, zo vragen de leden van de **SP**-fractie, om op deze nieuwe wetgeving te wachten, alvorens het klemcriterium tot wet te verheffen?

Artikel 1:253a lid 2

In artikel 1:253a lid 2 sub a wordt gesproken over «contact». De leden van de **VVD**-fractie zouden graag vernemen wat daarmee wordt bedoeld. Wordt louter telefonisch contact of contact per post bedoeld of wordt «omgang» bedoeld en waarom wordt het dan niet zo genoemd? Gesuggereerd lijkt namelijk te worden dat «contact» iets anders is dan «omgang». Indien omgang bedoeld wordt, kan daaronder dan ook onbegeleide omgang vallen?

Het is niet duidelijk waarom in artikel 1:253a lid 2 sub d geregeld wordt dat de rechter in een zaak tussen beide met gezag belaste ouders een regeling kan vaststellen over de wijze waarop informatie door derden overeenkomstig artikel 1:377c wordt verschaft. Weliswaar ziet artikel 1:377c op de niet met het gezag belaste ouder, maar het gaat daar om een recht tegenover derden, niet om een regeling tussen de ouders. Zou het niet wenselijker zijn de omgang en informatie, ook voor de met het gezag belaste ouder, op te nemen in titel 15 die daarop betrekking heeft en artikel 1:253a te laten voor wat het is?

De leden van de commissie zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Van Dooren