

# 51ste vergadering

Woensdag 21 maart 2007

Aanvang 10.15 uur

## Voorzitter: Ten Hoopen

Tegenwoordig zijn 134 leden, te weten:

Abel, Agema, Anker, Aptroot, Arib, Atsma, Azough, Van Baalen, Van Beek, Besselink, Bilder, Biskop, Blanksma-van den Heuvel, Blok, Blom, Boekestijn, Bosma, Bouchibti, Bouwmeester, Brinkman, Ten Broeke, Van der Burg, Van de Camp, Çörüz, Cramer, Crone, Van Dam, Depla, Dezentjé Hamming, Tony van Dijk, Jan Jacob van Dijk, Dijsselbloem, Duyvendak, Eijsink, Ferrier, Fritsma, Van Geel, Van Gennip, Van Gent, Gerkens, Van Gerven, Van Gijlswijk, Gill'ard, Graus, Van Haersma Buma, Halsema, Van der Ham, Hamer, Haverkamp, Heerts, Heijnen, Hessels, Van Heugten, Van Hijum, Ten Hoopen, Irrgang, Jacobi, Jager, Jansen, Joldersma, Jonker, Kalma, Kamp, Kant, Karabulut, Knops, Koopmans, Koppejan, Jules Kortenhorst, Koşer Kaya, Kraneveldt-van der Veen, De Krom, Kuiken, Langkamp, Leerdam, Van Leeuwen, Leijten, Lempens, Madlener, Marijnissen, Mastwijk, Van Miltenburg, Neppéus, De Nerée tot Babberich, Nicolaï, Omtzigt, Ormel, Ortega-Martijn, Ouwehand, De Pater-van der Meer, Pechtold, Peters, Polderman, Van Raak, Remkes, Roefs, Roemer, De Rooij, De Roon, De Rouwe, Samsom, Schermers, Schinkels-hoek, Schippers, Schreijer-Pierik, Slob, Smeets, Snijder-Hazelhoff, Spekman, Spies, Van der Staaij, Sterk, Tang, Teeven, Thieme, Tichelaar, Van Toorenburg, Ulenbelt, Van Velzen, Vendrik, Verbeet, Verdonk, Vermeij, Van der Vlies, Vos, Jan de Vries, Van Vroonhoven-Kok, Weekers, Wilders, Willemse-van der Ploeg, De Wit, Wolbert, Wolfsen en Zijlstra,

en de heer Rouvoet, viceminister-president, minister voor Jeugd en Gezin, de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie, mevrouw Cramer, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en mevrouw Van der Hoeven, minister van Economische Zaken.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat het volgende lid zich heeft afgemeld:

Waalkens, voor de vergadering van heden en morgen.

Deze mededeling wordt voor kennisgeving aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (30145).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Bij dit wetsvoorstel kunnen wij als CDA niet anders dan lovende woorden spreken. Onze motie uit 2002 die een wettelijk kader voor de zorgplicht voor kinderen na een echtscheiding wenste te creëren, blijkt aan de wieg te hebben gestaan van het wettelijk vormgeven aan de gewijzigde opvattingen omtrent huwelijk en verhoudingen binnen het gezin en na echtscheiding, die de afgelopen decennia zijn ontstaan. Als ik verder in dit betoog spreek over relatievormen, huwelijk en gezin, betreft het altijd relatievormen waarin kinderen onder gezamenlijk gezag van die ouders staan.

Nu ik deze portefeuille van personen- en familierecht namens de CDA-fractie zo'n vijf jaar mag beheren, kan ik melden dat er geen week voorbijgaat zonder dat mij een voorbeeld wordt voorgelegd waarbij de scheiding en de gevolgen daarvan voor één der ouders en de kinderen diepe sporen nalaat of zelfs tot complete ontsporing van de familieverhoudingen leidt. Werd een aantal jaren geleden de boventoon nog gevoerd door de opvatting dat daar waar mensen samen kunnen trouwen, zij ook samen kunnen scheiden, thans konden wij langzamerhand tot het besef dat dit gelukkig in veel situaties zo is, maar dat daarnaast helaas in heel veel situaties grote risico's verbonden zijn aan het welbevinden van zowel de ex-partners als van de bij een scheiding betrokken kinderen. Meer en meer ontstaat de erkenning dat voor veel kinderen de scheiding van hun ouders een tijdelijke of zelfs blijvende ontwrichting in hun leven veroorzaakt.

Dit wetsvoorstel beoogt structuur te geven aan het proces voorafgaand aan de scheiding en houvast te bieden aan ouders en hun kinderen na de effectuering van de scheiding. Dat daarbij de veranderende positie van de ouders ten opzichte van elkaar de reden is om

## De Pater-van der Meer

een voorstel te doen in het belang van de kinderen is evident. In de nota naar aanleiding van het verslag is dat naar de mening van de CDA-fractie treffend verwoord naar aanleiding van een publicatie van Van Leuven en Hendriks. Hun boek gaat over de transformatie van ex-partners naar collega-ouders en de kindermomenten in de bemiddeling.

Het belang van het kind zal voor mijn fractie altijd vooropstaan. Nu is het mij opgevallen dat het belang van het kind af en toe wordt geformuleerd vanuit het perspectief van de ouder die het ter sprake brengt. Zo wordt bijvoorbeeld vaak gerefereerd aan het feit dat het in het belang van het kind is dat het omgang heeft met beide ouders. Dat is in het algemeen beslist waar. Het belang van het kind kan echter wel eens behoorlijk geschaad worden wanneer het de ene ouder niet meer lukt om met enig respect te spreken over de andere ouder. Het is zeker in gevallen van echtscheiding in het belang van het kind dat de ouders met elkaar door een deur kunnen, al is het alleen maar met betrekking tot de toekomstige verzorgings- en opvoedingstaken van dat kind. Daarom alleen al verheugt het de CDA-fractie dat de minister aangeeft, dat artikel 247 in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zodanig uitgelegd mag worden dat de ouders verplicht zijn, de banden met de andere ouder te bevorderen.

Wat zijn nu de voorstellen in het wetsvoorstel die bijdragen aan het structureren van het proces, voorafgaand aan de scheiding en houvast bieden aan ouders en hun kinderen na de effectivering van een scheiding? Allereerst is daar het ouderschapsplan. Wanneer ouders overwegen of hun huwelijk of geregistreerd partnerschap al dan niet kan blijven bestaan, behoren zij bij deze overwegingen de gevolgen voor de kinderen die aan hun gezamenlijk gezag zijn toevertrouwd op uitermate serieuze wijze te betrekken. Mochten zij van mening zijn dat de gevolgen van een scheiding voor hen beiden tot een mindere belasting in het leven kan leiden, dan moeten zij zich ook realiseren dat een scheiding voor hun kinderen juist een extra zware belasting kan betekenen. Zonder nader in te gaan op wat voorafgaat aan het besluit tot scheiding bepalen de daarbij behorende spanningen en emoties voor een groot deel hoe de ouders het proces ingaan. Het hoeft geen nadere uitleg dat deze spanningen een doorwerking hebben op de gevoelens van de kinderen.

Om toch enigszins de eventuele negatieve emoties niet de overhand te laten krijgen, is in het verleden veel gesproken over mediation. Mediation tijdens het echtscheidingsproces kan bijdragen aan een goede afwikkeling van materiële zaken, maar het kan zeker ook een belangrijke rol spelen bij het aanhalen van de banden tussen ouders, vooral met het oog op de toekomstige gezamenlijke zorg voor de kinderen. Het belang van mediation is voor de CDA-fractie zodanig groot, dat zij zich voor kan stellen dat een tegemoetkoming in mediation vooraf zou gaan aan een tegemoetkoming in rechtsbijstand. Een mediator is naar de mening van de CDA-fractie te prefereren boven ieder een eigen advocaat.

De heer **Pechtold** (D66): U gaat nu van het ouderschapsplan over naar mediation. Ik heb nog een vraag over het ouderschapsplan. U schetst een beeld van ouders in scheiding in relatie tot de kinderen. Ik denk dat wij het ons bijna niet kunnen voorstellen dat ouders zodanig

gefrustreerd zijn door de scheiding dat zij de rol van de kinderen veronachtzamen. U legt daar een enorme extra verantwoordelijkheid neer. Hebt u het idee dat het aannemen van deze wet en daarmee van het ouderschapsplan in de praktijk iets zal veranderen? Maken wij die frustratie daar minder mee? Ik kan het mij niet voorstellen dat je als ouder je kinderen op de tweede plaats zet, maar het gebeurt wel in een klein aantal van de scheidingen. Denkt u nu werkelijk dat een ouderschapsplan aan de praktijk iets zal veranderen?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Voorzover partners op dit moment nog afzien van het maken van een plan voordat zij hun scheiding effectueren, denk ik dat een ouderschapsplan de partners meer zal bepalen bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor hun kinderen, zeker als dat onder begeleiding van een derde is. Dat blijkt in de praktijk bij mensen die wel een ouderschapsplan maken.

De heer **Pechtold** (D66): Prachtig, maar zijn degenen die nu dat ouderschapsplan schrijven niet ook degenen bij wie het in veel gevallen goed gaat? Wij praten over een, gelukkig kleine, minderheid waarbij het echt de spuiगतen uitloopt. U zegt zelf dat die mensen het zelfs niet kunnen opbrengen om positief over elkaar te praten. Ik zou graag willen dat u ingaat op mijn constatering dat een ouderschapsplan, afgedwongen bij die kleine minderheid, een dode letter zal zijn.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik ben het niet met u eens. In de praktijk van de afgelopen jaren hebben vormen van mediation wel degelijk gewerkt. Er zijn situaties waarin ouders er zelf niet uitkomen en alsnog bij de rechter terechtkomen. Wanneer de rechter die mensen aanraadt om terug te gaan naar het begin, blijkt dat in de praktijk succesvol te zijn, met de kanttekening dat er al heel wat geschaad is. Kennelijk heeft men alsnog een impuls van buiten nodig om te beseffen dat er een paar dingen meer belangrijk zijn dan alleen de vervelende relatie die ontstaan is tussen de partners.

Voorzitter. Ik stelde voor om een tegemoetkoming in mediation vooraf te laten gaan aan een tegemoetkoming in de rechtsbijstand wanneer beide partners apart een advocaat nemen. De keuze voor ieder een eigen advocaat kan de verhoudingen alleen maar op scherp zetten. Het is de vraag of het verscherpen van de verhoudingen in dit kader van het proces in het belang is van het kind. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt uitgebreid stilgestaan bij de mogelijkheden voor tegemoetkomingen. De CDA-fractie hecht er belang aan dat in eerste instantie wordt ingezet op het in de grootst mogelijke harmonie tot stand komen van de afspraken. Mocht een dergelijk traject totaal niet tot resultaat leiden, dan kan in het vervolg daarop ieder der partners een eigen juridische adviseur raadplegen. Wij vragen aan de ministers of zij in hun termijn een reactie willen geven op deze voorkeur: allereerst een gezamenlijk traject starten om te komen tot een gezamenlijk verzoek en een ouderschapsplan boven het direct kiezen van een eigen advocaat.

Eerder in het debat in de afgelopen jaren heb ik gepleit voor een bijzondere curator voor het kind. Deze persoon behartigt specifiek de belangen van het kind tijdens de scheidingsprocedure. In de discussie en de schriftelijke gedachteswisselingen tussen Kamer en

## De Pater-van der Meer

kabinet is hieraan in de afgelopen jaren ruim aandacht besteed. Daarbij is enkele malen verwezen naar de bijzondere positie die voor kinderen is ingebouwd in het Deense familierecht. Hoewel de Deense praktijk niet geheel vergelijkbaar is met de Nederlandse, is daar in ieder geval wel sprake van een specifieke positie voor het kind. Het lijkt de CDA-fractie de moeite waard daarnaar in onze praktijk ook nadrukkelijk te kijken.

Eigenlijk is de rechtsfiguur van de bijzondere curator niet overeenkomstig de vertrouwenspersoon voor het kind die wij voor ogen hebben. De bijzondere curator is een beetje te zwaar. In de fase waarin een ouderschapsplan wordt ontwikkeld, is het de bedoeling dat tevens wordt aangegeven op welke wijze de kinderen, de belanghebbenden bij uitstek, betrokken worden bij de totstandkoming van dat ouderschapsplan. Worden dergelijke afspraken gemaakt onder begeleiding van een mediator en loopt dit proces in redelijke harmonie, dan is een aparte vertrouwenspersoon voor het kind wellicht overbodig, omdat die mediator dat voor zijn of haar rekening neemt. Wij kunnen ons echter voorstellen dat er situaties zijn waarin de ouders wel in redelijke harmonie tot afspraken komen, maar waarin er toch aanleiding is om een vertrouwenspersoon aan het kind toe te wijzen omdat het kind de toekomstige situatie ervaart als een bedreiging. De bijzondere curator is de juridische term, maar ik kies liever voor een andere term, die beter past bij de bedoeling om de tijdelijke belangen van het kind te behartigen. Een term als kinderconsulent of wellicht kinderadvocaat sluit al beter aan bij mijn bedoeling.

In het Burgerlijk Wetboek staat een bepaling dat kinderen boven de twaalf jaar door de rechter worden gehoord. Ik vind dat te laat tijdens de procedure, want dat is eigenlijk de finale bevestiging van de gemaakte afspraken. Bovendien moeten zeker ook de belangen van jongere kinderen dan twaalf jaar en hun opvattingen in een eerder stadium meewegen bij de invulling van het ouderschapsplan. In de nota naar aanleiding van het verslag staat de minister weliswaar positief tegenover de positie van de bijzondere curator. In ernstige situaties wordt van deze figuur dan ook al gebruik gemaakt. Maar ik wil veel meer de eigen positie van het kind in een dergelijk proces benadrukken.

Uit onderzoek blijkt dat ook goedwillende ouders gedurende het scheidingsproces minder objectief en soms een minder aandachtig oog hebben voor de problemen waarmee hun kinderen worstelen. Aangezien ik dit voorstel in het verlengde zie van een beschermingsmaatregel, een preventieve maatregel, heb ik bij de schriftelijke gedachteswisseling in eerste instantie gedacht aan een functie bij de Raad voor de Kinderbescherming. Nu wij wat verder zijn in het denken over het vormgeven van het gezin- en familiebeleid, denk ik dat het onderbrengen van een dergelijke functie bij een Centrum voor Jeugd en Gezin ook een goede optie is, zeker wanneer ook het consultatiebureau onderdeel wordt van deze centra. Tenslotte is daar de kennis van de kinderen en hun gezinsomstandigheden al aanwezig.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt bij problemen verwezen naar het Bureau Jeugdzorg. In dit vroege stadium lijkt het mij een iets te zwaar middel. Ik betrek hierbij het gegeven dat een beroep op het Bureau Jeugdzorg een indicatie zou vragen, waarmee het probleem in feite aan het kind wordt gelabeld, terwijl de oorzaak niet aan het kind is gerelateerd maar is gelegen in de oudergebonden omstandigheden. De kinder-

consulent, zoals ik deze figuur maar even noem, kan wat mijn fractie betreft later ook nog een belangrijke rol spelen, namelijk in de situatie waarin een van de ouders zich niet houdt of niet wil houden aan de afspraken in het ouderschapsplan over verzorging en omgang. Namens het kind kan de kinderconsulent ouders wijzen op hun eigen afspraken in het belang van het kind en verwoorden welke gevoelens het kind daarbij heeft. Het is daarna niet aan de ene ouder om te bepalen dat de andere zijn/haar deel in de verzorging en opvoeding niet meer mag behartigen. In de huidige praktijk gebeurt dit echter toch met enige regelmaat. Juist die situaties leiden ertoe dat scheidingen na verloop van tijd voor kinderen uitlopen, kunnen uitlopen op ontwrichtende verhoudingen. Met een beroep op een nieuw artikel dat inhoudt dat ouders gehouden zijn om de band tussen het kind en de andere ouder te bevorderen, kan de ouder die gefrustreerd wordt in zijn/haar aandeel de kinderconsulent erbij halen om naar de situatie voor het kind te kijken. Een beroep op de rechter zal dan wellicht in een aantal situaties kunnen worden voorkomen. In zeer ernstige situaties kan een ondertoezichtstelling worden uitgesproken waardoor een zwaarder beschermingsmiddel wordt ingesteld. Graag hoor ik een reactie van de bewindspersonen op deze voorstellen.

Een derde en laatste nieuw punt dat ik wil inbrengen, heeft te maken met het grote aantal kinderen dat wordt geboren binnen niet-geformaliseerde relaties. Ook voor deze kinderen zijn de gevolgen groot wanneer hun ouders besluiten hun relatie te beëindigen. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat een ouderschapsplan niet gevraagd kan worden, omdat een aanknopingspunt in de wet ontbreekt voor ouders die niet gehuwd zijn noch in een geregistreerd partnerschap verbonden zijn. Wat belet ons om een dergelijk aanknopingspunt te creëren? Uit een brief van 19 januari blijkt dat er voor naar schatting 18.000 kinderen per jaar vanwege de relatievorm die hun ouders hebben gekozen, in het Burgerlijk Wetboek geen aanknopingspunt is om na de scheiding van hun ouders toch in een ouderschapsplan een aantal zaken geregeld te zien. Ter vergelijking: bij verbreking van een huwelijk of geregistreerd partnerschap gaat het jaarlijks om 35.000 respectievelijk 5000 kinderen. In deze situatie gaat het dus om 18.000 kinderen, een heel behoorlijk aantal. Er is dus alle aanleiding om de familierechtelijke betrekking tussen kinderen en hun ouders ook in deze situatie te waarborgen. Of wij ouders op een andere manier zouden willen verplichten, zich aan elkaar te binden, staat hier volstrekt los van, maar op het moment dat zij gezamenlijk het gezag over hun kind(eren) krijgen, ontstaat er een andere familierechtelijke verhouding tot de kinderen.

Voor die andere familierechtelijke verhouding doe ik de volgende suggestie. Wanneer bij de geboorte van een kind binnen een niet-huwelijkse relatie de vader dit kind erkent en daarmee zijn ouderschap aanvaardt, zou dit gezamenlijk ouderschap een status kunnen krijgen in het Burgerlijk Wetboek door bijvoorbeeld een ouderschapsbelofte te doen of een ouderschapsakte te tekenen. Besluiten de ouders daarna uit elkaar te gaan, dan hebben zij het formele ankerpunt in het Burgerlijk Wetboek. Ik sluit aan op die artikelen in het Burgerlijk Wetboek die over ouderschap gaan. Ik meen dat het gaat om de serie artikelen 247 t/m 253. Speciaal op deze suggestie wil ik graag een reactie van de bewindsperso-



De heer Pechtold (D66)

© M. Sablerolle – Gouda

nen ontvangen, alvorens ik deze suggestie feitelijk omzet in een amendement, want dat overweeg ik op dit punt.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het spreekt mij zeer aan dat u zegt dat wij ook een ouderschapsplan zouden moeten regelen in het geval van verbreking van een relatie van niet-gehuwde ouders. Begrijp ik het goed dat u dit het liefst al in dit wetsvoorstel zou meenemen?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): De artikelen 81, 82 en 83 gaan over de verplichtingen van gehuwde partners wanneer zij kinderen krijgen. Daarin zitten aanknopingspunten voor als je gezamenlijk het gezag krijgt als niet-gehuwde/niet-geregistreerde partners. Maar ook de artikelen verderop, bijvoorbeeld 253 of 247, zouden een aanknopingspunt kunnen zijn voor die situaties waarin ouders gezamenlijk gezag krijgen over een kind dat uit hun relatie geboren is en het ouderschap hebben aanvaard. Om daar een formeel ankerpunt van te maken, zou inderdaad mijn voorkeur hebben.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Begrijp ik goed dat u het als een mogelijkheid ziet en niet per se de enige, en dat u het aan het kabinet overlaat om eventueel ook andere voorstellen in die richting te doen of af te wegen? Andere landen, zoals Oostenrijk en Portugal, hebben ook verschillende vormen gekozen. Het belangrijkste voor u is dat het juridisch afdoende geregeld wordt?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Voor mij is het inderdaad het belangrijkste dat het juridisch geregeld wordt. Ik wil er daarbij wel op wijzen dat dit wetsvoorstel en meer wetsvoorstellen die wij de afgelopen jaren over ouderschap hebben gehad, een eigen specifieke Nederlandse opvatting over het ouderschap bevatten. Dus het simpelweg kopiëren van situaties uit andere landen spreekt mij wat minder aan. Ik wil het geregeld hebben in het Burgerlijk Wetboek in de traditie die wij in Nederland hebben opgebouwd over ouderschap, dus een norm daarvoor opnemen in het Burgerlijk Wetboek. Dat doen wij op meer punten.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Ook mij spreekt dit idee van mevrouw De Pater aan. In dit wetsvoorstel wordt,

kort gezegd geregeld: eerst het ouderschapsplan en dan scheiden. Hoe moet dat bij een niet-huwelijkse relatie, dus bij twee mensen die samenwonen? Moeten zij ook eerst een ouderschapsplan hebben alvorens zij uit elkaar mogen gaan? Niemand kan het die mensen toch beletten om eerder uit elkaar te gaan? Hoe ziet zij dat?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Misschien is het wat simpel geredeneerd, maar ik houd van simpele voorbeelden. Als je samen het ouderschap accepteert van een kind dat uit je relatie geboren is, verklaar je ook daadwerkelijk ouders te zijn. Die norm zou ik eigenlijk in het Burgerlijk Wetboek willen opnemen. Als die relatie – welke vorm partners die relatie geven, doet niet ter zake – verbroken wordt, verandert die norm over de ouderschapsaanvaarding en moet die ouderschapsakte worden omgezet in een ouderschapsplan. Over het algemeen is immers dan ook niet meer het samenleven aan de orde. Dat heeft zo zijn consequenties voor kinderen. Als je samen het ouderschap aanvaardt, gezag over het kind aanvaardt is er die ouderschapsakte, als je samen die relatie wilt verbreken, zet je die akte om in een ouderschapsplan zoals dat nu wordt geïntroduceerd.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Ik wil eerst even stil blijven staan bij de geschiedenis, want dit wetsvoorstel is niet uit de lucht komen vallen. Verleden jaar en het jaar daarvoor hebben wij uit en te na het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld, het voormalige VVD-Kamerlid besproken. Mijn fractie was daar voorstander van omdat zij ook een groot voorstander is van het idee dat daaraan ten grondslag lag. Mevrouw De Pater heeft al over dat idee gesproken: je huwt samen, dus regel je ook samen de echtscheiding. Dat is een belangrijk principe dat aan dat wetsvoorstel ten grondslag lag. Helaas is dat eigenlijk onleesbaar geworden door de vele wijzigingen die erin zijn aangebracht en uiteindelijk is het in de Eerste Kamer om redenen van onduidelijkheid en onuitvoerbaarheid gesneuveld.

Dit wetsvoorstel komt, zoals gezegd, dus niet uit de lucht vallen. Zoals ik het in ieder geval ervaren heb was het destijds toch een poging van de toenmalige minister van Justitie Donner om gelijke pas te houden met het initiatief van de heer Luchtenveld en om in ieder geval zijn ideeën omtrent echtscheiding in een wetsvoorstel vast te leggen. Dit heeft, zoals bekend, soms tot vervelende taferelen geleid. Het leek eerder op een race tussen twee wetgevers die hun voorstel zo snel mogelijk bij de Kamer wilden hebben. Deze concurrentieslag is de behandeling van het wetsvoorstel van de heer Luchtenveld niet ten goede gekomen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het is mij opgevallen dat de fractiegenoot van de heer De Wit, de heer Van Raak, destijds woordvoerder van de SP in de Eerste Kamer, tegen het wetsvoorstel heeft gestemd. Vindt de heer De Wit het, mede gelet op dit stemgedrag, verstandig dat dit wetsvoorstel niet is aangenomen?

De heer **De Wit** (SP): Ik vind dat de kern van het initiatiefwetsvoorstel door de vele wijzigingen en amendementen is verwaterd. Het is daardoor een moeilijk leesbaar en moeilijk uitvoerbaar wetsvoorstel geworden.

## De Wit

Ik spreek dan natuurlijk voor mijzelf, maar ik heb wel gezien dat de SP-fractie in de Eerste Kamer mede om die reden de bezwaren van andere fracties heeft gesteund. Het initiatiefwetsvoorstel had wel mijn voorkeur boven het thans voorliggende voorstel. Het zij zo. De SP-fractie in de Eerste Kamer is natuurlijk autonoom. Voor haar wogen de bezwaren van de uitvoerbaarheid zwaarder dan het principe dat het mogelijk moet zijn om zelf een echtscheiding te regelen buiten de rechter om.

De heer **Pechtold** (D66): Ik ben blij dat de heer De Wit dit nu zo zegt, want in de Eerste Kamer heeft alleen de fractie van D66 voor het initiatiefwetsvoorstel gestemd. Het argument dat de stukken moeilijk leesbaar zijn, kan toch niet de reden zijn om een wetsvoorstel af te wijzen? De meeste stukken die wij hier onder ogen krijgen, zijn moeilijk leesbaar. Op basis van welke argumenten komt de heer De Wit tot de conclusie dat de SP-fractie in de Eerste Kamer het anders zag dan de Tweede Kamerfractie?

De heer **De Wit** (SP): Ik ben niet verantwoordelijk voor de opstelling van de SP-fractie in de Eerste Kamer. De Eerste Kamer is tot de conclusie gekomen dat het wetsvoorstel moeilijk uitvoerbaar zou zijn. Er rezen bijvoorbeeld vragen over de snelle comparitie van partijen. Ik kom hier later nog op terug, want ik vind dit een belangrijk middel. Ook over het ouderschapsplan kwamen er nog veel vragen op. Ik kan natuurlijk niets anders doen dan mij neerleggen bij dit besluit van de Eerste Kamerfractie. In de Tweede Kamer hebben wij een andere afweging gemaakt; wij hebben voor het wetsvoorstel gestemd.

De heer **Pechtold** (D66): De heer De Wit zegt dus dat zijn voorkeur uitgaat naar het wetsvoorstel dat in de Eerste Kamer mede dankzij de SP is afgestemd en dat wij nu over een sterk afgezwakte wet moeten beslissen. Mag ik vaststellen dat hij van mening is dat de problemen van het initiatiefvoorstel niet opwegen tegen de "light-variant" die nu voorligt?

De heer **De Wit** (SP): De Eerste Kamerfractie heeft haar eigen agenda en ik kan daar niet in treden; zij staat niet onder curatele van de Tweede Kamerfractie. De heer Pechtold heeft gelijk als hij zegt dat wij nu te maken hebben met een wetsvoorstel dat niet tegemoet komt aan onze wens van destijds om de echtscheiding beter te regelen door uit te gaan van de autonomie van partijen en van de regeling die partijen zouden willen treffen om een echtscheiding tot stand te brengen. Dit zit niet in dit wetsvoorstel.

Aan de andere kant wordt nu wel de flitscheiding afgeschaft. Dit is een positief punt dat mijn fractie zeker onderschrijft. Dit neemt niet weg dat ik van mening ben dat wij moeten nadenken over het idee van de administratieve echtscheiding. Ik heb dit ook in de schriftelijke inbreng naar voren gebracht. Het verraste mij dat dit wetsvoorstel zo snel op de agenda is geplaatst. Ik had graag wat meer tijd gehad om na te gaan wat er op dit punt in het buitenland is geregeld en of er meer mogelijkheden zijn om een scheiding buiten de rechter om in de wet vast te leggen.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Voorzitter. Ik hoor de heer De Wit een aantal dingen zeggen over de

behandeling van het initiatief-Luchtenveld. Is hij het niet met mij eens dat dit initiatief uiteindelijk is gestrand doordat het zoveel verschillende elementen in zich droeg en dat het juist daarom zo aantrekkelijk is om in dit wetsvoorstel in ieder geval te kijken naar de positie van de kinderen bij een echtscheiding of bij de verbreking van een relatie? Het is deze eenvoud die nu echt geregeld zou moeten worden. Eigenlijk had dat een paar jaar geleden al moeten gebeuren.

De heer **De Wit** (SP): U legde in uw betoog zelf al de nadruk op de positie van de kinderen, en terecht. De invalshoek van Luchtenveld was ruimer: hij probeerde de echtscheiding ook op een gemakkelijker manier te regelen, uitgaande van de autonomie van de betrokken partijen. Dat ouderschapsplan – en ere wie ere toekomt, u bent daar zelf een aantal jaren geleden mee gekomen – is uiteindelijk ook in het initiatiefwetsvoorstel-Luchtenveld terechtgekomen. Op dat moment was dus sprake van twee initiatieven waarin hetzelfde werd geregeld, maar Luchtenveld ging verder dan dit en keek ook naar de echtscheiding. Ik bedoel dat er een aantal zaken in zaten die moeilijk uitvoerbaar waren. Dat was ook een bezwaar van de Eerste Kamer.

Zoals gezegd, is één van de positieve punten van dit wetsvoorstel de afschaffing van de flitscheiding. Daar ben ik het hartgrondig mee eens. Vervolgens is daar het ouderschapsplan. Ik kom daar later op terug, maar de kern van het idee van het ouderschapsplan vinden wij goed: je dwingt de ouders namelijk om in een vroegtijdig stadium na te denken over de gevolgen van een scheiding die zij zelf van plan zijn. In dat opzicht gaat het voorstel uit van het gezamenlijke ouderschap, het co-ouderschap. In de schriftelijke voorbereiding is met name door VVD en CDA stilgestaan bij de vraag wat dat gezamenlijke ouderschap inhoudt. Een dergelijke vraag is ook aan de bewindslieden voorgelegd. In de praktijk werkt het gezamenlijke ouderschap immers vaak zo uit, dat er sprake is van een eenhoofdig gezag bij de moeder, waarbij de vader veelal het nakijken heeft. Ik omschrijf het gemakshalve maar op deze manier; het is in ieder geval de grote kritiek die in de praktijk leeft, met name bij de vaders. Er is al opgeworpen – en ik doe het hier nog maar eens – om de term "gezamenlijk ouderschap" te vervangen door "gelijkwaardig ouderschap". What's in a name, kun je je afvragen, maar volgens mij is het cruciaal, met name voor beide partijen die in een dergelijk conflict tot een oplossing willen komen, dat zij ervan kunnen uitgaan dat de wet onderschrijft dat de twee partijen volkomen gelijkwaardig zijn aan elkaar, zodat de rechter in essentie moet bekijken wat er moet worden geregeld en of hetgeen is geregeld, beantwoordt aan die gelijkwaardige positie van ouders. Het gaat hier naar mijn idee dus om meer dan een woord; het is van grote betekenis dat je uitgaat van het beginsel van gelijkwaardigheid, omdat op die manier beide posities tot hun recht komen en men er in de dagelijkse praktijk van kan uitgaan dat de ene partij evenveel rechten heeft als de andere, tenzij daardoor heel belangrijke bezwaren zouden rijzen. Je ziet dit ook in het wetsvoorstel zelf. Mijn vraag is dus hoe de bewindslieden denken over een verandering van die term "gezamenlijk ouderschap" door "gelijkwaardig ouderschap".

België en Frankrijk kennen ook het begrip "gelijkwaardig ouderschap". Daar wordt het gekoppeld aan bilocatie: ouders dienen zodanig bij elkaar te wonen, dat

## De Wit

het ook daadwerkelijk mogelijk is om aan het principe inhoud te geven en het niet kan worden gefrustreerd doordat de ene ouder bijvoorbeeld in het noorden en de andere in het zuiden woont. Ik vraag de minister om daar wat dieper op in te gaan. In de nota naar aanleiding van het verslag is er al op ingegaan, maar ik vind dit een buitengewoon belangrijk punt en wil het oordeel van de bewindspersoon horen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb een vraag aan de heer De Wit over bilocatie, want ik heb hierover ook het een en ander gelezen. Ik begrijp dat je bilocatie zou wensen. Het zou namelijk goed voor kinderen zijn als ouders bij elkaar in de buurt wonen en dat kinderen gemakkelijk heen en weer kunnen lopen. Vindt de heer De Wit ook dat de wetgever in dezen een taak heeft? Het zou namelijk kunnen betekenen dat de wetgever gaat eisen dat mensen in elkaars buurt gaan wonen.

De heer **De Wit** (SP): Dit is ook precies de bedenking die ik hier zelf tegen heb. Het was mij dan ook liever geweest als wij nog tijd hadden gehad om dit wetsvoorstel wat beter te kunnen voorbereiden, omdat ik er zelf eigenlijk door overvallen ben dat de behandeling op deze korte termijn moet. In dat geval zou je dit soort punten beter kunnen doordenken. Je moet je afvragen of dit punt in de wet geregeld moet worden, omdat ook ik een heleboel praktisch problemen zie. Wat zijn bijvoorbeeld de ervaringen met het Belgische echtscheidingsrecht? Hierin wordt dit beginsel namelijk uitgewerkt en toegepast. In Frankrijk wordt dit beginsel minder toegepast, alhoewel het daar wel mogelijk is. Betekent dit dat hoe groter het land hoe moeilijker de problemen zijn? Deze problemen stipt u eigenlijk ook in essentie aan. Ik ben hier nog niet uit, omdat ik grote praktische bezwaren zie om bilocatie te regelen. Daaraan voorafgaand is het de vraag hoe de bewindslieden gelijkwaardig ouderschap zien. Hoe kan gelijkwaardig ouderschap daadwerkelijk inhoud worden gegeven in de praktijk? Hoe kijken de bewindslieden aan tegen het beginsel van bilocatie?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Het lijkt mij prima als u "gezamenlijk" wil vervangen door "gelijkwaardig". Ik vraag mij wel af of het leven van mensen zich op papier op deze manier laat afdwingen, omdat het toch een beetje een woordenspel is. U hebt het over de praktische problemen bij bilocatie. Ik denk echter dat er een grote principiële belemmering is. De wetgever gaat zich namelijk met de vrije vestiging van mensen bemoeien. Ik zou daar vrij onoverkomelijke bezwaren tegen hebben.

De heer **De Wit** (SP): Ik weet niet of die bezwaren onoverkomelijk zijn. Nogmaals, ik zie deze bezwaren ook, maar omdat het juist geregeld is in andere landen en het daar voorkomt – in België wordt het meer toegepast dan in Frankrijk – wil ik graag weten wat het standpunt van de bewindslieden hierover is en hoe zij dit beoordelen.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): U hebt gesproken over bilocatie. In het verleden hebben wij gesproken over het co-ouderschap. Kent u de inmiddels opgedane ervaringen van kinderen die twee huizen krijgen? Vindt u dit niet minstens zo belangrijk om naar te kijken dan de fysieke omstandigheden waarin ouders toch een beetje bij elkaar in de buurt blijven wonen?

De heer **De Wit** (SP): Zeker als je er van uit gaat dat het belang van het kind ook bij een echtscheiding voorop gesteld moet worden, is dit een heel belangrijk probleem. Ik zie het probleem en vraag er daarom naar. Ik hoor graag wat de bewindslieden hiervan vinden, omdat ik het probleem ook zie. Je belast kinderen met een ongelooflijke onrust als ze het ene deel van de week bij de ene ouder en het andere deel van de week bij de andere ouder moeten zijn. Er zijn ouders die daar een oplossing voor hebben gevonden door zelf van woning te wisselen. De kinderen zitten dan op een vaste plek, terwijl de ouders steeds van plaats wisselen. Ik hoor graag de visie van de bewindslieden hierop.

Ik kan kort zijn over mediation, want wat mij betreft is het een goed idee om mediation op te nemen in dit wetsvoorstel. Op deze manier wordt in ieder geval geprobeerd om buiten de rechter om te komen tot een oplossing van het probleem. De minder draagkrachtigen wordt de mogelijkheid gegeven om voor mediation te kiezen via de daartoe voorgestelde regeling. Dat is duidelijk.

Ik ga nog even in op het ouderschapsplan. Dit plan gaat er in ieder geval van uit dat een aantal zaken voorafgaand worden geregeld aan de totstandkoming van het verzoek tot echtscheiding. Het gaat dan om zaken met betrekking tot verzorging en opvoeding van de kinderen, de kosten voor verzorging en opvoeding van de kinderen, het hoofdverblijf van de kinderen en de informatieplicht. In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat het ouderschapsplan is getekend voordat het verzoek wordt gedaan. Zo staat het in het wetsvoorstel. Tegelijkertijd wordt er in het wetsvoorstel rekening gehouden met de mogelijkheid dat er geen afspraken tot stand komen. Dan kan eenzijdig een verzoek worden gedaan, met een overzicht van de stand van zaken; laat ik het gemakshalve zo samenvatten. Wat gebeurt er nu als er geen afspraken tot stand komen? Ik kan mij voorstellen dat een van de partijen alles blokkeert, tot niets bereid is en zegt: je ziet maar dat je het regelt, maar ik doe niet mee. Hebben wij dan te maken met de oude situatie, waarin er kennelijk geen ouderschapsplan tot stand gebracht kan worden en de zaak aan de rechter moet worden overgelaten? Is het dan zo dat de rechter het ouderschapsplan ambtshalve naar eigen inzicht vaststelt?

Het grootste probleem rond het ouderschapsplan betreft de handhaving en de sancties. In de brieven die wij krijgen heeft iedereen het daarover. Ik heb zelf nog de tijd meegemaakt dat er geen omgangsregeling was in het Burgerlijk Wetboek. Daarna noemden wij het omgangsregeling, en nu spreken wij dus over ouderschapsplan. In al die jaren is het probleem in essentie hetzelfde gebleven: wat nu als de afspraken niet worden nagekomen? Welke middelen staan de ene partij ten dienste om de andere partij te dwingen om de afspraken na te komen? In de nota naar aanleiding van het verslag zijn de dwangmiddelen uitvoerig beschreven. Ik kom tot zeven bijzondere middelen die een partij ten dienste staan. Waar het om gaat is, hoe effectief deze zijn. Zo werkt de dwangsom niet bij iemand met een bijstandsuitkering. Lijfswang is ook niet zomaar een oplossing. In het verleden heb ik zelf ervaren dat de sterke arm, de politie, nauwelijks bereid is om in dit soort zaken een aangifte te behandelen, omdat men het liefst buiten dit soort civiele zaken blijft, zoals men het uitdrukt. De ots is ook niet het eerste middel waar je naar

## De Wit

grijpt. De bijzondere curator levert in essentie natuurlijk geen echte bijdrage aan de oplossing van het conflict wat betreft de nakoming van de afspraken.

Wel interessant is artikel 279 van het Wetboek van Strafrecht, dat het onttrekken aan het gezag regelt. Dan zijn wij echter op het terrein van het strafrecht. De politie heeft altijd het idee gehad dat het een civiele zaak betreft, en begint er dus niet aan. In een arrest van 15 februari 2001 heeft de Hoge Raad echter uitgesproken dat, wanneer er sprake is van gezamenlijk ouderschap, toch kan worden gesproken van het onttrekken aan het gezag indien er concrete afspraken zijn gemaakt over het niet nakomen van de omgangsregeling. Heel veel vaders of moeders die te maken hebben met het niet nakomen van de omgangsregeling en bij de politie een klacht indienen, krijgen te horen dat men er niets mee doet. Zijn de bewindslieden van mening dat dit toch een middel kan zijn om de niet-willende partij aanleiding te geven om toch mee te werken aan het uitvoeren van de afspraken? Hoe zien zij de strafrechtelijke kant? Zelf zie ik het strafrecht als ultimum remedium. In bepaalde situaties zou het een bijdrage kunnen leveren, maar dan moet er wel een omslag plaatsvinden bij de politie, in die zin dat de politie bereid is om op basis van het arrest van de Hoge Raad uit te gaan van de gerechtvaardigheid van een klacht. Ook bij gezamenlijk gezag is er dan sprake van het onttrekken aan het gezag door een van beide partijen.

In de praktijk blijkt toewijzing van de kinderen aan één van de ouders het belangrijkste en meest effectieve middel. Wij hebben het dan over eenhoofdig gezag. Ook het dreigen daarmee kan in een aantal gevallen al tot een oplossing leiden, maar ook dat doe je niet zomaar. Een van de sterke punten van het wetsvoorstel-Luchtenveld was dat het wetsvoorstel het mogelijk maakte, in geval van het frustreren of niet nakomen van de afspraken op korte termijn naar de rechter te stappen. Daar is toen uitgebreid over gesproken. Daarbij ging het ook over querulanten die alsmaar naar de rechter stappen en over het risico dat de rechter zou worden overbelast. Dat zou kunnen, maar ik vind het een serieus punt om over na te denken. Ik ben zelf van mening dat wij het moeten doen. Wij moeten die mogelijkheid in het wetsvoorstel zien te krijgen. Ik denk dan ook aan een amendement. Nu staat in artikel 253 a, zeg ik uit het hoofd, dat je bij een conflict naar de rechter kunt gaan. Het nadeel daarvan is dat het maanden kan duren. Het voordeel van het initiatief-Luchtenveld was dat je op korte termijn naar de rechter kunt en dus ook heel snel aan de rechter kunt voorleggen hoe het in elkaar zit. Ik vind dan wel dat als voorwaarde moet vaststaan dat een van de partijen inderdaad structureel de afspraken blokkeert. Je kunt dus niet al bij de eerste gelegenheid naar de rechter stappen, maar moet na twee of drie keer heel duidelijk aan kunnen tonen dat het niet lukt. Dan kun je pas naar de rechter en die rechter zal op korte termijn beide partijen bij elkaar roepen en heeft een scala aan sancties zoals verwoord in de stukken. Er zijn zeven sancties mogelijk. De rechter moet dat serieus bekijken, zodat je als partij op korte termijn een uitspraak hebt van de rechter waarmee je uit de voeten kunt. Dat acht ik de belangrijkste mogelijkheid om die sancties waar iedereen het over heeft, daadwerkelijk inhoud te geven.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik aarzel nog

over die sanctie-instrumenten. Is het niet zo dat het beroep op de rechter mogelijk is, of dat nu binnen één week moet of binnen drie weken, wanneer een van de ouders de afspraken frustreert die gemaakt zijn rondom de verzorging en de opvoeding? Dan treedt toch het nieuwe artikel in werking, waar in staat dat de ouders geacht worden een goed contact met de andere ouder te bevorderen en dat op die grond een wijziging in het gezag gemaakt kan worden? Dat is veel scherper, omdat dan ook een oordeel van de rechter gevraagd wordt over de kwaliteit van het ouderschap.

De heer **De Wit** (SP): Ik onderschrijf dat, maar waar het mij vooral om gaat, is dat je een snel rechtsmiddel hebt. Stel dat vandaag blijkt dat wij een conflict hebben over de uitvoering van de omgangsregeling. Dan moet ik dus de advocaat inschakelen, die moet een verzoekschrift indienen bij de rechtbank, dat komt op een stapel te liggen en er is een termijn van drie à vier weken, waarbinnen dit behandeld wordt. Dan zegt de rechter bijvoorbeeld: ik wil toch nader onderzoek, ik wil de raad gaan inschakelen, ik wil dit en dat weten. Dan zijn wij drie maanden verder voordat wij weten wat de rechter er nu van vindt en voordat er een uitspraak wordt gedaan. En gedurende die drie maanden is dus niets gebeurd. Ik pleit juist voor snelheid. Dan kunnen wij het eenhoofdig gezag gebruiken als breekijzer om ouders tot bezinning te brengen op basis van de norm die er geformuleerd is. Dat is prima, dat is de rechtsgrond. Daar heb ik geen enkel probleem mee. Daar ben ik het gewoon mee eens.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik meen mij te kunnen herinneren dat een van de bezwaren tegen die snelle rechtsgang was dat ouders dan überhaupt geen moeite meer doen om er samen uit te komen of onder begeleiding uit te komen. Dan wordt het: hoor eens, als jij mijn zin niet doet, dan loop ik naar de rechter.

De heer **De Wit** (SP): Ik heb zelf ook aangestipt de querulanten, onnodige procedures of zelfs een reeks aan procedures van ouders die er zelf niet uitkomen. Daarom heb ik ook gezegd dat je niet bij de minste of geringste aanleiding bij de rechter moet komen. Je moet kunnen aantonen dat je het hebt geprobeerd, dat er drie keer – dat getal is willekeurig – pogingen gedaan zijn om de zaak vlot te trekken, maar dat het niet is gelukt. Dan pas kun je de rechter benaderen. Ik herhaal dat die drie keer een willekeurig voorbeeld is, maar je kunt in ieder geval niet bij de eerste de beste gelegenheid naar de rechter stappen.

Daarmee kom ik op de twee normen. Daar kan ik heel kort over zijn. Een norm is dat de ene ouder het contact en de omgang van het kind met de tweede ouder bevordert. Dat vind ik prima. Ik heb wel een vraag over de tweede norm, namelijk dat er een plicht rust op de ouder die niet het gezag heeft, contact te hebben met het kind. Op zichzelf is het prima dat je die plicht vastlegt, maar hoe ver gaat die omgangsplicht? Kun je een ouder dwingen tot contact die dat niet meer wil? Een plicht betekent immers iets kunnen afdwingen in rechte. Of moet je dan toch verstandig zijn en zeggen dat het geen zin heeft om een kind in contact te brengen met de ouder die dat per se niet meer wil? Hoe ver reikt deze plicht nu naar het oordeel van de bewindslieden?

Ook ik heb geconstateerd dat het een punt is dat wij in elk geval moeten regelen waar het gaat om ouders die

## De Wit

ongetrouwd samenwonen, die kinderen hebben en die uit elkaar gaan, waarover niets wordt geregeld. De aantallen kinderen die hiermee te maken hebben, zijn indrukwekkend. Ik meen dat het goed is dat wij proberen om ook op dit punt tot een regeling te komen. Ik hoor graag hoe de bewindslieden dit zien. Het lijkt mij belangrijk om hiervoor een ouderschapsplan mogelijk te maken. Ik heb wel enige aarzeling vanwege het feit dat de middelen om dit af te dwingen veel geringer zijn dan in het huidige voorstel, aangezien er geen echtscheidingsverzoek aan ten grondslag ligt. Bovendien is het de vraag wat er moet gebeuren wanneer zo'n ouderschapsplan niet tot stand komt. Kunnen de bewindslieden hierop ingaan?

Dit voorstel is heel ingewikkeld en heeft verregaande consequenties. Ik zou graag de tijd krijgen om na te denken over amendementen. Daarom verzoek ik de voorzitter of het mogelijk is dat wij na de eerste termijn en het antwoord van de regering nog enig respijt krijgen. Dit zou betekenen dat wij vandaag dit debat niet afmaken.

De **voorzitter**: De leden hebben tot nu bijna het dubbele gebruikt van de geraamde spreektijd. Ik meen dat wij na afloop van de eerste termijn van de Kamer moeten overleggen welke procedure wij hierin volgen.

De heer **Teeven** (VVD): Ik ondersteun het verzoek van de heer De Wit. Ook de VVD-fractie heeft behoefte aan reflectie.

De **voorzitter**: De heer De Wit deed het voorstel om na het antwoord van de regering in eerste termijn enige tijd in te lassen.

De heer **Teeven** (VVD): Dat voorstel onderschrijf ik.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat voorstel onderschrijf ik ook graag, al is het maar omdat een andere fractie behoefte heeft aan reflectie. Ik kom nog even terug op de opmerking van de heer De Wit over ongetrouwd samenwonen. Ik vind het opvallend dat hij dit opwerpt als vraag waaraan praktische bezwaren kleven, maar ook hiervoor geldt dat ongetrouwd samenwonen als kenmerk heeft dat het zich onttrekt aan het zicht van de wetgever. Dat is het goed recht van mensen. Zij kunnen ervoor kiezen om buiten het zicht van de wetgever om in wat voor samenlevingsverband dan ook samen te leven. De enige consequentie van de opvatting van de heer De Wit om hiervoor toch een regeling te treffen zou kunnen zijn dat het ongetrouwd samenleven ophoudt te bestaan, omdat mensen die samenleven of kinderen hebben verplicht worden een of ander papiertje in te leveren bij wat voor burgerlijke stand dan ook.

De heer **De Wit** (SP): Het is juist dat ik vragen heb opgeworpen. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt dit probleem aangestipt en antwoordt de regering kortweg dat zij zich hiermee niet bemoeit. U suggereert zelf ook dat dit buiten de bemoeienis van de overheid valt. Aan de andere kant gaat het wel om 18.000 tot 20.000 kinderen die hiermee te maken hebben. Het is de vraag of het in al die gevallen goed gaat en of het niet verstandig zou zijn dat in ieder geval duidelijk is hoe de situatie rond de kinderen wordt geregeld. Ik vind dit een vraag die de overheid mag opwerpen, juist omdat het belang van de kinderen vooropstaat.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Over het verschil in waardering voor het ouderschapsplan kom ik straks zelf nog te spreken, omdat ik daarover iets minder enthousiast ben dan u blijkbaar bent. U raakt hierbij echter aan een meer principiële punt. Het lijkt wel of er volgens u geen samenlevingsvorm meer denkbaar is die zich aan overheidstoezicht kan onttrekken. Dat lijkt mij haaks staan op alle linkse idealen van de afgelopen dertig jaar, en alle idealen van de emancipatiebeweging. Volgens die idealen moet het privéleven, het gezin en het samenlevingsverband waarvoor mensen kiezen, zich kunnen onttrekken aan overheidsinmenging.

De heer **De Wit** (SP): De overheid moet zich inderdaad niet uitputten met relaties bezighouden. Zij moet dit alleen doen zover het kinderen betreft. Het is mijns inziens inderdaad een zorg voor de overheid dat de positie van de kinderen goed wordt geregeld. Ik kan mij daarom voorstellen dat wij op z'n minst nadenken of wij dit niet moeten regelen zoals in dit voorstel rond het ouderschapsplan. Ik ben ervoor dat wij daarover nadenken.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): U zegt dus eigenlijk dat de overheid zich met relaties en samenlevingsvormen mag bemoeien vanwege de kinderen. Daarmee heb ik moeite. Ik ben er vóór dat de overheid reactief optreedt in situaties waarin kinderen in het gedrang komen; dat ben ik met u eens. U zegt echter eigenlijk dat elke relatie met kinderen geen private relatie meer is, maar een publieke relatie waar de overheid in mag treden. Klopt het als ik uw woorden zo interpreteer?

De heer **De Wit** (SP): Als ouders zonder problemen afspraken kunnen maken, is er ook voor de overheid geen probleem. Dat is ook de essentie van alle debatten die wij hierover de afgelopen jaren hebben gevoerd. Als ouders echter uit elkaar gaan en het niet eens worden, is het steeds de vraag wat er met de kinderen gebeurt. Dat is een legitieme vraag. Wij kennen de verhalen over de indringende effecten van echtscheiding op kinderen en de gevolgen ervan tot in lengte van jaren. Daarom mag de overheid in zulke situaties zeggen dat zij wil voorkomen dat kinderen ontsporen, of dat kinderen geen kansen krijgen op de arbeidsmarkt omdat hun opleiding gefrustreerd wordt door de problemen thuis. Dat is mijns inziens heel legitiem.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik hoor de heer De Wit zeggen dat hij niet wil ingrijpen in de vrijheid die partners onderling hebben om hun relatie al of niet een officiële vorm te geven, maar dat hij de vrijblijvendheid van de relatie tussen enerzijds de partners en anderzijds hun gezamenlijke kinderen na een scheiding wil regelen. Is dat een goede samenvatting?

De heer **De Wit** (SP): Ja, dat klopt.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Voorzitter. In het opinieblad CV Koers staat deze maand een artikel onder de treffende kop: "Echtscheiding trekt samenleving uit elkaar". In dit artikel wordt ingegaan op het toegenomen aantal echtscheidingen en de gevolgen daarvan voor onze samenleving. Verder wordt ingegaan op de

## Anker

desastreuze gevolgen die echtscheiding heeft op kinderen. Scheiding kan ernstige gevolgen hebben voor het zelfbeeld van een kind en op het vermogen om relaties met anderen op te bouwen. Op die manier hebben echtscheidingen een soort "verbrokkelend" effect in onze samenleving. Vaak is de scheiding een traumatische ervaring voor een kind.

De fractie van de ChristenUnie heeft blijvende zorg over het hoge aantal echtscheidingen. Wij zien de problemen die ontstaan tussen mensen na een scheiding en maken ons zorgen over de gevolgen voor de betrokken kinderen. Desondanks is mijn fractie blij met de hoofdlijn van het voorliggende wetsvoorstel. Zoals wij al eerder hebben aangegeven, is het huwelijk volgens ons veel meer dan zomaar een contract en is echtscheiding ook veel meer dan het simpel beëindigen van dit contract. Zowel het aangaan als het beëindigen van een huwelijk heeft allereerst persoonlijke, maar daarnaast zeker ook juridische en maatschappelijke gevolgen. Daarom is de overheid daarbij betrokken en dient zij medeverantwoordelijkheid te dragen, vooral om de zwakkere partij te beschermen. Dat geldt te meer wanneer uit de verbintenis kinderen zijn geboren, want zij zijn per definitie zo'n zwakkere partij.

Mijn fractie steunt het uitgangspunt dat het gezamenlijke ouderschap doorloopt na echtscheiding en dat ouders door middel van het opstellen van een ouderschapsplan moeten worden gedwongen concrete afspraken te maken over de invulling van hun verantwoordelijkheden. De sterkere benadrukking van de handhavingmogelijkheden van bijvoorbeeld een omgangsregeling spreekt mijn fractie aan. Het komt te vaak voor dat een van de ouders stuit op pure onwil en frustratie bij de andere ouder en dat de laatste erin slaagt de omgangsregeling ongestraft te traineren of onmogelijk te maken. Het wetsvoorstel biedt geen goedkope antwoorden of oplossingen, maar geeft wel een signaal af. Mijn fractie hoopt dat dit wordt opgepakt. De belangen van het kind moeten centraal staan. Daarbij kan een goede omgang met beide ouders zwaarwegender zijn dan de nadelen van bijvoorbeeld een dwangsom. Anderzijds is het denkbaar dat het voor het kind beter is tijdelijk geen omgang te hebben met een van de ouders, of om bij het niet naleven van de omgangsregeling juist af te zien van dwangmiddelen. Het wetsvoorstel biedt die ruimte.

Een andere hoofdlijn is het onmogelijk maken van de zogenoemde flitsscheiding. Het is onnodig te benadrukken dat mijn fractie dit van harte steunt. Juist vanuit onze visie op het beschermen van de zwakkere partij en een onafhankelijke toets op de gemaakte afspraken vinden wij het van het grootste belang dat de rechter eraan te pas komt. Ook de keuze in het wetsvoorstel om geen aparte administratieve procedure voor echtscheiding in het leven te roepen, krijgt de volle steun van de ChristenUnie.

De heer **Teeven** (VVD): Waarom moet de rechter eraan te pas komen als twee mensen die gehuwd zijn en geen kinderen hebben, van elkaar af willen?

De heer **Anker** (ChristenUnie): Het gaat ons om de bescherming van de zwakkere partij als de flitsscheiding wordt afgeschaft en de rechter eraan te pas moet komen. Niet alleen een kind kan de zwakkere partij zijn. Een van de partners kan dat ook zijn. In die zin is binnen het

huwelijk sprake van rechtsbescherming. Geregistreerd partnerschap biedt die niet. Dat is een van de redenen waarom wij daar voor zijn.

De heer **Teeven** (VVD): Dat begrijp ik, maar het gaat om de situatie dat twee mensen, zonder kinderen, die met elkaar gehuwd zijn, van elkaar af willen. Er is geen zwakkere partij. Die mensen willen gewoon van elkaar af. Waarom moeten zij dan naar de rechter?

De heer **Anker** (ChristenUnie): De vraag is dan hoe je het gewoon van elkaar af willen hard maakt. Daarvoor moet je ook dingen regelen.

Ik was gebleven bij het geregistreerd partnerschap. Dat komt inhoudelijk steeds meer in de buurt van het huwelijk. Mijn fractie vraagt zich wel af wat de zin is van het apart laten voortbestaan van het geregistreerd partnerschap. Daarover is al eens nagedacht. De minister wees op een evaluatie van de Universiteit van Utrecht. Wij zien uit naar het evaluatierapport.

Wij hebben een aantal vragen over het wetsvoorstel. Als effectief middel om een zorg- of omgangsregeling af te dwingen, noemt de minister het toewijzen van het eenhoofdige gezag aan de ouder bij wie het kind niet zijn hoofdverblijfplaats heeft. Kan de minister bevestigen dat hij hierbij doelt op de zogenaamde paradoxale toewijzing? De minister bespreekt deze mogelijkheid wel in de nota naar aanleiding van het verslag, maar geeft niet nader aan waarom die hem effectief lijkt. Graag een reactie op dit punt, in het bijzonder op de vraag of niet het risico bestaat dat omgangsproblemen hiermee nodeloos vaak in het strafrechtelijke zullen worden getrokken. Immers, wanneer de andere ouder niet meewerkt aan de omgangsregeling wordt het kind aan het wettig gezag onttrokken, hetgeen strafrechtelijke gevolgen kan hebben.

Het voorgestelde artikel 377 Burgerlijk Wetboek maakt het mogelijk dat ook anderen dan de ouders om een omgangsregeling kunnen verzoeken als zij in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staan. Het eerste lid van deze voorgestelde bepaling formuleert dit uitdrukkelijk als een recht van het kind. Het derde lid laat zich echter lezen als een "ja", tenzij sprake is van ernstig nadeel, ernstig bezwaar of kennelijk ongeschikt. Wordt hiermee het recht uit het eerste lid niet omgevormd tot de plicht om omgangsregelingen te dulden, zo lang van de ernstige uitzonderingen geen sprake is? Hoe worden de belangen van het betrokken kind hier gewaarborgd? Is daarbij een rol weggelegd voor de bijzondere curator? In het wetsvoorstel wordt niet expliciet gemaakt wie het initiatief neemt tot een omgangsregeling. In hoeverre spelen de wensen van het kind hierin een rol? Kan het kind tegen de wens van de ouders in vragen om een omgangsregeling met andere familieleden, zoals grootouders?

Het initiatiefwetsvoorstel-Luchtenveld voorzag in een eenvoudige rechtsgang zonder verplichte procesvertegenwoordiging voor lik-op-stukbeleid, bijvoorbeeld bij het niet naleven van een omgangsregeling. Vanuit het oogpunt van de hoge kosten, vooral voor de rechtsbijstand, die een partij soms moet maken om niet meer dan naleving van gemaakte afspraken of rechterlijke beslissingen te vragen, lijkt dit sympathiek. Kunnen de ministers aangeven hoe zij hier tegenover staan?

Een groep die buiten het bestek van dit wetsvoorstel valt, is die van de ouders die uit elkaar gaan terwijl zij

## Anker

niet getrouwd zijn en geen geregistreerd partnerschap hebben. De fracties van de SP en het CDA hebben daarvoor ook aandacht gevraagd. Met het oog op de belangen van kinderen uit zulke relaties ziet mijn fractie graag dat ook in dergelijke situaties een ouderschapsplan tot stand komt dat aan die belangen recht doet. Kunnen de ministers toezeggen dat zij dit zullen bevorderen?

□

De heer **Pechtold** (D66): Mijnheer de voorzitter. Allereerst wil ik nogmaals onderstrepen dat ik het betreurt dat het voorstel van de heer Luchtenveld het niet gehaald heeft in de Eerste Kamer en dat in de senaat alleen de fractie van D66 het voorstel steunde. Het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld was veel vooruitstrevender en ging uit van de kracht van het individu. Naar mijn mening deed het meer recht aan de moderne maatschappij dan het voorstel van de minister. Zelfstandige mensen zijn er echter aan gehouden om tegenslagen te verwerken. Vandaar dat ik hier vandaag dit voorstel graag met u bespreek.

Het kabinet beoogt met het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, twee hoofdproblemen op te lossen. Het buitenland zou flitsscheidingen niet erkennen en sommige kinderen zouden moeizaam contact hebben met een van hun gescheiden ouders. De flitsscheiding was een eigentijdse oplossing voor een oud gegeven, namelijk dat niet alle relaties eindigen met het overlijden van een van beide partners. Een op de drie huwelijken in Nederland eindigt in een scheiding. Eerst hadden de mensen de kerk nodig voor een huwelijk en mochten zij niet scheiden; vervolgens hadden mensen de Staat nodig voor een huwelijk en konden zij wel scheiden.

De flitsscheiding stelt mensen in staat om zelfstandig een relatie te beëindigen, evenals zij die zelfstandig zijn begonnen. Ik zie graag dat mensen zelf kunnen beslissen over zaken die vooral hen zelf aangaan, natuurlijk met volledige verantwoordelijkheid voor de kinderen, die wij vandaag veel bespreken. Nederland loopt hiermee voorop als een land dat mensen in staat stelt hun eigen beslissingen te nemen, zonder verplichte tussenkomst van de overheid.

Allereerst complimenteer ik de regering omdat zij ditmaal de internationale context in ogenschouw neemt, want – zo stelt de regering – het buitenland erkent flitsscheidingen niet. In de memorie van toelichting heet dit mensen zelfs grote problemen op te leveren, zulke grote problemen zelfs dat de minister voorstelt om de mogelijkheid van dit soort scheidingen uit de wet te schrappen. Kan de minister aangeven welke grote problemen dit heel concreet heeft opgeleverd? Ik doel hierbij echt op problemen van mensen die gescheiden zijn en niet op problemen van juristen. Ik stel het op prijs wanneer de minister een kwantitatief en een kwalitatief antwoord geeft, want het voorbeeld van een handtekening die nodig is voor een tweede huis in Frankrijk, waarbij de ex-partner zou moeten meetekenen, vind ik een kwalitatief voorbeeld dat daar toch niet onder valt.

Tegelijkertijd vraag ik mij af hoe belangrijk de internationale context in dit geval is. Weegt die op tegen het recht van mensen om zelf te beslissen over een scheiding? Is bijvoorbeeld goede voorlichting hierover niet voldoende, zonder tussenkomst van de Nederlandse Staat in de vorm van de rechter? Het huwelijk van mensen van hetzelfde geslacht wordt namelijk ook in

vele landen niet erkend. In veel landen wordt het recht op echtscheiding überhaupt niet erkend. Ervaart de minister dit ook als een probleem? Zo ja, hoe groot is dat probleem dan zowel kwalitatief als kwantitatief en zeker ten opzichte van de problemen bij de huwelijken van mensen van hetzelfde geslacht of het feit dat men in sommige landen überhaupt niet kan scheiden?

De minister geeft in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat het mogelijk is, een administratieve echtscheiding erkend te krijgen in het buitenland. Dit bevreedde mij enigszins, aangezien dit het belangrijkste argument van de minister was om af te willen van een echtscheiding die niet door de rechter wordt bekrachtigd. Hij stelt dat de voordelen echter niet zouden opwegen tegen de nadelen. De minister zoekt deze voordelen op het gebied van de financiën. Volgens de minister zou een procedure met een ambtenaar namelijk even duur uitpakken als een procedure bij de rechter. Daarom is hij van mening dat een ambtelijke procedure niets zou toevoegen. Kan de minister aangeven hoeveel een echtscheidingsprocedure bij de rechter gemiddeld kost en kan hij aangeven hoe hij heeft geschat dat een ambtelijke procedure even duur is? Maar misschien moeten we gewoon eerlijk zijn en toegeven dat de advocatenlobby buitengewoon fantastisch werk heeft geleverd voor de eigen beroepsgroep.

Met de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming vraag ik mij af of de regering nog wel voeling heeft met de maatschappij. Velen immers beschouwen het burgerlijk huwelijk als een gewoon contract. De regering daarentegen acht het huwelijk een buitengewoon iets, buitengewoner dan een samenlevingscontract. Juist hierin schuilt wat mij betreft de crux. De minister schrijft over een moeilijke internationale context en een vermeend gebrek aan financiële voordelen van het scheiden zonder rechten. Het eerste argument ondergraaft hij, zoals ik zojuist zei, vervolgens zelf. Ik proef hierin vooral een ideologische oriëntatie die mijn fractie niet kan ondersteunen. De minister wil echtscheidingen moeilijker maken dan ze nu zijn. Dit doet geen recht aan de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van mensen. Wie zijn wij om mensen het scheiden te bemoeilijken wanneer zij hierover zelfstandig, op een volwassen manier tot een overeenstemming zijn gekomen. Dit past misschien niet helemaal in het "samen" van dit kabinet, maar het kabinet zal D66 op zijn pad vinden wanneer dit "samen" gaat knellen.

Sommige kinderen hebben moeizaam contact met één of beide ouders. Een deel van de kinderen van gescheiden ouders heeft geen contact met één van beide ouders. In 2003 was dit percentage gelukkig gezakt tot 8, maar ik zeg daarbij: dit is 8% te veel. Mijn fractie juicht deze ontwikkeling wel van harte toe uit het oogpunt van de emotionele ontwikkeling van het kind. Kinderen moeten centraal staan bij echtscheiding. Ook tegen de achtergrond van gelijkheid van man en vrouw is het belangrijk dat dit percentage zakt tot 0. Wij komen uit een paternalistische samenleving waarin de kinderen de vrouw toekwamen bij een scheiding. Ons doel moet steeds zijn om vaders en moeders een gelijkwaardige rol te geven. Ik juich het daarom toe dat de regering poogt, alle kinderen contact met beide ouders te laten hebben. Het middel van een ouderschapsplan lijkt hier echter inefficiënt en bureaucratisch. Is de minister het met mij eens dat op dit moment, dus zonder ouderschapsplan, in een groot aantal gevallen de scheiding bevredigend

## Pechtold

wordt afgewikkeld voor de kinderen? Is de minister het ook met mij eens dat een ouderschapsplan in die gevallen een bureaucratische ergernis zal vormen?

De tegenkant wordt gevormd door de gescheiden gezinnen waar wel degelijk een omgangsprobleem is. Dat ontken ik niet. In deze situatie vindt de fractie van D66 het wenselijk dat de belangen van de kinderen en de tweede ouder, vaak de vader, door de overheid worden afgedwongen. Mijn fractie heeft echter twijfels bij de effectiviteit van ouderschapsplannen op dit punt. Kan de minister beargumenteren waarom ouderschapsplannen zullen helpen bij het afdwingen van contact met beide ouders? Kan de minister, wanneer hij vertrouwen heeft in dit mechanisme, mij aangeven wat zijn ambitie is met dit wetsvoorstel? Heel concreet: hoeveel procent van de kinderen zal contact met beide ouders houden na implementatie van deze wet? Nogmaals: ik krijg graag een concreet streefcijfer.

Voorzitter. Graag krijg ik een antwoord op al deze vragen, al verwacht ik dat de Eerste Kamer de effectiviteit en de kwaliteit van deze wet ook uitvoerig zal bespreken.

De heer **De Wit** (SP): Uit de woorden van de heer Pechtold begrijp ik dat hij het ouderschapsplan niet ziet zitten. Hoe wil hij regelen dat ouders die geen contact hebben met hun kinderen omdat de andere ouder dat blokkeert toch contact krijgen met hun kinderen? Hoe wil hij er daadwerkelijk inhoud aan geven dat iemand dat kan afdwingen, zo nodig?

De heer **Pechtold** (D66): Ik sta met de heer De Wit enigszins met lege handen. De praktijk laat gelukkig een dalend percentage van deze problemen zien, maar het is mijn overtuiging dat het ouderschapsplan niet zal werken in de gevallen die wij zojuist bespraken. Ik vind het prima voor mensen die daar zelf uit kunnen komen. Ik vind het adviseren en de mediation waarover mevrouw De Pater sprak in die omstandigheden ook perfect. Echter, ik zie zo nu en dan ook mensen die elkaar het leven onmogelijk maken, waarvan de kinderen het slachtoffer worden. Ik heb daar geen alternatief voor, anders dan voorlichting en het wijzen op alternatieven. Afdwingen door een ouderschapsplan is een onmogelijkheid.

De heer **De Wit** (SP): In feite gaan wij dus terug naar de situatie dat er in het Burgerlijk Wetboek helemaal niets was vastgelegd. Dan hebben wij het over de jaren zeventig van de vorige eeuw. Toen is juist het probleem ontstaan van de ouder die aan het kortste eind trekt, die geen recht op contact met het kind heeft als er geen afdwingbare afspraken zijn gemaakt. Nu is er zelfs een plicht tot omgang. De wetgever kijkt naar de zogeheten pathologie van het recht. Het moet dus geregeld zijn voordat je knokkende ouders over straat ziet rollebollen. Die ouders moet je een houvast geven, maar je moet ook de rechter tot het inzicht brengen dat de gemaakte afspraken kunnen worden afgedwongen. Er ligt immers een aantal beginselen aan ten grondslag en die worden geschonden. De rechter heeft vervolgens een aanknopingspunt om te zeggen: wij kunnen lang en breed praten, maar zo en zo gaan wij het doen.

De heer **Pechtold** (D66): Dit staat haaks op het verhaal van de heer De Wit van zojuist. Hij gaf toen de onmogelijkheid aan. Hij noemde zeven of acht voorbeelden

waarbij het niet werkt. Zelfs de rechter heeft op dat moment geen enkele mogelijkheid, dus ook daar hoor ik geen oplossing. In gevallen waarin ouders tot wat dan ook bereid zijn, ziet mijn fractie mogelijkheden om eruit te komen. Ik houd echter staande dat een ouderschapsplan niet afdwingbaar is in de gevallen waarin een van beide ouders het vertikt om wat dan ook te doen.

De heer **De Wit** (SP): Ik heb gezegd dat geregeld moet worden dat de gemaakte afspraken worden nagekomen. Gebeurt dat niet, dan moeten er sancties volgen. Dat moet snel kunnen gebeuren door die versnelde comparitie. De rechter zal dan duidelijk moeten maken dat het zus of zo gebeurt of dat de grote sanctie van eenhoofdig gezag wordt opgelegd. Dan gaat het kind naar de andere ouder die aan het kortste eind trok. Dat is dus een iets ander beeld dan de heer Pechtold schetst.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Het valt mij op dat u steeds spreekt over mondige ouders die het allemaal zelf kunnen regelen. U redeneert op geen enkel moment vanuit het belang van het kind en juist voor dat kind is zo'n ouderschapsplan bedoeld.

De heer **Pechtold** (D66): Ik redeneer vanuit het individu. Bij mondige ouders gaat het nu ook al goed, maar er zijn ook ouders die zo bekvechten dat het kind daar de dupe van wordt. Ik houd staande dat een ouderschapsplan niets zal veranderen aan de realiteit dat sommige ouders elkaar tegenwerken tot de laatste snik. Wij kennen allemaal de voorbeelden van ouders die elkaar op het absurde af naar het leven staan. De gedachte dat een ouderschapsplan iets oplost voor de kinderen van die ouders doet geen recht aan de realiteit.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): U komt weer met die mondige ouders. Ik vind dat het kind er recht op heeft om iets in handen te krijgen. U zegt dat het nergens op slaat als die ouders het toch niet willen, maar dan ziet dat kind waar het schort. Het gaat om de duidelijkheid voor het kind.

De heer **Pechtold** (D66): Een ouderschapsplan kan voor het kind aardig zijn, maar als de ouders vertikken er wat mee te doen, is het alleen maar een dode letter die tot extra frustratie leidt.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik wil hier een argument aan toe voegen in de vorm van een vraag. In de situatie van een vechtscheiding waarbij de ouders elkaar naar het leven staan over het hoofd van het kind heen en ten koste van het welzijn van het kind, kan de noodzaak een ouderschapsplan op te stellen de periode van echtscheiding verlengen. Ik maak mij er zorgen over dat bij dit wetsvoorstel te weinig rekenschap wordt gegeven van het trauma dat juist de periode van echtscheiding zelf voor een kind oplevert. Bent u dat met mij eens?

De heer **Pechtold** (D66): Ik vind dit in vraagvorm een waardevolle bijdrage aan de argumentatie die ik probeerde op te bouwen. Ik ben het met de fractie van GroenLinks eens dat een scheiding, zeker in het geval dat die ernstige spanning met zich brengt, juist voor het kind zo kort mogelijk moet duren.



De heer **Van der Staaij** (SGP): Mijnheer de voorzitter. Toen ik de stukken ter voorbereiding van dit debat nog eens doornam, dacht ik: goed dat er een Eerste Kamer is! Dit wetsvoorstel heeft een bijzondere voorgeschiedenis. Op 29 november 2005 werd in deze Kamer het initiatiefvoorstel-Luchtenveld met grote meerderheid aanvaard. Alleen de fracties van het CDA, de Christen-Unie en de SGP stemden tegen. Op 20 juni 2006 werd het voorstel in de Eerste Kamer met bijna algemene stemmen verworpen. Alleen de fractie van D66 deed niet mee. Terugkijkend, zie je dat de sterke politiek-ideologische wens om te kunnen scheiden buiten de rechter om, minder gevoelig maakte, om het mild te zeggen, voor de juridische en praktische bezwaren die er aan een bepaalde oplossingsrichting verbonden kunnen zijn. Bovendien zijn er de nodige amendementen op dat initiatiefvoorstel ingediend. Het is zodanig geamendeerd dat het door de Eerste Kamer zelfs "irreparabel" werd geacht. Vandaar dat de weg openligt voor de verdere behandeling van het door de regering ingediende wetsvoorstel.

Sinds de verwerping van het initiatiefvoorstel-Luchtenveld is de administratieve scheiding (dus zonder rechter) waartegen wij principiële bedenkingen hadden en nog hebben voorshands van de baan, in elk geval gedurende de lopende kabinetsperiode, zo mag ik toch aannemen. De ambtsvoorganger van de huidige minister van Justitie heeft zich tegen die administratieve scheiding verzet, zowel in adviserende zin bij het initiatiefvoorstel-Luchtenveld, alsook opnieuw in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorliggende voorstel. In het achterwege blijven van de route van de administratieve scheiding verschilt dit voorstel in positieve zin met het initiatiefvoorstel. Dat is volgens ons zonder meer winst.

Zo zijn er meer positieve aspecten bij het huidige voorstel te onderkennen. In het bijzonder noem ik het vervallen van de mogelijkheid om een huwelijk om te zetten in een geregistreerd partnerschap waardoor de zogenaamde flitsscheiding niet meer mogelijk wordt. Dat vinden wij een goede zaak. Wij hebben hier eerder op vele momenten bezwaren geuit tegen de flitsscheiding. Destijds hebben wij meegedaan aan het initiatiefvoorstel dat, toen nog collega, Rouvoet in voorbereiding had. Het doet mij bijzonder goed nu het ministeriële debuut van minister Rouvoet te mogen meemaken waarbij hij dit voorstel als regeringsvoorstel mede mag verdedigen.

De heer **Pechtold** (D66): Begrijpelijk, vanuit het standpunt van de SGP. Vindt u eigenlijk dat scheiden überhaupt onmogelijk moet worden gemaakt?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik vind dat scheiden in ieder geval moeilijker moet worden gemaakt, maar ik kom er nog op terug. Er kunnen altijd gronden zijn die aanleiding kunnen zijn voor echtscheiding. Overspel is een klassieke grond. Je zult als wetgever altijd iets moeten regelen in deze weerbarstige werkelijkheid.

De heer **Pechtold** (D66): Dat betekent dat als iemand een keer vreemdgaat, maar het huwelijk verder toch vrij normaal is, volgens de SGP-fractie dat vreemdgaan aanleiding mag zijn om te scheiden en dus kan prevaleren boven het belang van de kinderen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Uitgangspunt is wat ons betreft, dat het huwelijk een levenslange verbintenis is in liefde en trouw. Wij moeten er met elkaar met kracht aan werken om dat op een zo goed mogelijke manier invulling te geven. Dat staat voorop.

De heer **Pechtold** (D66): Ik vind het belangrijk, omdat de SGP-fractie dadelijk...

De **voorzitter**: U gebruikt een techniek om zo een aantal vragen op te bouwen. Dat is uw goed recht en misschien ook uw rol, maar wij krijgen nog een antwoord van het kabinet en een tweede termijn waarin u vragen kunt stellen. Ik stel u in staat om nu nog één vraag te stellen.

De heer **Pechtold** (D66): En daar dank ik u zeer voor.

De SGP vindt het prima dat de flitsscheiding onmogelijk is gemaakt, maar eigenlijk zou zij het scheiden onmogelijk willen maken en noemt daarop als enige uitzondering overspel. Ik wacht met veel interesse de rest van de bijdrage van de heer Van der Staaij af, maar dit vind ik niet in het belang van het kind!

De heer **Van der Staaij** (SGP): Maar ik pas ervoor als wordt gezegd dat hiermee helemaal is doorgeredeneerd wat de SGP uiteindelijk wil en men er verder geen nota meer hoeft te nemen van wat er overigens nog naar voren wordt gebracht. Alsof het een stiekem einddoel is en het andere niet meer telt! U zou er mede een eer in moeten zien om, kijkend naar die ontzettend erge en negatieve gevolgen van echtscheiding, die zo veel mogelijk tegen te gaan. Ik zou wensen dat wat maatschappelijk steeds breder is gaan leven ook politiek nu eens stevig vertaald gaat worden. Daar zitten wij op dit moment op te wachten!

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter. Ik zal niet de discussie met de heer Pechtold overdoen, maar de heer Van der Staaij er wel op willen wijzen dat echtscheiding ook een bevrijding kan zijn uit een buitengewoon slecht en bijvoorbeeld gewelddadig huwelijk. Volgens mij moet je het huwelijk ook weer niet al te heilig maken!

Mijn vraag is of de heer Van der Staaij afschaffing van de flitsscheiding als ontmoedigingsbeleid beschouwt, als het moeilijker maken dat mensen gaan scheiden en of dat niet de reden dat hij er enthousiast over is.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Die flitsscheiding is er gekomen in het kader van het homohuwelijk en mijns inziens is daar een onbedoeld neveneffect van dat die als sluiproute is gebruikt voor een makkelijke echtscheiding. Ik zie het als een terugkeer naar de normale regels die er voor die tijd waren!

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Waardoor echtscheiding dus enigszins ontmoedigd wordt ten opzichte van de voorgaande jaren!

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik zou wensen dat dit verder het beleid wordt, maar daar kom ik nog op terug. Ik denk dat het ook niet helemaal terecht is om nu te doen alsof dit nu het grote voorstel is om echtscheidingen te ontmoedigen. Ik denk dat meer is vastgesteld wat ook vanuit allerlei kanten in de praktijk is aangedragen, namelijk dat de route van de flitsscheiding niet van voldoende waarborgen is voorzien en het ook niet de

## Van der Staaij

bedoeling was dat die op deze manier zou worden gebruikt. Dat moeten wij simpelweg nu herstellen en wij moeten het niet zwaarder maken dan het is. Vanuit ons perspectief gezien vinden wij het wel prima dat het nu ongedaan wordt gemaakt!

Voorzitter. Winst vinden wij ook het bij nota van wijziging opgenomen voorschrift dat beëindiging van een geregistreerd partnerschap wanneer er kinderen aanwezig zijn uitsluitend via de rechter kan plaatsvinden en dat alsdan een ouderschapsplan verplicht is. Ook de intentie om voortgezet ouderschap na scheiding te stimuleren, valt te waarderen. Wat dat betreft is het terecht en te waarderen dat erop wordt ingezet dat, als de echtscheiding een feit is, goede afspraken worden gemaakt, in het bijzonder met het oog op de belangen van de kinderen.

Ondanks al deze waardering menen wij dat de gekozen benadering fundamenteel tekortschiet als het niet gepaard gaat met maatregelen om het gezin te versterken, bij elkaar te houden en echtscheiding te ontmoedigen. Die opvatting is in de eerste plaats gestoeld op onze Bijbelse waardering van huwelijk en gezin, maar vervolgens ook op onze visie dat het algemeen waar te nemen individualiseringsproces veel te maken heeft met het functieverlies van het gezin en het zwakker worden van de huwelijksbanden.

Daarnaast is en blijft echtscheiding in de meeste gevallen een persoonlijk drama voor alle betrokkenen en is het een enorme schadepost, ook in immateriële zin, voor de samenleving in tal van opzichten. De massaliteit van het verschijnsel maakt het alleen nog maar zorgwekkender. Volgens het CBS vinden jaarlijks bijna 110.000 echt- en flitscheidingen en verbreking van samenwoningrelaties plaats, waarbij bijna 60.000 kinderen zijn betrokken! Ik denk dat nu terecht in het regeerakkoord van dit kabinet de waarde van het gezin hoger genoteerd staat dan voorheen en dat elke gelegenheid zou moeten worden aangegrepen om, zo enigszins mogelijk, een wending ten goede in deze ontwikkeling te bevorderen. In het wetsvoorstel gaat het in het bijzonder om die kinderen, die vaak levenslang de gevolgen van één of soms meer relatiebreuken ondervinden. Ik heb al gezegd dat het positief is dat het kabinet voortgezet ouderschap na scheiding wil stimuleren, maar waarom zo weinig aandacht gericht op het voorkomen van breuken?

De nota naar aanleiding van het verslag begint, uiteraard desgevraagd, met uitgebreide en gedetailleerde aandacht voor mediation, waar ouders die voornemens zijn hun huwelijk te beëindigen op eigen initiatief (in de voorfase) of na verwijzing door de rechter (in de gerechtelijke procedure) een beroep op kunnen of moeten doen. De verdere vormgeving van het instituut mediation lijkt voorspoedig te verlopen, maar er wordt tevens met nadruk verklaard dat het niet de bedoeling is mediation standaard vooraf te laten gaan. Evenmin worden ouders gedwongen een mediator te raadplegen. Mediation is in eerste instantie gericht op een zorgvuldige scheiding en op bevordering van voortgezet ouderschap ná scheiding. De mediator helpt echtgenoten om op een zorgvuldige manier uit elkaar te gaan. Dat is niet hetzelfde als relatiebemiddeling, aldus de nota naar aanleiding van het verslag. Daarnaast wordt in het stuk meer dan eens de verzekering gegeven dat scheiding op eenzijdig verzoek – zonder motivering – via de rechter mogelijk blijft.

Onder erkenning dat echtscheiding in sommige gevallen onvermijdelijk is, moeten er, meer dan thans in wetgeving en beleid het geval is, remmen en drempels ingebouwd worden. Hier kan op allerlei manier invulling aan worden gegeven. Bijvoorbeeld door het stellen van het vereiste van motivatie van eenzijdige echtscheidingsverzoeken, een verplichte afkoelingsperiode zoals in Duitsland schijnt te bestaan of verplichte relatietherapie zoals in Noorwegen aan de orde is. Is het kabinet bereid hierop in te zetten en te bezien in hoeverre kan worden voorkomen dat het zo ver komt dat een echtscheiding onvermijdelijk is? Hiermee zal gehoor worden gegeven aan een toenemend aantal krachtige signalen over de ernstige en negatieve gevolgen van echtscheiding. Ik verwijs naar een publicatie die de heer Diekstra, hoogleraar psychologie, enige tijd geleden heeft uitgebracht en van de heer Orbons, contactpersoon van de expertgroep van het manifest Integriteit van het ouderschap. Het valt mij op dat steeds breder in de samenleving vanuit diverse disciplines en levensbeschouwelijke oriëntaties de vraag wordt gesteld of wij niet zijn doorgeschoten in een liberale echtscheidingscultuur en of er niet op zijn minst een goede relatietherapie beschikbaar moet worden gesteld.

De heer **Teeven** (VVD): Is het niet beter om een regeling te treffen als mensen echt niet met elkaar overweg kunnen zoals de regering nu probeert, dan hen koste wat kost bij elkaar te houden? Als het niet gaat, moet je uit elkaar gaan. Dat is toch een heel normaal menselijk feit en dat heeft toch niets met een liberale echtscheidingscultuur te maken? Volgens mij is dit eerder een kwestie van je gezonde verstand gebruiken.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Een harmonieuze scheiding die met allerlei maatregelen wordt gewaarborgd is natuurlijk altijd beter dan een conflictueuze echtscheiding waarbij de kinderen de dupe worden. Mijn stelling is wel dat een harmonieus huwelijk beter is dan een harmonieuze scheiding, ook in het belang van de kinderen. Ik weet ook wel dat de overheid dit niet met een paar maatregelen voor elkaar kan krijgen, maar dit is toch nog iets anders dan een echtscheiding als een natuurverschijnsel te zien waar je niets over kunt zeggen. Uit binnenlands en buitenlands onderzoek blijkt welke ernstige en nadelige gevolgen echtscheiding kan hebben, in het bijzonder voor kinderen. Het is verbluffend te zien dat dit zo veel gevolgen kan hebben op zo veel terreinen. Zelfs al probeer je het zo goed mogelijk te regelen, dan nog worden de kinderen de dupe. Wij vinden dat dit op zich al reden is om er niet zomaar in te berusten dat dit gebeurt en in plaats daarvan te proberen een beleid te voeren dat erop is gericht dat huwelijken zo veel mogelijk worden gesterkt en gediend.

De heer **Pechtold** (D66): Een harmonieus huwelijk is te prefereren boven een harmonieuze scheiding. Dat is een makkelijke. Een problematisch huwelijk, is dat te verkiezen boven een harmonieuze scheiding?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Wij moeten daar niet al te gemakkelijk uitspraken over doen. Ik wil niet zeggen dat er altijd zo maar heel lichtvaardig tot een scheiding wordt besloten. Ik zie ook wel dat dit vaak met grote moeilijkheden en problemen gepaard gaat. Als ik zou zeggen: het mag niet, zou ik mijn ogen sluiten voor die

## Van der Staaij

situaties. Aan de andere kant is het ook te makkelijk om uit te gaan van het principe dat het beter is om uit elkaar te gaan dan met wat problemen bij elkaar te blijven. Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt immers dat in bepaalde gevallen zelfs de voortzetting van een relatie te prefereren kan zijn boven het vermijden van bepaalde wat lichtere conflicten die zich kunnen voordoen. Ik vind het een interessante gedachte dat in Noorwegen wordt geprobeerd of de overheid meer werk kan maken van bijvoorbeeld relatietherapie. Misschien dat daar een goed laagdrempelig aanbod voor moet komen. Niet dat de overheid dat allemaal moet regelen, maar is het beleid erop gericht om dat zo goed mogelijk beschikbaar te maken?

De heer **Pechtold** (D66): De heer Van der Staaij voert een zigzagbeleid: elke keer als hij wat zegt en ik denk dat hij een standpunt verkondigt, gaat hij daar zelf weer tegenin. Dat vind ik te makkelijk. Veel partijen stellen vandaag het kind centraal. Laat hem nu eens wat concreter zijn en voorbeelden noemen van slechte relaties waarvan het zinnig is om die overeind te houden, kennelijk in het belang van het kind.

In antwoord op zijn vraag het volgende. Ik vind het prima om mediation ter beschikking te stellen, maar niet verplicht en ook niet met een bedenktijd, zoals hij net suggereerde; net zoals bij abortus gaat die bedenktijd namelijk in tegen de zelfstandigheid die D66 het individu wil toekennen. Waar de SGP dus geen helderheid verschaft, doet D66 dat vandaag in dit debat wel.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik werp het verre van mij dat ik geen helderheid zou verschaffen. Ik denk dat ik glashelder heb aangegeven dat ik vind dat we juist in het belang van kinderen, vanwege de grote nadelige gevolgen die echtscheidingen voor kinderen hebben, zo veel mogelijk moeten inzetten op de mogelijkheden van instandhouding van huwelijken en niet op het gemakkelijker maken van uit elkaar gaan. Er zou juist moeten worden bekeken of een scheiding wel zo onvermijdelijk is en of er niet meer perspectief is. Wat ons betreft, zou daar meer op moeten worden ingezet.

De heer **Pechtold** (D66): U geeft geen antwoord. U noemde net als enig voorbeeld seksualiteit, vreemdgaan; dat zou in het uiterste geval voor u een reden kunnen zijn voor echtscheiding. Ik vraag u naar voorbeelden van gedrag tussen partners dat u acceptabel vindt om een huwelijk overeind te houden, dat niet ten koste gaat van de kinderen. Ik doel op dagelijks ruzie maken en dat soort zaken. Noemt u nou eens voorbeelden.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het is duidelijk dat wij wat dit betreft echt op een andere golflengte zitten. U gaat ervan uit dat je van geval tot geval moet bekijken of het handiger is om bij elkaar te blijven of uit elkaar te gaan. Mijn uitgangspunt is dat juist de geborgenheid die in de duurzame verbintenis tussen man en vrouw wordt geboden, de beste waarborg is voor de kinderen en dat je zo veel mogelijk daarop moet inzetten. Dat is zonder meer het uitgangspunt dat hieraan ten grondslag moet liggen.

Verder vraag ik hoe een verdere invulling wordt gegeven aan de passage in het regeerakkoord waarin staat dat er meer aandacht moet worden gegeven aan de gevolgen van echtscheiding voor kinderen. Is dat met dit

wetsvoorstel "uitgewerkt", of mag ik meer aandacht daarvoor verwachten?

Een andere vraag in dit verband is of het nog wenselijk is om naast het huwelijk het geregistreerde partnerschap te laten bestaan. De nota naar aanleiding van het verslag stelt het evaluatierapport betreffende de openstelling van het huwelijk voor paren van gelijk geslacht in het vooruitzicht. Wij hebben dit onderzoek inmiddels gezien, het is in december gepresenteerd. In het begeleidende briefje van de minister van Justitie staat dat het nieuwe kabinet zich er nog op zal beraden. Wanneer komt hier duidelijkheid over? In dit wetsvoorstel wordt immers weer uitgegaan van het blijven voortbestaan van het geregistreerd partnerschap. Wat is het standpunt hierover? Is het nog wel zinnig om het geregistreerde partnerschap te laten voortbestaan?

Het ouderschapsplan speelt in het wetsvoorstel een centrale rol. Positief is dat dit een instrument kan zijn om de verantwoordelijkheid van ouders en het belang van kinderen te accentueren. Mogelijk leidt zo'n plan ertoe dat omgangsregelingen beter dan thans worden geëffectueerd. Toch moet tegelijkertijd onder ogen worden gezien dat het ouderschapsplan alleen het gezag en de omgang tussen ouders en kinderen regardeert; alle andere aspecten als partneralimentatie, gebruik van de woning, verdeling van de gemeenschap en verevening van pensioenrechten blijven vrijwel geheel ter vrije bepaling van de echtgenoten, ook al kunnen deze aspecten voor de kinderen relevant zijn.

Een laatste apart punt dat wij nog aan de orde willen stellen, is het gegeven dat voor ongehuwd samenwonenden met kinderen zelfs een ouderschapsplan niet verplicht is in het geval dat de relatie wordt verbroken. Zoiets is volgens de regering moeilijk te realiseren, omdat een aanknopingspunt in de wet ontbreekt. De minister verklaart evenwel de mogelijkheden hiertoe te willen onderzoeken. Inmiddels hebben we hierover van minister Verdonk op 19 januari een brief ontvangen. Daaruit blijkt dat het hierbij gaat om betekenisvolle aantallen. Jaarlijks zijn naar schatting 18.000 kinderen bij de scheiding van deze categorie ouders betrokken. Het ligt dan volstrekt voor de hand om, als je dit punt in het belang van de kinderen regelt in het geval dat gehuwde ouders uit elkaar gaan, deze lijn door te trekken in het geval dat ongehuwde ouders uit elkaar gaan.

Het WODC heeft er voor gezorgd dat het rapport van de Vrije Universiteit werd geproduceerd. Hierin komt globaal samengevat naar voren dat in de verschillende landen van de Europese Unie diverse "arrangementen" worden gehanteerd waarbij samenwonende, ongehuwde ouders worden verplicht afspraken te maken over voortgezet ouderschap. De minister beëindigt haar brief met de constatering dat het vanuit een oogpunt van bescherming van kinderen ook voor ongehuwde ouders of niet geregistreerde partners de norm dient te zijn dat ouders afspraken maken over de situatie van de kinderen na de scheiding.

Op welke manier dit het beste plaats kan vinden, wil ik graag in het midden laten. Hiervoor zijn allerlei modaliteiten, maar het is juridisch lastig om dit vorm te geven. Ook al zou je als norm stellen dat er in die situaties sprake moet zijn van een ouderschapsplan, dan nog kunnen de handhaving en de controle op de naleving moeilijk zijn. Zoals ook uit het rapport bleek, stel ik vast dat de ervaring in andere landen leert dat het daarmee bepaald niet tot een dode letter is geworden, ook al is

## Van der Staaij

de handhaving lastig. Vanwege het feit dat die wettelijke norm is gesteld, geeft een groot deel van de ouders daaraan in de praktijk gewoon gehoor. In die zin kan het praktisch gezien wel degelijk van betekenis zijn om ook in deze gevallen zo'n norm in de wet te stellen. Derhalve pleiten wij hier graag voor.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Het lijkt mij goed om met elkaar af te spreken hoe wij de procedure verder inrichten. Ik stel voor, de eerste termijn van de Kamer voor de lunchpauze af te ronden en om 14.00 uur het VAO Toewijzingsplan broeikasgasemissierechten te houden. Minister Hirsch Ballin en minister Rouvoet zijn bereid om daarna, om ongeveer 15.00 uur, in eerste termijn te antwoorden.

De heer **De Wit** (SP): Dit is voor mij een probleem omdat ik tussen 14.00 uur en 17.00 uur bij het AO over het vreemdelingen- en asielbeleid moet zijn. Ik kan hier op deze korte termijn geen oplossing voor vinden. Ik ging ervan uit dat de vergaderingen elkaar niet zouden overlappen.

De heer **Pechtold** (D66): Ik zit met hetzelfde probleem. Bovendien heb ik het probleem dat ik tussen 18.00 uur en 20.00 uur deelneem aan een overleg met de minister-president over Europa. Als het AO over het vreemdelingen- en asielbeleid wat wordt ingeperkt, zodat het rond 15.30 uur, 16.00 uur is afgelopen, kan dit debat tussen 16.00 uur en 18.00 uur worden voortgezet.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik hecht eraan dat de eerste termijn van zowel Kamer als kabinet vandaag wordt afgerond.

De **voorzitter**: Ik stel voor, ernaar te streven om de beantwoording van het kabinet vanmiddag af te ronden. Ik probeer te regelen dat het AO over het vreemdelingen- en asielbeleid wordt beperkt tot anderhalf à twee uur. Aan het einde van de eerste termijn van de Kamer kom ik hierop terug. Wij zullen dan een definitief besluit nemen.

Daartoe wordt besloten.

Mevrouw **Agema** (PVV): Voorzitter. Vandaag bespreken wij het wetsvoorstel dat tot doel heeft dat ouders vroegtijdig nadenken over de invulling van het ouderschap na hun scheiding en hierover afspraken maken om zo conflicten beter te voorkomen. Dat is een goede zaak. Met het wetsvoorstel neemt het kabinet verschillende maatregelen om de positie van het kind te beschermen. Zo moet de mogelijkheid van een flitsscheiding worden afgeschaft. Wat ons betreft gebeurt dit laatste alleen in het geval er kinderen zijn. De ouders moeten de ontwikkeling van de band van het kind met de andere ouder bevorderen. Er is een verplichting van de omgang ten opzichte van de ouder die niet het gezag uitoefent. Er wordt een ouderschapsplan opgesteld waarin een aantal minimumeisen worden gesteld aan de opvoeding van het kind. En er wordt een curator benoemd om de belangen van het kind te beschermen. Dit zijn al met al goede voornemens.

De Partij voor de Vrijheid steunt het doel van het wetsvoorstel om een meer vanzelfsprekende voortzetting van het ouderschap ook na de scheiding te bewerkstelligen. Toch blijven er wat ons betreft met deze wet twee zaken onvoldoende belicht. Net als sprekers voor mij, vraag ik de minister van Jeugd en Gezin hoe het zit met de kinderen van ouders die uit elkaar gaan en niet getrouwd waren, maar samenwoonden. Heeft hij hierover nagedacht? Heeft hij oplossingen voor handen? Of heeft hij voornemens? Ik ben heel benieuwd.

Daarnaast zijn er ook nog duizenden kinderen in ons land die na de scheiding geen of weinig omgang met een van beide ouders hebben. Vaak biedt bemiddeling, mediation en een ouderschapsplan geen uitkomst, omdat de overeengekomen omgangsregeling nog altijd ongestraft gefrustreerd kan worden door een van beide ouders. Tienduizenden kinderen komen zo jaarlijks in de knel en worden de dupe van conflicten tussen beide ouders. De Partij voor de Vrijheid wil dat wanneer bewezen wordt dat een van de ouders de omgangsregeling of het ouderschapsplan doelbewust frustreert, deze in tweede instantie een sanctie opgelegd krijgt in de vorm van een dwangsom van ten minste € 1000. Is de minister van Justitie bereid om dit standpunt over te nemen?

De heer **Teeven** (VVD): Ik heb een vraag over de dwangsom van € 1000. Het is nu al mogelijk om op grond van artikel 812 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een dergelijke dwangsom op te leggen. De praktijk leert echter dat een dwangsom van € 1000 niet echt werkt als mensen elkaar werkelijk "de tent uitvechten". Wat denkt u met een dwangsom van € 1000 te bereiken?

Mevrouw **Agema** (PVV): Het gaat ons erom dat er een minimumsanctie is. Daarmee heeft de rechter minder vrijheid om de sanctie naar eigen inzicht vast te stellen. Wij denken dat de situatie hierdoor zal verbeteren. In heel veel gevallen is het nu zo dat ouders de zaak traineren en frustreren. Wij willen daar nu eens iets aan doen, maar met dit wetsvoorstel gebeurt dat onvoldoende. Nog steeds kan een ouder, als het kind wordt opgehaald, zeggen: het kind is er niet, kom over twee weken maar terug. Dan is het kind er vaak weer niet. U kent die problemen waarschijnlijk ook wel en ook u zult er heel veel berichten over krijgen uit het volk. Ons gaat het erom dat de situatie gemakkelijker wordt en dat er een minimumsanctie komt, waarbij de vrijheid die de rechter nu heeft, wordt ingeperkt.

De heer **Teeven** (VVD): Wij delen de zorg, maar niet de oplossing. In de praktijk blijkt dat de geldboete tot niets leidt. Het zijn juist andere middelen die mensen ertoe brengen om toch met elkaar aan tafel te gaan zitten, bijvoorbeeld het leggen van het gezag bij één ouder. Geld betalen mensen wel, als zij maar de baas blijven over het kind. De vraag is dus: leidt dit werkelijk tot een oplossing?

Mevrouw **Agema** (PVV): Ja, ik denk dat de geldboete wel zal werken.

De heer **Pechtold** (D66): Uw fractie stelt altijd de nationaliteit centraal bij onderwerpen. Het kabinet heeft rond de flitsscheiding de buitenlandse praktijk als

## Agema

probleem opgeworpen. Hoe kijkt u aan tegen het argument van het kabinet rond een eventuele rol van het buitenland die met betrekking tot één van de partners bij de flits scheiding zou spelen?

Mevrouw **Agema** (PVV): Ik vind dit niet het podium om het te hebben over buitenlandse partners. Wij bespreken nu de flits scheiding in relatie tot kinderen. Als er kinderen in het spel zijn, dan vinden wij dat de flits scheiding moet worden afgeschaft, maar als er geen kinderen in het spel zijn, vinden wij dat de flits scheiding moet blijven bestaan.

□

De heer **Teeven** (VVD): Voorzitter. De Tweede Kamerfractie van de VVD stond achter het initiatiefwetsvoorstel-Luchtenveld, maar de fractie van de VVD in de Eerste Kamer stond daar recht tegenover. Nu behandelen wij de "light-versie" zoals de vertegenwoordiger van D66 dat noemde. Wij zijn op zichzelf genomen geen tegenstander van de afschaffing van de flits scheiding. Wel hebben wij het erop tegen dat de regering geen alternatief biedt. Het huwelijk of het geregistreerd partnerschap eindigt niet door een uitspraak van de rechter, maar door inschrijving in het huwelijksgoederenregister. Waarom zouden mensen die van plan zijn de zaak goed te regelen niet via een administratieve procedure kunnen scheiden, waarna de scheiding wordt ingeschreven in het huwelijksgoederenregister? Dat is uiteindelijk de titel waarmee je moet aantonen dat je niet meer met elkaar verbonden bent. Het kan gaan om mensen zonder kinderen, maar ook om mensen met kinderen, die keurig een gezamenlijk echtscheidingsconvenant hebben opgesteld, met één advocaat, en alles hebben geregeld, zoals je dat ook in een ouderschapsplan zou doen. Dat kan dan ook een ouderschapsplan worden genoemd. Graag verneem ik de visie van de regering op dat punt.

De heer **Anker** (ChristenUnie): U noemt een heel aantal voorwaarden waar aan voldaan moet zijn voordat de administratieve scheiding mogelijk is. Wat is er dan precies het voordeel van, de administratieve weg te volgen? Volgens mij zijn de voorwaarden die u noemt, voorwaarden die wij juist kunnen afdwingen wanneer wij het bij de rechter houden.

De heer **Teeven** (VVD): Mijn fractie vindt juist dat er in een dergelijke situatie niets hoeft te worden afgedwongen. Je hoeft helemaal niet naar de rechter. De rechter hoeft er helemaal niet meer naar te kijken, want het einde van het huwelijk of het geregistreerde partnerschap is niet de uitspraak van de rechter. Dus als het allemaal in goede harmonie gaat, dan zien wij geen reden waarom de rechter daar dan bij betrokken zou moeten zijn.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Wat is dan precies het voordeel? Volgens mij gaat het erom dat er dan een uitspraak ligt van de rechter. Dat heeft het voordeel dat hij een executoriale titel heeft, maar er is dan ook al voldaan aan de dingen waarvan de minister in de nota naar aanleiding van het verslag zegt dat zij de meeste tijd kosten. Eigenlijk zegt u dat zij al een overeenkomst hebben gesloten, dat zij de heleboel inhoudelijk netjes

hebben geregeld. Wat is er dan precies het voordeel van, het administratief te laten?

De heer **Teeven** (VVD): Waarom moeten wij een gedwongen winkelnering in stand houden bij de advocatuur als de partijen het zelf goed kunnen oplossen? Dat is niet nodig als zij het zelf kunnen, met of zonder advocaat, als zij het zelf keurig op papier kunnen zetten, naar een ambtenaar van de burgerlijke stand gaan, hem vragen het huwelijk of het geregistreerd partnerschap te ontbinden en vervolgens wordt dat ingeschreven in het huwelijksgoederenregister. Dat is het antwoord.

De heer **De Wit** (SP): Ik snap het punt van de heer Teeven wel, maar bij het wetsvoorstel-Luchtenveld is heel uitgebreid stilgestaan bij dat probleem. In een Brusselse verordening die – vergeeft u mij het jargon – Brussel II(-bis) heet, staat dat er een soort gerechtelijke autoriteit moet zijn die de uitspraak op een of andere manier bekrachtigt. De vraag is dus of het constitutief is of niet, of dat het alleen declaratoir is. Dat was nu juist het punt. Ik begrijp wat de heer Teeven bedoelt, maar die ambtenaar zal in die constructie toch iets meer moeten worden dan alleen ambtenaar van de burgerlijke stand. Hij zou dus iets erbij moeten krijgen om te voldoen aan die Brusselse verordening. Dat was het probleem.

De heer **Teeven** (VVD): Ik begrijp de vraag van de heer De Wit en ik begrijp ook dat mevrouw De Pater daarover een vraag stelt. Volgens mij zegt de Brusselse verordening niet dat het een rechter moet zijn. Ik verzoek de regering dan ook om toch nog eens te kijken naar die verordening uit Europa. Kijk of het toch niet mogelijk zou moeten zijn om het partnerschap – of dat nu een huwelijk is of een geregistreerd partnerschap – te ontbinden zonder dat je daarvoor naar de rechter hoeft en zonder dat het per se via advocaten moet.

De **voorzitter**: Was dit telepathie of hebt u toch nog een andere vraag?

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Nee, ik heb nog een andere vraag. De heer Teeven maakte een heel interessante tussenopmerking toen hij het had over de gedwongen winkelnering. Over wie heeft hij het dan? Heeft hij het over de benoemde ambtenaar van de burgerlijke stand die een nieuwe functie erbij moet krijgen om de uitspraak te kunnen doen die Brussel II(-bis) vraagt? Of heeft hij het over de rechtbank? Of zegt hij: als mensen het met elkaar eens zijn, dan hoeven zij het alleen maar op te schrijven en dan is het goed? Waar heeft hij het over met zijn gedwongen winkelnering?

De heer **Teeven** (VVD): Ik denk dat wij partijen die het goed met elkaar kunnen vinden, met of zonder kinderen, en die van elkaar af willen, niet moeten verplichten om allerlei procedures te volgen tot en met de rechtbank. Dat vraagt toch weer een bepaalde juridische deskundigheid, zodat je je moet laten bijstaan door een advocaat als je naar de rechtbank moet. Ik vraag de regering om met het oog op die Brusselse verordening nog eens goed te kijken – wij hebben vandaag de eerste termijn van dit debat en de tweede termijn volgt later – of er niet toch een mogelijkheid is om wat makkelijker van elkaar af te kunnen.

## Teeven

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Dan bedoelt u dat die verplichte advocaat er tussenuit zou moeten als mensen het eens kunnen worden?

De heer **Teeven** (VVD): Ja, dat is ook een vorm van gedwongen winkelnering. Je zou je moeten afvragen of dat altijd nodig is. Als mensen de juridische kennis hebben om het zelf op papier te zetten, waarom zouden zij dat dan a) niet zelf kunnen en waarom zouden zij b) gedwongen moeten worden om naar een rechter te gaan? Ik zie dat niet.

Voorzitter. Tot dusverre ging het alleen nog maar over de procedure, dus ik ben nog aan het begin van mijn betoog, maar blijkbaar gaf dat al veel stof tot discussie. Dat is in ieder geval mooi. Dat is dan weer bereikt.

Ik zou de regering ook wat vragen willen stellen in de lijn van de heer Van der Staaij. Hij heeft daar ook wat opmerkingen over gemaakt. Waarom staat er in dat ouderschapsplan alleen wat er nu in het wetsvoorstel staat? Waarom zou daarin niet gesproken kunnen worden over partneralimentatie, gebruik van de woning, verdeling van de gemeenschap, verevening van pensioenen en al dat soort zaken? Zijn dit nu geen zaken die ook van belang kunnen zijn voor het kind? Alle partijen vinden dat het belang van het kind moet vooropstaan. Hoe ziet de regering dit? Moeten wij dit zo eng zien als in het wetsvoorstel staat, of zou het toch zinnig zijn om dit soort zaken op te nemen?

De VVD-fractie is wel tevreden met dit wetsvoorstel als het gaat om het ouderschapsplan. De lex-Luchtenveld is er niet meer, dus wij moeten het doen met dit wetsvoorstel. Wij kunnen er wel begrip voor opbrengen zoals de regering het wil regelen, maar wij hebben nog wel enkele kritische vragen.

Wij voorzien echt problemen als het plan niet in samenspraak tussen ouders kan worden opgesteld, doordat zij er echt niet uitkomen. Volgens het wetsvoorstel moet men dan gaan denken aan mediation, aan een rol van de jeugdzorg of aan een combinatie van beide. Hoe ziet de minister voor Jeugd en Gezin de nieuwe taak van de jeugdzorg? Kunnen de Bureaus Jeugdzorg dit allemaal wel aan, gezien hun functioneren en hun positionering onder de provincies? Is de zaak daar voldoende op orde om hieraan uitvoering te geven na aanneming van dit wetsvoorstel? Is de jeugdzorg in staat om het vereiste aanbod te bieden, ook gelet op de huidige taken? Wij moeten vooral geen wetten maken die in de praktijk voor allerlei instanties problemen veroorzaken. Misschien kan de minister de zorg van onze fractie op dit punt wegnemen.

Zijn er voldoende ervaren mediators en kunnen zij allemaal wel betaald worden? Denkt de regering dat er praktisch invulling kan worden gegeven aan deze mediation? Wij zijn bezorgd over de capaciteit en de financiering.

Net als de heer De Wit hebben wij grote zorgen over de handhaving, die ook wij zien als het grootste probleem, om te beginnen bij artikel 812 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de toevoeging die in de wet wordt opgenomen dat de rechter ook ambtshalve zaken ten uitvoer kan gaan leggen. Denkt de regering, gelet op de huidige jurisprudentie met betrekking tot het genoemde artikel, dat rechters het zullen doen zoals het wetsvoorstel voorstaat? Verwacht de regering dat de handhaving op grond van dit artikel ambtshalve van de grond zal komen, of

zijn er in overleg met de Raad voor de Rechtspraak en de beroepsgroep wellicht nog aanvullende maatregelen nodig om hieraan invulling te kunnen geven? Wij voorzien op dit punt problemen.

Wij voorzien ook problemen als het gaat om één van de zeven modaliteiten uit artikel 279 Wetboek van Strafrecht, het onttrekken aan het wettelijk gezag. Heeft de regering een uitgekristalliseerde opvatting op welk moment het niet-nakomen van de afspraken in het ouderschapsplan onder de werking van artikel 279 Wetboek van Strafrecht zou moeten gaan vallen? Is de regering van plan om het Openbaar Ministerie een aanwijzing te geven omtrent de opsporing en vervolging van dit onderwerp, bijvoorbeeld in navolging van de gang van zaken bij huiselijk geweld? Er is vandaag in deze Kamer al over gesproken dat OM en politie over dit onderwerp zeggen dat men dit zelf moet regelen omdat zij het beschouwen als een zaak tussen mensen onderling. Dat moge zo zijn, maar als het fout gaat, moet de overheid haar verantwoordelijkheid nemen.

Het ouderschapsplan vinden wij ook mooi, maar hoe gaan wij dit nu handhaven en heeft de regering een opvatting over onttrekking aan het wettelijk gezag? Moeten wij aan bepaalde afspraken in het ouderschapsplan een nadere duiding geven? Is het niet-nakomen van concrete afspraken uit het ouderschapsplan, bijvoorbeeld over tijden van bezoek van of contact met het kind, voldoende om te spreken van een onttrekking? Ik vraag dit omdat wij een heel terughoudend beleid zien in het kader van de jurisprudentie van artikel 812 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en van de opsporing en vervolging van de feiten als genoemd in artikel 279 Wetboek van Strafrecht.

Dit kunnen wij ook plaatsen in een internationale context, wanneer het gaat om ouders die in verschillende landen wonen, uit elkaar gaan, een ouderschapsplan hebben gemaakt en zich daaraan niet houden. Dan komt er ineens een keiharde repressie van de zijde van de Nederlandse overheid. Ik doel hierbij natuurlijk op de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag. Als wij in dat kader spreken over onttrekken aan het wettelijk gezag, is Nederland ineens in staat om alles uit de kast te trekken. In die context moeten mijn vragen aan de regering worden geplaatst. Het ouderschapsplan is mooi, maar ik verwacht een beetje dat de regering gaat zeggen dat zij voorzichtig met dit ouderschapsplan wil omgaan en dat de rechter op dit punt een eigen taak heeft. Ik kijk daarbij vooral naar minister Rouvoet. Hiermee alleen komt de regering niet weg. Die terughoudendheid steekt namelijk wat vreemd af als Nederland vervolgens, als ouders in verschillende landen wonen, er keihard ingaat via de Centrale autoriteit van het ministerie van Justitie. De VVD-fractie hoort graag de opvatting van de regering over de verhouding tussen de nationale en de internationale context. Moeten die niet met elkaar in overeenstemming worden gebracht? Het wordt wat moeilijk als wij op nationaal niveau heel terughoudend zijn en internationaal op de troepen vooruit lopen. Ik begrijp dat dit een moeilijke zaak is en dat de regering hierover nog moet nadenken. Wellicht is er nog wat onderzoek nodig. Gelukkig hebben wij later een tweede termijn. Ik kan mij dus voorstellen dat niet alle antwoorden vandaag worden gegeven, maar dat wij over dit punt in tweede termijn van de regering nog het een en ander vernemen.

Ik blijf tot slot nog even bij het onderwerp van de ouders die in verschillende landen wonen maar wel

## Teeven

onder Nederlands recht van elkaar scheiden. Artikel 7 van het Haags Kinderontvoeringsverdrag stelt mediation verplicht voordat de Centrale autoriteit in actie komt. Dit past een beetje in de lijn van het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken. Wordt er ook uitvoering gegeven aan dit artikel 7? Ik denk daarbij ook aan het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat Nederland heeft ondertekend. Die twee verdragen moeten aan elkaar worden gekoppeld. Ik wil op deze onderdelen nog wat uitleg, omdat onze fractie het jammer zou vinden als wij dit nationaal regelen, maar ons internationaal heel anders gedragen. Mijn vragen over de handhaving liggen een beetje in lijn met de vragen van de heer De Wit.

□

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Voorzitter. Als je aan getrouwde mensen vraagt wat de mooiste dag in hun leven was, zullen de meesten antwoorden dat dit de trouwdag was. Het huwelijk is volgens de Van Dale een wettelijk geregelde verbintenis tot het samenleven van een man en een vrouw. De Van Dale moet nog worden aangepast, want er zou moeten staan dat het een verbintenis tussen twee mensen is.

Trouwen is een bijzondere aangelegenheid, maar kan eindigen in een lastig en pijnlijk conflict. Vooral kinderen worden de dupe als ouders het daarbij niet eens kunnen worden. In het wetsvoorstel staat dat bij scheiding een ouderschapsplan verplicht is. Als een echtpaar gaat scheiden, zijn de partners verplicht eerst samen een ouderschapsplan op te stellen. Daarin leggen zij bijvoorbeeld vast hoe zij zorg, opgang en informatie-uitwisseling na de scheiding zullen regelen.

De fractie van de PvdA vindt het niet wenselijk dat een van de ouders dit ouderschapsplan kan misbruiken om de ander te dwarsbomen. Dit plan mag er niet toe leiden dat de ene ouder de andere kan tegenhouden. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als het plan maar één handtekening telt omdat een van de ouders tegenwerkt? Mag die ouder dan toch voor de rechter verschijnen? De minister schrijft dat partijen "een serieuze poging" moeten doen. Wat betekent dit echter in de praktijk en hoe werkt het in de praktijk?

In het wetsvoorstel staat dat de zogenaamde "flitsscheiding" wordt afgeschaft. Mensen kunnen niet meer zonder tussenkomst van de rechter hun huwelijk beëindigen. Ik heb begrepen dat de flitsscheiding in het buitenland niet erkend wordt en dat daarom deze wijziging wordt voorgesteld. Daarmee is de fractie van de PvdA het eens. Het fenomeen van de flitsscheiding heeft echter wel aangetoond dat er behoefte bestaat aan de mogelijkheid om een huwelijk te beëindigen zonder tussenkomst van de rechter. Waarom zou je immers naar de rechter gaan als er geen conflict is?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Mevrouw Bouchibti zegt dat zij akkoord gaat met het afschaffen van de flitsscheiding, omdat die in het internationale verkeer niet wordt erkend. Dat vind ik wel heel snel en gemakkelijk. De openstelling van het burgerlijk huwelijk voor homoseksuelen werd ook niet zomaar in het buitenland erkend. In zo'n geval ga je voor erkenning ijveren. Waarom stelt de fractie van de PvdA niet dat de regering haar best moet doen om de flitsscheiding in het buitenland erkend te krijgen?

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Voor de flitsscheiding moet zo snel mogelijk een regeling worden getroffen. Wij pleiten niet voor een flitsscheiding, maar voor een administratieve scheiding. Dat vinden wij heel erg belangrijk. De flitsscheiding heeft namelijk aangetoond dat er behoefte is aan een beëindiging van het huwelijk zonder tussenkomst van de rechter. Mijn fractie vindt het wel jammer dat dit wetsvoorstel geen alternatief biedt.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Mevrouw Bouchibti spreekt zich uit voor de administratieve weg bij een scheiding. Vindt zij het niet belangrijk dat ook een onafhankelijke toets daarvan plaatsvindt? Dat gebeurt wel als de rechter een uitspraak doet. Dan vindt een onafhankelijke toets van de scheiding plaats. Dan wordt bekeken of het daadwerkelijk goed is geregeld en of er niemand wordt benadeeld.

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Het gaat om twee volwassen mensen die geen conflict hebben. Ik vind het dan niet nodig dat de rechter een uitspraak doet. Volgens mij kan die toets op een andere manier plaatsvinden. Wij gaan er ook van uit dat mensen dit vrijwillig doen. Nogmaals, wij hebben het over de situatie dat mensen gelijkwaardig zijn en geen conflict hebben. Dan hoef je volgens ons niet naar de rechter.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Ik vraag mij af of de desbetreffende ambtenaar voldoende in huis heeft om te kunnen checken of dat daadwerkelijk het geval is.

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Daar kan voor worden gezorgd, maar je hoeft niet naar de rechter als er geen conflict is. De ambtenaar moet echter wel de juiste bagage hebben om een stempel te kunnen zetten. Daar ben ik het mee eens, maar daarvoor kan worden gezorgd. De ambtenaar zet niet zo maar een stempel. Ik ga uit van de verantwoordelijkheid van twee volwassen mensen die geen conflict met elkaar hebben.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Het gaat mij om de bagage. Een uitspraak van de rechter is heel iets anders dan een uitspraak van een ambtenaar. Ook wij gaan uit van volwassen mensen die allemaal hun verantwoordelijkheid nemen. Zij kunnen heel lang volhouden dat zij geen conflict hebben, maar hoe harmonieus gaat het in werkelijkheid? Welke mogelijkheden heeft de ambtenaar nu om een bepaalde situatie onafhankelijk te toetsen?

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Dat lijkt mij het werk van de minister. Hij moet uitzoeken wat de ambtenaar moet doen, voordat deze een stempel zet, als sprake is van de beëindiging van een huwelijk tussen twee volwassen mensen.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Hierover is in de Tweede en de Eerste Kamer al heel veel gediscussieerd, ook in het kader van de wet-Luchtenveld. Is de conclusie van die debatten niet dat, als je het zogenaamd gemakkelijker wilt maken, zonder tussenkomst van de rechter, de praktijk uitwijst dat eigenlijk sprake is van een heel ingewikkelde oplossing? Geredeneerd vanuit de doelstelling van mevrouw Bouchibti schiet je er niet veel mee als alleen het bordje op de voordeur wordt verhangen.



Mevrouw Bouchibti (PvdA)

© M. Sablerolle – Gouda

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Ik vraag mij dat af, want je trouwt ook bij de burgerlijke stand. Wij hebben het nu over de administratieve echtscheiding. Ik blijf zeggen dat, als er geen conflict is, de rechter buiten de deur moet blijven. Twee volwassen mensen moeten dat aankunnen als zij samen afspraken hebben gemaakt. Zij hebben geen rechter nodig. Waarom kunnen zij niet naar een ambtenaar van de burgerlijke stand als zij willen scheiden, zonder dat ze een conflict hebben?

De heer **Van der Staaij** (SGP): De doelstelling is mij helder. Dat heeft mevrouw Bouchibti consistent betoogd, maar gelet op de discussie, ook in het kader van het voldoen aan alle internationale maatstaven, moet je die scheiding op zo'n ingewikkelde manier vormgeven dat je in feite niets opschiet, in vergelijking met de huidige praktijk. Is deze kwestie dan niet meer een etiket dat het buiten de rechter om kan, dan dat het praktische en belangrijke doelen dient?

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Ik ga ervan uit dat de ambtenaar van de burgerlijke stand beschikt over de juiste bagage. Daarover moet natuurlijk nog worden gesproken. De minister moet daar ook over nadenken. Ik vind dat die ambtenaar een huwelijk moet kunnen beëindigen als twee volwassen mensen het daarover met elkaar eens zijn. Ik zie de bezwaren dan niet. Je kunt ook naar dezelfde ambtenaar van de burgerlijke stand om in het echt verbonden te worden. Andersom moet het dan ook mogelijk zijn te komen tot echtscheiding als daar behoefte aan is en als er geen conflict is. Waarom moet je dan naar de rechter? Waarom moet die mijnheer of mevrouw worden opgezadeld met problemen die er niet zijn?

De heer **De Wit** (SP): Ik ga een heel eind met u mee, maar in het kader van het wetsvoorstel-Luchtenveld is dit probleem voorkomen door een notaris van tevoren te laten beoordelen of hij de afspraken die de partijen gemaakt hebben, kan goedkeuren. Je komt dan dus met een stuk van twee, drie of meer advocaten bij een notaris of bij een advocaat; dat stuk leg je vervolgens aan de ambtenaar voor, die aan de hand daarvan kan constateren dat erover nagedacht is. De verzwaaring van de taak

van de ambtenaar zou daardoor aanzienlijk verminderd worden.

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Fijn! Goed plan!

Ik was gebleven bij het aangeven van de reden waarom mijn fractie het bijzonder jammer vindt dat dit wetsvoorstel geen alternatief biedt en bij mijn vraag aan de regering om de toezegging dat zij de administratieve scheiding mogelijk zal maken. Sterker nog, ik wil graag dat de regering wetgeving voorbereidt om deze mogelijk te maken.

Verder lijkt het punt dat er geen tussenpersoon nodig is als er geen sprake is van een conflict, mij nu wel duidelijk.

Nog een andere onduidelijkheid. Er staat in de wet dat de rechter een curator kan aanwijzen die de belangen van het kind moet behartigen. Wie is deze curator en wanneer komt die in beeld? Kan een opa of een oma ook als curator worden aangewezen? Of kan een opa of een oma om de benoeming van een curator vragen? Zo ja, bij wie dan? En wanneer bepaalt de rechter dat er een curator benoemd zal worden?

Er staat in de memorie van toelichting dat de jeugdzorg op tijd assistentie op maat moet leveren. Ik vind dit een waanzinnig goed plan, maar wat betekent dit nu in de praktijk?

Wij hebben straks een mooie wet, maar een kwart van de uitwonende ouders, in veel gevallen de vader, mag het kind of de kinderen niet ontmoeten. En heeft de regering ook nagedacht over de positie van bijvoorbeeld de grootouders? Ook die worden vaak buitengesloten bij een conflict tussen de ouders, ook zij kunnen van zo'n situatie het slachtoffer zijn. Grootouders en kleinkinderen willen contact met elkaar houden, maar zij staan vaak machteloos, wat tot hartverscheurende tafereelen kan leiden. Heeft de regering ook aan hen gedacht? Er staat iets over in de wet, maar kan de regering nog eens toelichten hoe deze wet in zo'n concrete situatie verbetering kan brengen?

Bij onwil zijn er genoeg sancties: je kunt een onwillige ouder opsluiten of een dwangsom opleggen. Ook kan de politie kinderen bij een ouder laten weghalen. Aan mogelijkheden ontbreekt het niet, maar in de praktijk werkt het anders. Zoals de regering weet, zijn er op verschillende plekken in Nederland omgangshuizen, waar een ouder onder toezicht zijn kind kan ontmoeten. Als zo'n huis er niet was, zou dit contact niet mogelijk zijn. Ik weet niet hoeveel omgangshuizen er zijn, maar ik weet wel dat zij in een grote behoefte voorzien. Weet de regering dit? Volgens mij kunnen er nog veel meer van dit soort huizen bij komen.

Er staat in artikel 247 van het Burgerlijk Wetboek dat in dit soort situaties de ene ouder de band van het kind met de andere moet bevorderen. Dit staat mooi op papier, maar in de praktijk wordt ouders – veelal de vader, maar het geldt ook voor opa's en oma's – vaak het recht ontnomen om het kind te zien. Hoe zal er daadwerkelijk verbetering komen in dit soort schrijnende situaties als dit wetsvoorstel wordt aangenomen? Daar doen wij het immers toch allemaal voor.

De heer **Pechtold** (D66): Het onmogelijk maken van flitsscheidingen is een belangrijk onderdeel van deze wet, wat zeker een grote verandering is ten opzichte van de wet-Luchtenveld. U hebt net als onze fractie nogal wat kritiek op de het onmogelijk maken van de flitsscheiding,

## Bouchibti

u had een zeer pakkend verhaal over de ambtenaar van de burgerlijke stand: die verbindt mensen, dus waarom zouden zij ook niet uit elkaar kunnen gaan met inschakeling van een ambtenaar? U wacht natuurlijk nog de reactie van de regering af, maar hoe wilt u er nu voor zorgen dat de flitsscheiding mogelijk wordt?

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Ik heb niet gesproken over het mogelijk maken van een flitsscheiding. Ik heb gesproken over een administratieve scheiding.

De heer **Pechtold** (D66): Prima, maar hoe wilt u dan de regering bewegen om alsnog in de wet de mogelijkheid op te nemen van een administratieve scheiding?

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Dat is mijn vraag aan de minister. De heer De Wit van de SP heeft al een voorzet gedaan en die mag de minister, als hij het daarmee eens is, inkoppen. Ik ga daar nu niet zo maar antwoord op geven. Het kabinet is aan zet en moet erover nadenken hoe in de praktijk vorm wordt gegeven aan een procedure voor twee mensen die niet meer met elkaar getrouwd willen zijn en die dit zonder conflict willen laten verlopen.

De heer **Pechtold** (D66): Het kabinet heeft hier natuurlijk al over nagedacht. Het kabinet is al een paar maanden bezig met het werk van Luchtenveld en dat hebben wij nu met zijn allen om zeep geholpen. Het gaat mij erom wat de fractie van de PvdA doet wanneer de regering vandaag geen verandering aanbrengt in de wet als het gaat om wat men in de volksmond een flitsscheiding noemt. Stemt u voor of tegen de wet als deze mogelijkheid eruit wordt gehaald?

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Ik heb nog een tweede termijn. Wel vind ik het belangrijk om nu aan te geven dat ik het een verstandig besluit vind om een administratieve scheiding in het wetsvoorstel te regelen. Dus ik ga ervan uit dat de regering hier zuiver mee om zal gaan.

□

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter. In mijn ideale wereld zijn alle huwelijken en samenlevingsverbanden het resultaat van vrije liefde. Mensen kiezen voor elkaar, blijven een leven lang bij elkaar tot de dood hun scheidt. Kinderen staan in die liefde centraal, worden goed beschermd en zijn gezond. Als er dan in het heel uitzonderlijke geval een echtscheiding plaatsvindt, worden partners buren en blijven zij gezamenlijk voor de kinderen zorgen.

Iedereen weet echter, net als ik, dat er geen ideale wereld is. Het aantal echtscheidingen stijgt. Zeker als er kinderen zijn, kan dat een bron van zorg zijn. In sommige gevallen kan een echtscheiding een verbetering van de situatie zijn, voor de ouders maar vooral ook voor de kinderen. Verlies van de geborgenheid van een volledig gezin, van vader en moeder, twee vaders of twee moeders, is voor veel kinderen echter kwetsend en verdrietig. Dat is het op het moment van scheiden zelf, maar ook later – om met Vasalis te spreken – bij het afgesneden zijn.

Er is ook goed nieuws. Het aantal ouders dat na een scheiding gezamenlijk gezag in plaats van eenhoofdig gezag verkiest, is de afgelopen jaren explosief gestegen

van 34% in 1997 tot 91% in 2005. Dit duidt erop dat met name vaders zich in toenemende mate betrokken voelen bij de kinderen na een echtscheiding. Dat lijkt mij in het belang van het kind. Overigens is die toename van het gezamenlijk gezag ook een effect van de populariteit van de flitsscheiding.

De intentie van het wetsvoorstel dat voorligt, is voortzetting van verantwoordelijk ouderschap in het belang van het kind na echtscheiding. De fractie van GroenLinks kan deze intentie van het wetsvoorstel alleen maar prijzen en steunen, maar dat wil geenszins zeggen dat zij ervan overtuigd is dat het wetsvoorstel zelf ook voor de intentie van meer verantwoordelijk ouderschap zorgt.

De liefde tussen twee mensen en het verlies of het verdwijnen ervan staat nauwelijks open voor overheidsbeïnvloeding noch de wijze waarop partners elkaar verlaten of met hun kinderen omgaan. Dat is nadelig in situaties van minderjarige kinderen die geschaad dreigen te worden, zeker in gevallen waarin sprake is van verwaarlozing, mishandeling. Extreme situaties waarin kinderen zwaar gedupeerd zijn. Tegelijkertijd past grote terughoudendheid. De privésfeer moet beschermd zijn tegen overheidsinmenging. Dat geldt voor het samenleven, maar dat geldt ook voor echtscheiding. Daarbij past terughoudendheid, ook als er kinderen zijn en de ouders in overleg met elkaar tot de best denkbare vorm van echtscheiding komen en van los van elkaar leven. In dit wetsvoorstel wordt de terughoudendheid van de overheid in de situatie van echtscheiding minder. Dat is vooral het gevolg van een nogal bureaucratisch aandoende regeling, namelijk het ouderschapsplan.

Laat ik eerst opmerken dat wij niet gelukkig zijn met de afschaffing van de flitsscheiding. Wij merken dat de flitsscheiding zich de afgelopen jaren in grote populariteit verheugt. Je kunt zeggen dat die nu aan succes ten ondergaat. Wij beschouwen scheiden buiten de rechter om van belang, ook als er kinderen zijn. Het past de overheid om een pas op de plaats te maken als mensen er samen uitkomen. Wij vinden dat de regering tot dusver weinig overtuigende argumenten heeft geleverd voor de afschaffing van de flitsscheiding. Het enige argument is dat de flitsscheiding internationaal niet erkend wordt of in een aantal gevallen problemen oplevert. Ik vind dat de regering daarvoor moet ijveren. De regering moet vooral in Europees verband haar best doen om ervoor te zorgen dat de flitsscheiding wel wordt erkend.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Het allerbelangrijkste argument is het feit dat de huidige ambtenaar van de burgerlijke stand ontoereikend is uitgerust. Bij wijze van spreken moet een ambtenaar van de burgerlijke stand zo worden uitgerust dat hij in feite de positie van de rechter overneemt. Wat is het voordeel daarvan, zeker als wij ervan uitgaan dat iedere gemeente op zijn minst een ambtenaar van de burgerlijke stand in die zware functie moet kunnen leveren?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): De heer Pechtold zegt mij met een handgebaar voor. Het argument dat het goedkoper is, vind ik niet het meest overtuigende argument. Mevrouw De Pater zegt dat een ambtenaar van de burgerlijke stand veel beter uitgerust zou moeten zijn om de beslissing te nemen. Ik bestrijd dat eerlijk gezegd. Het gaat mij er bij de flitsscheiding om dat er

## Halsema

geen inhoudelijk oordeel wordt gegeven door welke publieke ambtenaar dan ook. Het zijn twee volwassen mensen, ook als er kinderen zijn, die in goed overleg tot de voor hen best denkbare situatie komen, waarmee ook het welzijn van hun kinderen het best gediend is. Dan volstaat een stempelkussen. Daarmee verleen ik meteen steun aan elk alternatief dat in de Kamer wordt voorgesteld voor een administratieve echtscheiding.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): U zegt dat het stempelkussen kan volstaan. Dat was echter niet de argumentatie in het initiatiefwetsvoorstel-Luchtenveld. Daarin staat dat voorafgaand aan het stempelkussen de gang naar de notaris of de advocaat vereist is. U vindt dat een stempelkussen volstaat, maar dat is internationaal niet de mening. Dan heb ik het niet over een wijziging, maar over de vraag welke autoriteit nodig is. Als een ambtenaar van de burgerlijke stand die autoriteit moet worden, dan is hij de plaatsvervanger van de rechter.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): In een situatie van consensus en vrede tussen echtelieden die het erover eens zijn dat elkaar verlaten goed is voor het kind, moet inmenging van de overheid tot het minimum worden teruggebracht. U zegt dat er geen internationale erkenning is. Er zijn echter veel andere landen waar echtscheiding niet mag. Daar heb ik ook geen boodschap aan. Op het moment dat Kamer en regering zich achter een flitscheiding scharen met minimale betrokkenheid van welke overheidsinstelling of welke ambtenaar ook, dan moeten wij daar internationaal ons best voor doen.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik heb ook geen boodschap aan die andere landen. Als je een huwelijk sluit, heb je een ambtenaar van de burgerlijke stand nodig, dus een autoriteit. Als je een huwelijk ontbindt, dan heb je ook een autoriteit nodig. Dat is mijn boodschap.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat heb ik ook niet bestreden. De vraag is alleen of hij ook inhoudelijk mag toetsen en of hij meer bevoegdheden krijgt dan nodig is. Dan zou ik zeggen dat deze ambtenaar gewoon een stempel moet zetten.

Ik kan mij ook niet aan de indruk onttrekken dat het afschaffen van de flitscheiding neigt naar het van overheidswege willen ontmoedigen van echtscheiding. Graag wil ik weten of dat de achtergrond is van de afschaffing van de flitscheiding. Zo ja, dan hoort het bij de ideologische wending van dit kabinet waarbij een sterker moreel oordeel wordt gegeven over de wijze waarop mensen samen leven en elkaar verlaten, wat zij zonder inmenging van de overheid willen kunnen doen.

Ik kom nu tot het voortgezet ouderschap. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om twee nieuwe normen op te nemen in het Burgerlijk Wetboek: de plicht van de ouder om de ontwikkeling van de band van zijn minderjarige kind met de andere ouder te bevorderen én de plicht tot omgang van de ouder met zijn kind. Het is vanzelfsprekend dat je wilt dat ouders te allen tijde, gescheiden of niet, omgang hebben met hun kind. Overigens, moet dat niet in echt alle gevallen. Graag wil ik dat het kabinet ingaat op het feit dat deze omgang niet in alle gevallen in het voordeel is van het kind. Er kunnen extreme situaties zijn waarin het voor het kind beter is

als er minder omgang met de ouder is. Maar daar gaat het mij niet per se om. Naar mijn idee zijn deze twee normen een dode letter in de wet. Je kunt ze niet afdwingen. Je kunt niemand ertoe verplichten zich eraan te houden. Het is dan niet meer dan het toevoegen van een intentie van de wetgever die verder helemaal geen gevolgen heeft. Klopt dat? Zo ja, is het wel wenselijk om een dode letter toe te voegen aan de wet?

Toen ik over het toevoegen van de twee normen aan het Burgerlijk Wetboek las, moest ik denken aan de spiegelbeeldige situatie op dit moment die welbewust door de Nederlandse overheid is gecreëerd. Op dit moment is Nederland het enige land in Europa dat een voorwaarde stelt aan gezinshereniging. Gezinshereniging kan alleen plaatsvinden als er een feitelijke gezinsband kan worden vastgesteld. Dat betekent dat als om welke reden dan ook bijvoorbeeld vluchtelingen een aantal jaren hun kind niet hebben kunnen zien, de Nederlandse overheid ervan uitgaat dat er dan geen gezinsband meer is. Het gezin mag dan niet herenigd worden. Ik heb dit altijd beschouwd als een van de meest wrede effecten van het gezinsherenigingsbeleid. Stelt u zich voor, u bent een Iraanse vluchteling, u hebt uw kind moeten achterlaten bij familieleden. Nadat u door de procedure heen bent na drie, vier of vijf jaar wilt u uw kind laten overkomen en dan zegt de Nederlandse overheid: dat mag niet meer, want u hebt vijf jaar niet meer bij elkaar gewoond en bent dus volgens ons geen gezin meer. De nieuwe norm in het Burgerlijk Wetboek die nu wordt voorgesteld, kan wel degelijk betekenis krijgen als daarmee deze wrede regel in het gezinsherenigingsbeleid komt te vervallen. Graag krijg ik hierop een reactie van de bewindslieden. Als zij de omgang tussen ouder en kind zo belangrijk vinden als in het wetsvoorstel staat, dan lijkt mij dat voor gezinshereniging de eis moet komen te vervallen dat er sprake is van een feitelijke gezinsband. Dit was een klein uitstapje, voorzitter.

Toen ik las over het ouderschapsplan was mijn eerste vraag of het ouderschapsplan wel zal helpen problemen op te lossen en, zo ja, welk probleem. Er zijn situaties denkbaar waarbij het ouderschapsplan een rol gaat spelen. De eerste situatie is die waarin ouders er in goed overleg uitkomen, het welzijn van het kind centraal stellen en in de afspraken tussen beiden goed garanderen. Deze ouders worden nu gedwongen een ouderschapsplan op te stellen, wat in hun geval betekent dat zij een soort extra checklist moeten doorwerken die als een soort modelverordening door de advocaat is afgeleverd, of dat het tot nodeloze vertraging leidt van wat zij toch al wilden doen. Bovendien dwingt het iedereen in de toekomst om naar de rechter te gaan. Ik vind daarbij ook bezwaarlijk dat geregistreerd partnerschap als gevolg van de invoering van het ouderschapsplan opgezaaid dreigt te raken met een volledige echtscheidingsprocedure, terwijl het geregistreerd partnerschap juist altijd de lichtere variant kende van elkaar verlaten. Straks zul je als je een geregistreerd partnerschap met kinderen hebt ook naar de rechter moeten, een ouderschapsplan moeten opstellen en vervolgens de volledige echtscheidingsprocedure moeten doorlopen. Omdat dit een inbreuk betekent op de afspraken die men maakt als men geregistreerd partnerschap afsluit, lijkt het mij dat deze wet voor geregistreerde partnerschappen nooit met terugwerkende kracht kan worden ingevoerd. Ook hier hoor ik graag een reactie op.

## Halsema

Bij de tweede denkbare situatie waarvoor het ouderschapsplan een uitkomst zou moeten bieden, gaat het om ouders die ruzie hebben, er niet uit komen, elkaar de tent uit vechten en daarmee ook het welzijn van hun kinderen raken. Wat draagt dat ouderschapsplan dan bij? Deze ouders komen vroeger of later altijd bij de rechter uit en die regelt dan de modaliteiten van omgang. Hoe je het ook noemt, dan wordt toch een soort ouderschapsplan opgesteld. Bovendien, die ruziënde ouders, die toch al bij de rechter uit zullen komen, worden met dit ouderschapsplan voorafgaand aan de rechter gedwongen om langer met elkaar aan de tafel te blijven zitten en ruzie te maken. Is dat wel in het belang van het kind, komt dat zijn welzijn wel ten goede? Ik heb daar grote twijfels over. Bij interruptie zei ik al dat ik mij afvraag of het wel in het belang van het kind is dat de echtscheidingsprocedure bij ruziënde ouders nog langer gaat duren dan nu al vaak het geval is. Snelheid is bij ruziënde ouders soms ook heel goed voor een kind.

De heer **Teeven** (VVD): Bent u het niet met mij eens dat zo'n ouderschapsplan, mits met gezond verstand opgesteld, wel behulpzaam kan zijn? Je kunt zoiets opstellen vlak voordat je gaat scheiden, maar je zou bepaalde dingen ook wel kunnen vastleggen omdat je dingen graag vastgelegd wil hebben. Denk maar aan een testament. Zou zo'n ouderschapsplan toch niet kunnen helpen, welk etiketje er ook op plakt, in de afdwingbaarheid? Als je blanco naar de rechter gaat, leidt dat in de praktijk toch ook wel tot moeilijkheden. Zou zo'n plan daarbij toch geen hulp kunnen bieden of ziet u er helemaal niets in?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik zie het gewoon niet, eerlijk gezegd vind ik het een papieren tijger. Ik kan mij niet voorstellen dat twee mensen die van elkaar houden en van plan zijn om samen hun kinderen groot te brengen tegelijkertijd op een vrije zondagavond een ouderschapsplan gaan maken waarin zij afspraken maken over de omgangsregeling als ze niet meer van elkaar houden. Daar zijn mensen dan niet mee bezig. Men gaat pas een ouderschapsplan maken als de liefde ophoudt. Dan heeft men of ruzie en dan helpt het niet, of men komt er goed uit en dan is het niet nodig!

De heer **Teeven** (VVD): Het klinkt heel logisch, maar mensen zitten soms ook op zondagavond bij elkaar en houden nog van elkaar en willen dan toch iets regelen voor bijvoorbeeld na het overlijden. Misschien regelt men dan ook wel dit soort dingen, ook al omdat men misschien bepaalde vermogensrechtelijke dingen voor de kinderen wil regelen. Of je daar nu het etiket testament op plakt of tegelijk het etiket ouderschapsplan is mij om het even. Als er iets vastligt, is het toch gemakkelijker afdwingbaar. Het probleem in de praktijk is dat er toch zo weinig afdwingbaar is als er problemen zijn?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): U ondergraaft nu eigenlijk zelf al uw eigen argumenten. Volgens mij ligt het grote probleem bij echtscheidingen en omgang met kinderen helemaal niet zozeer op het eerste moment, wanneer de afspraken gemaakt worden meer daarna bij de handhaving, in de praktijk. Je kunt er wel weer een nieuw wetje tegen aangoeien en gaan eisen dat alle mensen, ook degenen die helemaal geen problemen hebben bij het vaststellen van hun onderlinge verhoudin-

gen en de omgang met kinderen, een ouderschapsplan maken, maar wat je nodig hebt is een betere handhaving van omgangsregelingen nadien. En daar helpt deze wet niet bij!

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Mevrouw Halsema zei iets van: dan kun je er wel weer een nieuw wetje tegen aan slingeren. Ik vind dat zij daarmee wat badinerend doet over al die mensen die in de praktijk ervaren hebben hoe onhandig het is als er geen structuur gegeven wordt aan het maken van afspraken als de liefde over is, om maar even in haar termen te spreken. Natuurlijk ben ik het ermee eens dat er ook mensen zijn die het doen zoals mevrouw Halsema het wenselijk vindt, maar zij en ik weten dat er heel veel situaties zijn waarin mensen zeggen: hadden wij die structuur maar gehad! Die biedt dit plan voor de toekomst wel!

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik was niet badinerend tegenover de mensen die scheiden, ik vroeg mij alleen af of wetgeving wel het juiste middel is om problemen in de praktijk van omgangsregelingen te voorkomen. Daar zet ik vraagtekens bij. Volgens mij heeft mevrouw De Pater maar naar de helft van mijn verhaal geluisterd, want ik heb twee situaties geschetst: de vredige situatie waarin het naar mijn idee overbodig is en de vechtscheiding, de situatie van ruzie, de situatie waarin kinderen de dupe zijn. Ook dan vraag ik mij af wat de toevoeging van een ouderschapsplan betekent, want ouders die ruzie hebben, komen altijd bij de rechter uit. De rechter moet dan de modaliteiten van omgang bepalen. Ik geloof niet dat een ouderschapsplan daar een waardevolle toevoeging aan kan leveren. Sterker nog, ik heb zelfs de vraag gesteld of het feit dat ouders voorafgaand aan het oordeel van de rechter een ouderschapsplan moeten opstellen, hen ertoe dwingt om langer met elkaar ruzie te maken. Als zij eenmaal ruzie hebben, kunnen wij hen daar niet vanaf helpen, hoe graag wij dat ook zouden willen. Dit zou kunnen betekenen dat kinderen dan noodgedwongen in een ruzieachtige sfeer verblijven omdat het ouderschapsplan ouders dwingt om langer met elkaar om tafel te zitten. Dit lijkt mij niet in het belang van de kinderen.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Mevrouw Halsema ziet het helemaal zwart en helemaal wit. Uit de praktijk van de scheidingsbemiddelaars blijkt echter nu juist dat de structuur die het ouderschapsplan biedt, vaak de periode van vechten verkort en de-escalereert. Ik kan mij voorstellen dat wij juist om die redenen dit instrument bieden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Mevrouw De Pater verwijst nu naar een bestaande praktijk van mediation. Wat zij zegt, bevestigt het belang van mediation. Daar ben ik het volledig mee eens. Dit gaat echter om een andere, naar mijn mening nogal bureaucratische regel die niet alleen aan een beperkte groep mensen wordt opgelegd, maar die voor iedereen moet gelden. Ik snap niet wat daar de meerwaarde van is. Ik denk eerlijk gezegd dat de wetgever de illusie oproept dat je met wetgeving in zoiets weerbarstigs zou kunnen treden als de moeilijke verhouding tussen twee mensen die niet meer van elkaar houden. Wij zijn gewoon niet bij machte

## Halsema

om dat te doen. Het is een illusie te denken dat je daar met een ouderschapsplan wel in zou slagen.

De heer **De Wit** (SP): Vindt mevrouw Halsema dat er niets geregeld moet worden? Zij zegt dat de handhaving een probleem is, ook al regel je wat. Dus als je niets regelt, ruziën partijen ook door en duurt het ook allemaal langer. Als er niets geregeld wordt, hoe kun je dan bereiken dat beide partijen of in ieder geval een van hen, tot hun of zijn recht kunnen komen?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): GroenLinks stelt voor om de flitscheiding te handhaven, overigens voor echtparen met en zonder kinderen. Verder stellen wij voor om de huidige praktijk van de gang naar de rechter te handhaven. Iets anders is wat je daarna nog eens zou willen doen aan al die omgangsregelingen die geschon- den worden. Dat gebeurt natuurlijk heel vaak en levert grote problemen op.

De heer **De Wit** (SP): Op dit moment neemt het gemeenschappelijk verzoek echtscheiding fors toe. De essentie van dit gemeenschappelijk verzoek is dat daaronder een convenant moet liggen, een afspraak of een ouderschapsplan zou je kunnen zeggen, in ieder geval voor wat de kinderen betreft. Aan het gemeen- schappelijk verzoek ligt dus ook een plan ten grondslag, anders wordt het verzoek niet in behandeling genomen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dit bestaat toch al lang en nu is het de vraag wat je daar nog aan wilt toevoe- gen. Wat is dan de meerwaarde van een extra ouderschapsplan als op dit moment al bij de rechter of in mediation bepaald wordt wat de modaliteiten van de omgang zijn? Daarom vind ik het ook een papieren tijger.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Is mevrouw Halsema van mening dat er wel een ouderschapsplan zou moeten worden geregeld als zij er in dit debat van overtuigd kan worden dat dit in het belang van de kinderen is? Zij begon met een opmerking over principiële terughou- dendheid; de overheid zou hier niet in moet treden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb gezegd dat de overheid er in mag treden als de belangen van het kind worden geschaad. Dit is over het algemeen een reactieve bevoegdheid van de Staat. Er moeten sterke aanwijzin- gen zijn dat de belangen van een kind geschaad worden en dan treedt de overheid op. Het ouderschapsplan ervaar ik als een proactief, preventief middel dat voor alle ouders wordt geïntroduceerd om ervoor te zorgen dat ze iets regelen met hun kinderen. Daarin gaat het mij te ver. Dat neemt overigens niet weg dat ik vind dat de overheid moet kunnen optreden als de belangen van kinderen worden geschaad. Dat is bij de huidige wetgeving bijzonder goed mogelijk – al is de handhaving een tweede.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dus als je het kunt voorkomen, mag het niet, maar als het echt goed mis gaat, mag de overheid wel ingrijpen. Dat is uw benade- ring. Is dat niet wachten tot het kalf verdronken is?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dit gaat over preventie in de privésfeer: het gaat om mensen die bezig zijn om in onderling overleg – al zal dat niet altijd pais en vree

zijn – iets te regelen voor hun kinderen. Natuurlijk kunnen daar huilbuien bij zitten, mindere dagen enzovoort. Maar in dat stadium zouden Kamer en regering vinden dat zij zich mogen bemoeien met onderlinge gezinsverhoudingen. Dat gaat mij te ver. Ik vind dat de overheid er veel sterkere aanwijzingen voor moet hebben dat de belangen van kinderen worden geschaad; preventief ingrijpen in het gezinsleven heeft niet echt mijn voorkeur.

In de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel stelde GroenLinks de vraag welk effect wordt verwacht van het ouderschapsplan. Ik vond het opvallend dat de regering daar geen enkel antwoord op kon geven. Misschien is dat inmiddels anders, maar in de nota naar aanleiding van het verslag was dat niet het geval.

Met andere woorden, de afschaffing van de flits- scheiding en de invoering van het ouderschapsplan leiden vooralsnog niet tot veel enthousiasme bij de GroenLinks-fractie. Wij geloven niet dat met deze papieren tijger het welzijn van kinderen echt is gediend. Daarbij wil ik nog één opmerking maken. Mij viel op, evenals een aantal organisaties die hierover opmerkin- gen maakten, dat in het wetsvoorstel is gekozen voor een vrij ruime definitie van het omgangsrecht. Ook daarover heeft mijn fractie twijfels. Kunnen bij de definitie die in het wetsvoorstel is gekozen voor het omgangsrecht bijvoorbeeld ook grootouders, ooms en tantes of de natuurlijke verwekker zich gaan beroepen op een recht van omgang met het kind? Graag een reactie.

Ik zei het al bij interruptie: ik vraag me af of dit wetsvoorstel een oplossing biedt voor de problemen bij de handhaving van omgangsregelingen. Anderen hebben hier al op gewezen en er vragen over gesteld. Ik sluit mij daarbij aan. Ik wil nog wel wijzen op een ander probleem. 80% van de huidige echtscheidingen leidt ertoe dat het kind wordt toegewezen aan de moeder. De vader krijgt in die gevallen omgangsrecht. Bij bijna 40% van de omgangsregelingen wordt het contact tussen de niet-verzorgende vader en het kind of de kinderen verbroken. In de meeste gevallen gaat dit tegen de wens van de vader in. Een van de oorzaken hiervan ligt in het advies van de Raad voor de Kinderbescherming. Daarin wordt vaak berust in de wens van de moeder om de omgang met de vader te verbreken. Rechters durven maar heel zelden tegen het advies van de Raad voor de Kinderbescherming in te gaan. Het verbreken van de omgang met de niet-verzorgende vader is strijdig met de wet, is buitengewoon kwetsend voor vaders en ook nog eens discriminatoir. Het is daarmee ook schadelijk voor het welzijn van het kind. Ik verzoek de regering om onderzoek in te stellen naar de kwaliteit van de adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming in omgangs- conflicten. Ik hoor graag een reactie van de regering, want ik overweeg hierover een motie in te dienen in tweede termijn.

De **voorzitter**: Dank u voor uw bijdrage. Ik zie dat de heer Pechtold nog een afrondende vraag aan u heeft.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): En ik heb er een grijs vermoeden van wat die vraag zal kunnen zijn.

De **voorzitter**: Telepathie? In dat geval hoeft meneer Pechtold hem niet te stellen.

## Halsema

De heer **Pechtold** (D66): Nou, voorzitter, ik was zelfs al zo collegiaal om mevrouw Halsema vanochtend te laten weten dat ik haar deze vraag zou stellen. Maar ik dacht: laat ik eerst even luisteren of haar bijdrage aan dit debat van net zo'n kwaliteit is als die van de D66-fractie. Welnu, ik moet vaststellen dat we het op dit punt nagenoeg helemaal eens zijn; gelukkig maar! Hoe beoordeelt mevrouw Halsema het feit dat haar fractie in de Eerste Kamer een wetsvoorstel van oud-collega Luchtenveld, die juist ging over de zaken waarover zij zo gepassioneerd praat, heeft afgestemd? Dit hebben wij eerder meegemaakt met de fractie van GroenLinks, namelijk met de gekozen burgemeester. Ook toen was er in de Tweede Kamer groot lawaai, terwijl de GroenLinks-fractie in de Eerste Kamer tegenstemde. Hoe beoordeelt mevrouw Halsema, als collega-politiek leider van GroenLinks, het stemgedrag van de Eerste Kamerfractie en hoe denkt zij over de argumentatie van deze fractie?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb natuurlijk geprobeerd de argumentatie van de Eerste Kamerfractie te achterhalen. Dit was niet zo gemakkelijk daar zij niet deelgenomen bleek te hebben aan de behandeling, maar wel heeft tegengestemd. Dat maakt het nog minder fraai. Laat ik maar meteen mijn oordeel geven: dit is buitengewoon weinig fraai! Ik heb net een artikel in NRC Handelsblad gelezen, naar ik meen van de hand van de heer Pechtold, waarin hij pleitte voor de afschaffing van deze tweede Tweede Kamer. Zoals hij weet vindt GroenLinks dit al sinds haar oprichting. Eén van de door de heer Pechtold gehanteerde argumenten is dat de Eerste Kamer over het algemeen weinig onafhankelijk opereert en zich veel te veel laat meeslepen met de waan van de dag en door de politieke argumenten die in de Tweede Kamer worden gegeven. Hij kan van mijn Eerste Kamerfractie in ieder geval niet zeggen dat zij niet onafhankelijk is. Deze fractie is buitengewoon onafhankelijk en zij trekt zich heel erg weinig aan van de politieke lijn van de Tweede Kamerfractie. Ik kan dat betreuren, maar het is niet anders.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Ik stel voor, te schorsen tot 14.00 uur. Op dit tijdstip begint het VAO Toewijzingsplan broeikasgas-emissierechten. Aansluitend zal worden gestemd. Ik stel voor, dit debat om 16.00 uur te hervatten, zodat de beide bewindslieden in eerste termijn kunnen antwoorden. De tweede termijn vindt volgende week plaats.

De heer **Pechtold** (D66): Het moet lukken om de eerste termijn van de bewindslieden in twee uur af te handelen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, akkoord te gaan met mijn voorstel.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 13.10 uur tot 14.00 uur geschorst.

### Voorzitter: Verbeet

De **voorzitter**: Ontvangen is het bericht van het

overlijden op 18 maart jongstleden van het oud-lid van de Tweede Kamer mevrouw A.M.C. Padt-Jansen. Mevrouw A.M.C. Padt-Jansen was lid van de Kamer voor de fractie van de Partij van de Arbeid van 3 juni 1969 tot en met 9 mei 1971 en van 14 maart 1972 tot en met 6 december 1972. Namens de Kamer heb ik een bericht van deelneming gezonden.

De ontvangen brieven en wetsvoorstellen staan op een lijst die op de tafel van de griffier ligt. Op die lijst staan voorstellen over hoe de Kamer deze stukken kan gaan behandelen. Als aan het einde van de vergadering geen bezwaar is gemaakt tegen deze voorstellen, neem ik aan dat daarmee wordt ingestemd.

---

### Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Ik stel vast dat geen van de leden het woord wenst bij de regeling van werkzaamheden.

---

Aan de orde is het **debat** naar aanleiding van een algemeen overleg op 15 maart 2007 over het **Toewijzingsplan broeikasgasemissierechten**.

Mevrouw **Neppéus** (VVD): Voorzitter. De verdeling van CO<sub>2</sub>-emissierechten is een belangrijk onderwerp. Nederland had een allocatieplan gemaakt voor de CO<sub>2</sub>-emissierechten, maar de Commissie heeft dat afgewezen. Inmiddels ligt er een conceptreactie van het Nederlandse kabinet. Ik zeg er wel bij dat Nederland niet het enige land was waar het mis ging, want eigenlijk kregen alle landen ongelijk. Op zichzelf genomen kan de VVD-fractie zich een allocatieplan binnen de Europese Unie goed voorstellen. Wel zullen wij blijven zeggen dat de zaak van de CO<sub>2</sub> niet alleen een Europees probleem is, maar een mondiale zaak. Een grotere rol voor Europa is belangrijk, maar Europa kan het niet alleen. De reactie van het kabinet tegenover Brussel is tegemoetkomend. Ik mij daar iets bij voorstellen, maar mijn fractie vraagt zich wel af of de andere landen waarvan de plannen zijn afgewezen ook zo tegemoetkomend zijn. Is daarover contact geweest?

Eén punt in de conceptreactie is voor ons niet verteerbaar, namelijk de aanpak van de kleine installaties. De kleine installaties dragen maar beperkt bij tot de emissie van CO<sub>2</sub>, en het hele emissiesysteem zou hun daarom een onevenredig hoge last opleggen. Het kabinet zegt het met die redenering eens te zijn, maar accepteert vervolgens toch de uitspraak van de Commissie, al wil men het punt van die kleine installaties bij de herziening aan de orde stellen. Wij denken dat het beter is om nu actie te ondernemen en willen daarom de Commissie juridisch onder druk zetten; dat pleegt nog wel eens te helpen. Dit kan door bezwaar aan te tekenen bij de Commissie voordat over een paar dagen de termijn verloopt. Mede namens de heer Madlener dien ik daarom de volgende motie in.

---

Motie

---

De Kamer,

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (30145).**

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank alle leden van uw Kamer voor de opmerkingen die een grote betrokkenheid bij het onderwerp van dit wetsvoorstel hebben laten zien. Het is een van de wetsvoorstellen die uitdrukkelijk worden genoemd in het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan het beleid van dit kabinet. Daarin is uitgesproken dat de coalitie het op prijs stelt dat de behandeling van dit wetsvoorstel wordt voortgezet. Dat is te meer van belang nu het wetsvoorstel dat naar ik begrijp voor een aantal leden van uw Kamer als alternatief in gedachten is geweest, in de Eerste Kamer is verworpen. Nu wordt de aandacht dus gericht op het wetsvoorstel dat hier voorligt.

Ik ben bijzonder verheugd dat ik het wetsvoorstel mag verdedigen samen met mijn collega André Rouvoet, de minister voor Jeugd en Gezin, die vandaag voor het eerst in uw Kamer is om een wetsvoorstel te verdedigen. Het doet mij persoonlijk buitengewoon veel genoegen dat wij er samen voor staan om zij aan zij dit wetsvoorstel te verdedigen en de vragen uit uw midden te beantwoorden.

Als het gaat om wetgeving op het gebied van het familierecht, dat deel van het Burgerlijk Wetboek dat tevens het beleidsterrein van mijn collega raakt, zult u ons samen aantreffen. Dat is vandaag zo en zal bij andere gelegenheden in de toekomst ook het geval zijn. Wij hebben de taakverdeling zo ingericht dat ik vandaag in het bijzonder zal ingaan op de vragen die zijn gesteld over de echtscheidingsprocedure, de mediation, de bijzondere curator en de handhaving, terwijl mijn collega in het bijzonder zal ingaan op de vragen over het ouderschapsplan. Juist omdat het ouderschapsplan in ons beider opvatting eigenlijk het centrale punt is en het belang uitmaakt van dit wetsvoorstel, lijkt het mij goed dat ik nu eerst inga op een andere element, namelijk de vraag wat het betekent dat er met dit wetsvoorstel een eind wordt gemaakt aan de zogenaamde flitsscheiding.

In de discussie die vanochtend werd gevoerd, is mij opgevallen dat die als het ware werd gesteld tegenover datgene wat de heer Luchtenveld in zijn initiatiefvoorstel voor ogen stond, namelijk een procedure waaraan de rechter niet meer te pas komt. Ik merk op dat dit eigenlijk een misverstand is, want ik heb in de parlementaire geschiedschrijving die ik heb geraadpleegd op geen enkele manier kunnen terugvinden dat destijds de regering of uw Kamer voor ogen stond om met de wetgeving over het openstellen van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht, een vereenvoudigde procedure mogelijk te maken waarbij men de rechter niet meer nodig heeft om tot echtscheiding te komen. Voor zover ik heb kunnen nagaan, is het een bijproduct

geweest van de mogelijkheid van omzetting en niet een doelstelling om op die manier een alternatieve scheidingsprocedure in te voeren. Ik denk dat het goed is om die twee dingen in de gedachtebepaling van elkaar los te maken. Mensen hebben inderdaad, naar mijn indruk ook vanwege de lagere kosten, gebruikgemaakt van de mogelijkheid van de procedure van omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap met daarna de vereenvoudigde procedure voor de ontbinding van het geregistreerd partnerschap. Dat betekent niet dat wij nu iets afschaffen dat de wetgever eerder wilde invoeren en waarvan anderen, in het verlengde van het door de heer Luchtenveld gestelde, zeggen dat wij dat eigenlijk hadden moeten behouden. Wij moeten dit op eigen merites bezien, los van elkaar.

In de tweede plaats wil ik er nadrukkelijk op wijzen dat de betrokkenheid van de rechter bij de echtscheidingsprocedure niet betekent dat er een conflictueuze situatie wordt verondersteld of gecreëerd. Het gaat dan om de echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek. Ik heb uit de geschiedenis van het voorstel Luchtenveld ook begrepen dat er is gezegd dat de administratieve echtscheiding kan worden gebruikt als er geen minderjarige kinderen zijn. De redenering was dan dat er dan een andere autoriteit bij betrokken is. Ik ga hier dadelijk nog op in, maar ik raad de Kamer aan om de problemen in de goede verhoudingen te zien en daarbij te onderkennen dat het feit dat er volgens onze wetgeving een rechter aan te pas komt, helemaal past in de voor juristen bekende rol van de rechter die voluntaire jurisdictie wordt genoemd, of nog mooier zoals in de oudere juridische literatuur: gracieuze jurisdictie. De rechter speelt een rol die nuttig is ten opzichte van de burgers, maar dit betekent niet dat die burgers dan een conflict wordt aangepraat of opgelegd dat er niet is.

Als wij dit onder ogen zien, is de volgende vraag of het nuttig, nodig of wenselijk is om de rol van de rechter in het geval van een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek waarbij geen kinderen zijn betrokken, te vervangen door een rol van een ambtenaar van de burgerlijke stand. Wij moeten dan kijken naar de erkenning buiten en binnen de Europese Unie. Er is vanochtend al gesproken over de Europese verordening die betrekking heeft op de erkenning van echtscheidingen die in andere lidstaten zijn uitgesproken. In Denemarken is het zo geregeld dat een bevoegdheid die kan worden geduid als overeenkomend met een rechterlijke bevoegdheid, door niet-rechterlijke ambtenaren wordt uitgeoefend. Wij weten uiteraard dat er ook internationaal in het Haags Echtscheidingsverdrag van 1970 en het Verdrag van Luxemburg van 1967 het een en ander is geregeld over de erkenning van beslissingen over de huwelijksband. Je kunt de mogelijkheden in die verdragen aanwijzen om, ook al wordt er in bepalingen vaak gesproken over de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken, te zeggen dat wij daarmee in ons rechtsstelsel beslissingen gelijkstellen die niet door rechters zijn genomen.

Dit alles betekent echter niet dat het wenselijk is om op dit schema over te gaan. Ik kan geen meerwaarde zien in het veranderen van systemen. Het gemeenschappelijk verzoek maakt een eenvoudige procedure mogelijk. De rechter kan er dan op toe zien of er sprake is van een situatie waarin bijvoorbeeld geen waarborgfuncties ten opzichte van kinderen te vervullen zijn. Dit geeft ook een afbakening, want het is hetzelfde adres, ik zou bijna

## Hirsch Ballin

zeggen: een eenloketgedachte, maar dit klinkt misschien te huiselijk.

Wij zouden een hoop dingen anders en nader moeten gaan regelen. Je zou ook het bezwaar hebben dat er geen executoriale titel aan verbonden is als er dan toch op een gegeven moment iets ten uitvoer moet worden gelegd, hoezeer er ook om te beginnen overeenstemming was. Er moet dan verandering worden aangebracht in het GBA-systeem. Dit gevoegd bij de herkenbaarheid die er tot op heden is dat er een adres is, namelijk de rechter, ook als het een gemeenschappelijk verzoek is dat in de betreffende harmonie van zo'n gemeenschappelijk verzoek wordt gedaan, zie ik er geen meerwaarde in om dit op een andere manier te regelen. Tot zover over de gedachte om dit nog toe te voegen aan het wetsvoorstel, dat zoals gezegd geen andere doelstelling had dan de route van de flitscheiding die daar niet voor bedoeld was, er weer uit te halen.

De heer **Pechtold** (D66): Voorzitter. Omdat ik elders in een vergadering zat, weet ik niet of de minister is ingegaan op mijn vragen, onder andere die over de financiën. Zo worden de bijna ex-partners op enorme advocaatkosten gejaagd doordat zij telkens maar weer voor de rechter moeten verschijnen. Ik vind het voorstel van de minister op dit punt niet goed onderbouwd. En waarom ziet hij de start van een huwelijk wel als iets wat door een ambtenaar kan worden gedaan en het einde van een huwelijk niet? D66 ziet het huwelijk vooral als een contract. En we proberen bij een ontslag ook te vermijden dat de rechter erbij moet worden betrokken, zodat enorme advocaatkosten worden vermeden. Zeker als er geen kinderen bij zijn betrokken, wil ik graag weten waarom de minister zo iets niet tot de mogelijkheden vindt behoren.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik wil op de financiën wel ingaan, bij de andere dingen zou het een doublure worden van de antwoorden die ik al heb gegeven. Ik heb net uiteengezet dat de rechter in ons stelsel aan het eind, als de echtgenoten uit elkaar gaan, de rol heeft van degene die toeziet op het juiste verloop van de procedures. Je zou een knip moeten maken in elke andere gedachtegang tussen echtscheidingen die wel bij de rechter komen en die niet bij de rechter komen; en als sprake is van gemeenschappelijk verzoek zitten er ook geen complicaties aan.

Als de heer Pechtold een vergelijking wil maken met de arbeidsovereenkomst, past daar om te beginnen uiteraard de aantekening bij dat er de nodige verschillen zijn tussen arbeidsovereenkomst en het huwelijk. Maar ook bij de arbeidsovereenkomst geldt dat deze kan worden aangegaan zonder dat er ook maar enige derde aan te pas hoeft te komen, terwijl er bij de beëindiging wel een derde aan te pas komt. Voor zover de vergelijking bruikbaar is, wijst die dus eerder in een andere richting dan de heer Pechtold suggereert.

De heer **Pechtold** (D66): Ik heb nog geen getal gehoord, dus die vraag blijft open. Ik heb vanochtend heel duidelijk gevraagd of de minister een en ander inzichtelijk kan maken. In zijn schriftelijke beantwoording gaat hij er uitgebreid op in: de kosten van een ambtenaar zijn even hoog als die van een rechter. Welnu, dat wil ik wel eens onderbouwd zien. Ik denk dat de advocatenlobby er gewoon voor heeft gezorgd dat dit overeind blijft.

En in de arbeidsovereenkomst worden ook zaken vastgelegd zonder tussenkomst van de rechter. Ik vind dus dat ik de vergelijking wel degelijk staande kan houden. U maakt verder geen onderscheid tussen huwelijken die met en zonder kinderen worden ontbonden. Ik vraag u daar nog op in te gaan.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik kom dadelijk terug op de financiering. Ik ben zojuist ingegaan op de gevallen met en zonder kinderen. We kunnen best precieze kostenvergelijkingen maken, maar in ieder geval weten we dat er verandercosten zijn en mogelijk onduidelijkheden en verwarring ontstaan als sommige echtscheidingen wel voor de rechter moeten komen en andere niet. De fractie van de heer Pechtold heeft zich op het gebied van het strafrecht altijd uitgesproken tegen de omkering van de bewijslast. Ik geloof niet dat ik mij in dit geval een omkering van de bewijslast dat dit een goed idee is, moet laten aanleunen.

Ik spreek zo meteen over de financiering van de bijzondere curator. Een ander financieel aspect is de rechtsbijstand bij echtscheiding op eigen verzoek. We kunnen dat best preciseren. Uiteraard zal ik met alle genoegen kijken naar de verdere mogelijkheden van kostenbeheersing. In ieder geval kunnen partijen daarvoor een beroep doen op gefinancierde rechtsbijstand. Daardoor ontstaan dus geen financiële barrières.

De Wet op de rechtsbijstand is ook van toepassing op de financiering van de bijzondere curator. Deze komt in de regel uit de groep van de advocaten, notarissen, mediators en anderen die aldaar zijn ingeschreven en bekend zijn.

Over de bijzondere curator zijn nog een paar andere vragen gesteld. Mevrouw De Pater sprak over een vrouwenspersoon voor een kind. Ja, inderdaad, een bijzondere curator kan de minderjarige in en buiten rechte vertegenwoordigen. Dit staat in artikel 250 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Bij omgangconflicten kan een bijzondere curator bijvoorbeeld ook een bemiddelende rol vervullen. Hij kan ook met de minderjarige overleggen en deze begeleiden in het maken van keuzes. Voorts kan hij ouders wijzen op het recht van het kind om contact te hebben met beide ouders en proberen te bewerkstelligen dat er een goed ouderschapsplan wordt opgesteld. Bij mediation kan de bijzondere curator in gesprekken de mening van het kind naar voren brengen. Als de inspanningen niet tot resultaat leiden, kan de bijzondere curator zo nodig aan de rechter vragen een regeling te treffen op grond van artikel 253a en/of artikel 377a van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Met het laatste juncto artikel 377g wordt dus inderdaad een uitbreiding van de rol van de bijzondere curator in de systematiek van het wetsvoorstel voorzien.

Mediation kan ook bijdragen aan het, zonder nodeloos conflictueus voor de rechter te hoeven verschijnen, uitvoeren van wat er in het wetsvoorstel staat. Ik zie dit als een belangrijke randvoorwaarde daarvoor. Er zijn op dit terrein inmiddels veel stappen gezet. Vanaf 1 april 2005 zijn de gerechten gestart met de invoering van een doorverwijzingsvoorziening naar mediation. De implementatie is nagenoeg afgerond. Twee jaar na deze start zijn wij nu zo ver dat alle gerechten doorverwijzen naar mediation. In december 2006 waren er 1107 mediations ingevoerd in de monitor "Mediation naast rechtspraak". De meeste mediations hebben betrekking op echtschei-

## Hirsch Ballin

ding, zowel de financiële afwikkeling daarvan als de omgang met kinderen. Van dit type zaken ligt het slagingspercentage rond de 60. Dit is niet perfect, maar het is wel belangrijk als wordt bedacht dat het tot dan toe tot een onopgelost conflict of een rechterlijke uitspraak zou leiden.

Ik ben voornemens dit voorjaar – volgens de kalender begint heden namelijk het voorjaar – de Kamer aan de hand van de eerste resultaten van de monitor “Mediation naast rechtspraak” een tussenevaluatie te geven. Dit is het beste kader om in breder verband in te gaan op datgene wat hiermee wordt bereikt en op wat eventueel nog verder kan worden gedaan om hieraan toepassing te geven.

Dit wetsvoorstel houdt in dat een ouder het contact van het kind met de andere ouder moet bevorderen. Mevrouw Halsema heeft gevraagd of dit niet moet worden doorgetrokken naar het vreemdelingenrecht en wat dit betekent voor de toepassing van de vreemdelingenwetgeving. Laat ik daar op dit moment over zeggen dat het gezinsherenigingsbeleid, zoals dat in onze wetgeving is opgenomen, terecht ziet op hereniging van het kind met de ouder. Dat is duidelijk. De wetgeving voorziet erin dat er een verblijfsvergunning wordt gegeven indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Ik noem het middelenvereiste. Of het toelatingsbeleid in verband met de duur van het feitelijk gezinsverband te strak is, zou ik op dit moment niet willen zeggen. Er zal alle gelegenheid zijn om ook dit aspect van het vreemdelingenbeleid nog eens tegen het licht te houden. Bezoek van de andere ouder aan het kind is ook mogelijk op visumbasis als er geen verblijfsvergunning kan worden verstrekt. Volgens mij sprak mevrouw Halsema vanochtend over het criterium van vijf jaar feitelijk uitgevoerd gezinsleven. Je moet voor een bepaalde maatstaf kiezen. Mevrouw Halsema heeft geen andere voorstellen gedaan, maar zij heeft wel gezegd dat zij dit een te stringente beperking vindt.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb wel een voorstel gedaan, namelijk het voorstel dat wij al jaren doen, en wij niet als enigen. Dit betreft afschaffing van het criterium “feitelijke gezinsband”.

Minister **Hirsch Ballin**: Helemaal afschaffen?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Wij zijn zo ongeveer het enige land in Europa dat dit criterium kent. Wij zijn door de Europese Commissie en door anderen herhaaldelijk teruggefloten, omdat het zo oneigenlijk is. Wij zeggen namelijk dat er geen gezinsleven is als ouder en kind gescheiden zijn geweest. U kunt wel wijzen op de mogelijkheid van bezoek, maar u weet net zo goed als ik dat een vluchteling uit bijvoorbeeld Iran of een andere oorlogshaard of dictatuur geen enkele mogelijkheid heeft zijn kind daar te bezoeken. Het hebben van een feitelijke gezinsband, dat wil zeggen dat je je kind gezien moet hebben gedurende de laatste vijf jaar, is een buitengewoon wreed criterium. Dat vindt men in Europa, maar Nederland houdt als enige land daar al jaren aan vast. Ik heb het niet over het middelenvereiste of over andere vereisten. Dit criterium is oneigenlijk en het is wreed. In het Burgerlijk Wetboek wordt de norm opgenomen dat de ouder de plicht heeft tot omgang met zijn kind, terwijl het tegelijkertijd aan vluchtelingen wordt verboden om omgang met hun kind te hebben, omdat zij dat in een

bepaalde periode vaak niet hebben gehad aangezien zij moesten vluchten. Die twee zaken verhouden zich niet goed tot elkaar. In het licht van het Burgerlijk Wetboek vraag ik u, het criterium af te schaffen.

Minister **Hirsch Ballin**: Dank voor deze toelichting. Ik denk dat de vraag het kader te buiten gaat van de behandeling van dit wetsvoorstel, maar ik heb de vraag begrepen en zal deze meenemen. De staatssecretaris van Justitie en ik zullen u daarover nader berichten.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Het criterium is een onding, dat al heel lang heel veel mensen irriteert. Ik zou het erg op prijs stellen als u de Kamer daarover op een redelijke termijn een brief zou kunnen sturen.

Minister **Hirsch Ballin**: De vraag is helder. Ik geloof niet dat ik op dit moment nog in discussie moet gaan over het onderwerp als zodanig, maar de brief komt er.

Dan kom ik nu op de verplichte bemiddeling indien het ouders niet lukt om tot overeenstemming te komen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb nog een andere vraag gesteld over de twee normen die in het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen. Behoudens het voorbeeld dat ik zelf heb gegeven, in welk geval een en ander nog wel eens betekenis zou kunnen krijgen als het leidt tot wijziging van het gezinsherenigingsbeleid, kan ik mij niet voorstellen dat er sprake is van meer dan een dode letter in de wet. Het is op geen enkele manier afdwingbaar. Ik zou graag willen dat de omgang tussen kinderen en ouders beter wordt dan die nu in sommige gevallen is. Wat kunt u als wetgever daaraan doen?

Minister **Hirsch Ballin**: Wij hebben het nu over hetgeen vervat is in het nieuwe derde lid van artikel 247 van boek 1, namelijk de verplichting om de ontwikkeling van de band met de andere ouder te bevorderen. Dat zien wij als een onderdeel van het geheel van rechten en plichten die uit het ouderlijk gezag voortvloeien, maar niet als iets dat echt nieuw is. Het is eerder een explicitering van iets waarvan wij mogen aannemen dat het naar ongeschreven recht ook al geldt. De grenzen van het ouderlijk gezag worden daarmee duidelijk aangegeven, ongeacht of de ouders samenwonen of niet. Het beoogde effect is daarin gelegen dat het niet de bedoeling is dat in het ouderschapsplan afspraken worden opgenomen waardoor het contact van het kind met de andere ouder wordt verbroken of zeer minimaal zou worden. Dat zou in strijd zijn met het nieuwe derde lid zoals het is voorgesteld.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Het gaat mij om beide normen die in het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen en die nauw met elkaar zijn verbonden: de plicht tot omgang van de ouder en de plicht tot bevordering van de omgang met de andere ouder. Kunt u aangeven op welke wijze deze twee normen afdwingbaar zijn?

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, maar wat de andere norm betreft: dat is er een die in zekere zin vanzelf spreekt, maar waarvan alleen zou mogen worden afgeweken in extreme situaties, zoals incest en andere misdrijven binnen de gezinssituatie. Dan is een uitzondering voorstelbaar.

## Hirsch Ballin

De vraag of wij bijzondere dingen moeten doen in het kader van de handhaafbaarheid en de afdwingbaarheid is geheel verwant met de kwestie van het verzekeren van de naleving van het ouderschapsplan. Het gaat dus om de goede naleving van de normen uit de wet of het ouderschapsplan die gelden na de echtscheiding. Dit is niet het type normen waarbij onmiddellijk overheids-handhaving dichterbij moet worden gehaald. De minister voor Jeugd en Gezin zal hier straks nader op ingaan in het kader van het ouderschapsplan. De handhaving daarvan moet op dezelfde wijze geschieden.

De heer **Teeven** (VVD): Kan een van de ministers nog ingaan op de vergelijking tussen internationale en nationale handhaving?

Minister **Hirsch Ballin**: Bij zijn vraag over de handhaving van internationale normen, zei de heer Teeven dat deze raakt aan de schriftelijke vragen die hij heeft gesteld in verband met de toepassing van de regels van het verdrag inzake internationale kindervervoeringen en het optreden van de centrale autoriteit. De beantwoording van die vragen heeft meer tijd gekost dan wij allebei wenselijk vinden. Ik vond het echter belangrijk om te bezien of de Nederlandse regeling op alle punten zo moet blijven als zij is. De beantwoording van de schriftelijke vragen heeft zojuist plaatsgevonden.

De vraag was of er sprake was van een discrepantie, een onevenwichtigheid in het optreden van de politie. In het geval waar de heer Teeven in zijn vraag op doelde, was geen sprake van onttrekking aan het gezag. Het ging om onderduiken na een rechterlijke uitspraak. De rechterlijke uitspraak dreigde te worden gefrustreerd en daar zijn wij geen van beide voor, denk ik. Ik zie dus geen verschil in de wijze van optreden dat nog tot andere vragen aanleiding kan geven dan de vragen die ik net schriftelijk heb beantwoord.

De heer **Teeven** (VVD): Het gaat mij niet zo zeer om de beantwoording van de schriftelijke vragen over kindervervoering. Die kan de Kamer straks lezen en daar kan later op worden teruggekomen. Ik vroeg of het kabinet in de nationale context aanleiding ziet om te komen tot een aanscherping van het nationale vervolgingsbeleid, bijvoorbeeld als niet wordt voldaan aan het ouderschapsplan. Hoe wordt dat nationaal strafrechtelijk of civielrechtelijk gehandhaafd? Hoe gaat het kabinet dat bevorderen?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik vind dat niet te veel gebruik moet worden gemaakt van het strafrecht op dit terrein. Niet alleen de omgang is in het belang van het kind, ook in de wijze van tenuitvoerlegging moet rekening worden gehouden met het belang van het kind. De strafbaarstelling in artikel 279 van het Wetboek van Strafrecht bij onttrekking aan het gezag moet worden gehandhaafd, maar daarbij moet goed worden gelet op de wijze waarop dat gebeurt. Dat is ook te vinden in de jurisprudentie van de Hoge Raad en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dat betekent dat de politie er niet in alle gevallen onmiddellijk op uit trekt om een kind thuis op te halen en naar de vader te brengen. De politie zal bij een aangifte van onttrekking aan het gezag een proces verbaal opmaken en dat aan het Openbaar Ministerie voorleggen. Het OM zal vervolgens een beslissing nemen over de vervolging. Strafrechtelijke

handhavingsmiddelen zijn nodig en moeten waar nodig kunnen worden ingezet, maar met prudentie en rekening houdend met de effecten ervan voor het kind.

De heer **Teeven** (VVD): Dat laatste ben ik volledig eens met de minister. Als het om de belangen van het kind gaat en het Verdrag voor de Rechten van het Kind, zit er een discrepantie tussen het optreden in nationale zaken en dat in een internationale context. Ik ben het met de minister eens dat strafrecht ultimum remedium moet zijn. Moet er dan ook niet wat terughoudender worden opgetreden in de internationale context? Als dat niet gebeurt, ontstaat er toch een enorm verschil tussen de situatie waarin beide ouders in Nederland wonen en de situatie waarin een van de ouders in het buitenland woont?

Minister **Hirsch Ballin**: De heer Teeven heeft mij zojuist gevraagd om niet te veel te zeggen over de beantwoording van zijn vragen. Ik meen dat hij mij nu vraagt om dat toch te doen. Als wij verdragsverplichtingen hebben, kunnen wij daar geen extra criterium aan toevoegen. Ik ben in de beantwoording ingegaan op de manier waarop het verdrag wordt toegepast. Hij zal zien dat daarbij ook in een nadere studie is voorzien. Ik denk dan ook dat dit een bevredigender antwoord op de vragen van de heer Teeven oplevert dan wanneer ik nu een algemeen statement geef, dat ik noodzakelijkerwijs zo vaag houd dat hij er niets aan heeft.

De heer **Teeven** (VVD): Ik heb heel goed begrepen wat de minister bedoelde met zijn antwoord over het internationale punt. Ik wil echter toch even teruggaan naar het nationale punt. Daarbij bent u in uw antwoord terecht buitengewoon voorzichtig. Voorziet u bij de invoering van het ouderschapsplan niet dat het dan meer zal aankomen op handhaving, dus dat het dan een dode letter wordt? Kunt u op dit punt wat duidelijker antwoorden?

Minister **Hirsch Ballin**: Wij komen dan bij de discussie over de mate waarin het ouderschapsplan een goede vorm is om in vast te leggen wat ouders van elkaar mogen verwachten, alsook de mate waarin dat plan gebruikt moet worden om iets te bewerkstelligen. Ik heb al gezegd dat mijn collega daarop ingaat.

De heer **De Wit** (SP): Ik wil nog even terugkomen op het strafrecht. Het antwoord van de minister houdt het risico in zich dat er in de rechtspraktijk of de praktijk van de politie niets verandert, in die zin dat de mensen met een kluitje in het riet gestuurd worden, omdat de politie geneigd is om te zeggen dat het een civiele zaak betreft. De minister heeft gezegd dat er niet van uitgegaan moet worden dat er onmiddellijk iets gedaan wordt. Er is echter op dit punt wel sprake van onduidelijkheid bij ouders. Zij denken: het is strafbaar, dus hoeven wij er geen bepaling over op te nemen. Bovendien heeft de Hoge Raad daarover duidelijke uitspraken gedaan. Nu moet het echter in de praktijk ook gebruikt kunnen worden. Ik denk dat er in de praktijk zowel bij ouders als bij de politie behoefte aan duidelijkheid is over de vraag wanneer een aangifte en het doorzetten van een zaak, met optreden van de politie, terecht is.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik begrijp de vraag heel goed.

## Hirsch Ballin

Het is erg moeilijk om daar andere dan wat algemeen gestelde antwoorden op te geven. Immers, dit vereist casuïstiek. Je bent er namelijk niet mee door te zeggen dat artikel 279 van het Wetboek van Strafrecht van toepassing is. Daarbij zal men aan de ene kant in het oog moeten houden dat het wordt gezien als een schending van de rechtsorde die ernstig genoeg is om tot strafrechtelijk optreden over te gaan en aan de andere kant zal men wegens het belang van het kind ook een zekere subsidiariteit van het strafrechtelijk optreden in acht moeten nemen, zeker wanneer dat gepaard gaat met dwangmiddelen die mogelijk schadelijk zijn voor het kind.

Waarschijnlijk kunnen de heer De Wit, de andere deelnemers aan dit debat en ik ons verschillende situaties voorstellen. In het ene geval zal het heel ver zijn gegaan waarbij de situatie bedreigend voor het kind was. In de afweging van de belangen zal dan het strafrechtelijk optreden, inclusief daadwerkelijk politieoptreden, voorrang krijgen boven andere overwegingen. Wij kunnen ons waarschijnlijk ook situaties voorstellen, waarin, ook al was de politie gebeld, de politie gelukkig niet meteen was uitgerukt en er eerst nog een gesprek was gevoerd om na te gaan of de situatie op een andere manier tot een oplossing gebracht zou kunnen worden.

Als er redenen zijn om ordening te brengen in de casuïstiek van de goede keus of de goede nuancering – daartussen zijn nog heel veel andere mogelijkheden – is dat misschien niet onmogelijk, maar wel lastig. Dit vergt vooral een goede en professionele beoordeling door deskundigen die begrijpen waar het om gaat, zowel bij de politie als bij het OM, alsook natuurlijk bij de hulpverlening en de bemiddelende instanties in de sfeer van de kindbescherming. Als er concrete klachten zijn, moeten wij die bespreken en nagaan wat eruit geleerd kan worden.

In deze discussie kunnen wij niet beter doen dan onderkennen dat de wetgever er goed aan doet om deze strafbaarstelling te hebben, gelet op de ernst van het feit, namelijk onttrekken aan het gezag. Het zou anders bovendien deze hele regeling ondermijnen. Het gaat er wel om dat wij veronderstellen dat de prudentie, die altijd als leus boven de rechtshandhaving geschreven staat, hier nauw luistert in relatie tot het kind, natuurlijk ook weer een beetje afhankelijk van leeftijd en omstandigheden.

De heer **De Wit** (SP): Bedoelt u dat het bij strafrechtelijk optreden toch moet gaan om een voor het kind bedreigende situatie, waarin de politie het kind moet weghalen? Of is het gegeven dat wij door de rechtspraak van de Hoge Raad weten dat onttrekking aan het gezamenlijk gezag een strafbaar feit is reden om het niet alleen te laten afhangen van het gevaar dat het kind loopt, maar ook van het belang van de partij die juist tot afspraken probeert te komen?

Minister **Hirsch Ballin**: Beide factoren kunnen aan de orde zijn. In de eerste situatie die de heer De Wit noemt, moet het nadenken snel gebeuren. Er moet dan niet alleen strafrechtelijk worden opgetreden, maar ook met een zekere snelheid. In het tweede geval kan er reden zijn om wat langer na te denken en te kijken naar alternatieven. Strafrechtelijk optreden kunnen wij daar niet uitsluiten.

Mevrouw Agema sprak over alternatieven. Zij noemde een bedrag van € 1000 als richtsnoer voor de dwangsom, waarschijnlijk vanuit de gedachtegang dat die een zekere indruk moet maken. Ik weet niet of dat met dit bedrag in alle situaties het geval is. Een van de middelen om de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak te bewerkstelligen is het in kort geding vorderen van een dwangsom. De hoogte ervan is ook afhankelijk van inkomen en vermogen van degene die de dwangsom moet betalen. Dat is nodig om de dwangsom zo effectief te doen zijn als mevrouw Agema kennelijk voor ogen stond. Voor de een zal zo'n bedrag extreem hoog zijn, terwijl de ander het er misschien graag voor over heeft, om een rechterlijke uitspraak te kunnen negeren. De rechter zal ter zake vrijheid bij het bepalen van de parameters moeten behouden.

Mevrouw **Agema** (PVV): Ik heb geen duidelijk antwoord gekregen op de vraag of de minister mijn standpunt wilde overnemen. Ik wil een minimumsanctie van ten minste € 1000, voor het geval een ouder bij herhaling de omgangsregeling frustreert.

Minister **Hirsch Ballin**: Daar geldt hetzelfde voor. De criteria moeten op de gebruikelijke manier worden gehanteerd door de rechter.

Mevrouw **Agema** (PVV): Ik vind dit niet echt bevredigend. In de praktijk gaat het voortdurend mis. Mevrouw Halsema zei in eerste termijn al dat in 40% van de gevallen het contact met de vader verbroken wordt. Blijkbaar zijn op dit moment de mogelijkheden om te voorkomen dat de omgangsregelingen zo vaak worden gefrustreerd ontoereikend. Ik hoop dat de minister het in het leven roepen van een minimumsanctie in overweging wil nemen.

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw Agema veronderstelt, als ik haar goed begrijp, dat de rechter in een situatie van frustratie van de rechterlijke uitspraak niet in staat of bereid zou zijn om een dwangsom op te leggen die voldoende indruk maakt. Ik kan dat zonder nadere gegevens of concrete voorbeelden niet beoordelen. Bovendien moet ik in acht nemen dat de rechter daarover moet beslissen aan de hand van de wettelijke criteria. Ik denk niet dat een minimumbedrag ongeacht aspecten als inkomen en vermogen op dit specifieke terrein zou moeten worden ingevoerd. Wij moeten dat doen via het algemene richtsnoer van het burgerlijke procesrecht.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb behoefte om een correctie aan te brengen. In de pauze bleek mij dat het percentage van 40 niet correct is. Het gaat om 25% van de gevallen, naar mijn idee overigens nog altijd vrij dramatisch.

Minister **Hirsch Ballin**: De heer Anker sprak over de vorm van gezagstoewijzing die wij paradoxaal noemen omdat het eenhoofdig gezag wordt toegewezen aan de ouder bij wie het kind niet de hoofdverblijfplaats heeft. Er ontstaat dan een soort kruiselingse verantwoordelijkheid. Voor zover mij bekend hebben in ieder geval twee gerechtshoven, Den Haag en Amsterdam, in 2005 in een concrete situatie vastgesteld dat in het geheel van middelen dat kan worden aangewend om een zorg- of

## Hirsch Ballin

omgangssituatie te doen functioneren de mogelijkheid van een gezagswijziging, waarbij geen wijziging wordt gebracht in de hoofdverblijfplaats van het kind, goed zou zijn. Dat is een uiterste middel om het af te dwingen. Het is op het eerste gezicht vreemd, maar het is wel inventief. Doordat aan de omgangsgerechtigde het gezag over het kind is toebedeeld, betekent dit dat hij of zij een uitsluitende zeggenschap krijgt over de omgang. Ik zie geen reden om hier met wetgeving in te grijpen. Als deze inventieve oplossing goed heeft uitgewerkt, kunnen wij daarvan kennismaken. Het heeft in ieder geval niets te maken met de strafrechtelijke handhaving.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Als dit middel wordt toegepast, komt men dan niet heel snel in strafrechtelijk vaarwater terecht door het kind te onttrekken aan het wettelijk gezag? Vormt dit middel geen extra risico dat dit zal gebeuren?

Minister **Hirsch Ballin**: Het geeft wel de stevigheid aan van de benadering die door deze twee gerechtshoven is gevolgd. Ook hier geldt dat je de casuïstiek moet kennen om te durven beweren dat dit een overmatige stevigheid was. Ik durf dat niet te beweren zonder deze zaken te kennen. En als ik de zaken ken, moet ik toch zeggen dat wij niet de rechter zijn die hierover moet oordelen.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Wij zijn het helemaal met de minister eens dat in dit soort situaties niet te snel naar het strafrecht moet worden gegrepen. Maar als de rechter dit middel toepast, geldt die stelling dan nog wel? De mensen zien immers dat dit de enige manier is om iets af te dwingen.

Minister **Hirsch Ballin**: Het is niet de enige manier waarop het kan en het is in ieder geval geen automatisme, maar het heeft dit wel als gevolg.

De heer Teeven vroeg of er voldoende mediators zijn en of de mediation betaalbaar is. De Raden voor Rechtsbijstand houden een register bij van mediators die hun diensten verrichten in het kader van doorverwijzingsvoorzieningen bij de gerechten en juridische loketten en van het toevoegen van mediators. De mediators moeten aan bepaalde objectieve transparante kwaliteitsmaatstaven voldoen. Ik zal over dat systeem rapporteren aan de hand van de ervaringen van de afgelopen twee jaren. Die kwaliteitsmaatstaven sluiten aan op de eisen van vakbekwaamheid die in de markt zijn ontwikkeld.

Mevrouw De Pater vroeg waarom de grens voor het horen van kinderen bij 12 jaar is gelegd. Ik denk dat zij doelde op de leeftijdsgrens van artikel 809 eerste lid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Deze leeftijd wordt in de wet in het algemeen aangehouden voor het horen van minderjarigen. De rechter is verplicht om een kind van 12 jaar of ouder in de zaken die hem betreffen in de gelegenheid te stellen zijn mening kenbaar te maken. Dat betekent niet en dat is ook verondersteld in boek 1 van het Burgerlijk Wetboek dat een kind beneden die leeftijd geen gelegenheid zou mogen krijgen om zich te doen horen. Dat kan blijken uit het verzoekschrift, uit de rapportage over de zaak of uit een briefje van het kind zelf. Dat laatste komt regelmatig voor. Als blijkt dat een kind van nog geen 12 jaar oud zijn mening wil geven, kan de rechter het kind in de gelegenheid stellen om dat te doen. De wijze waarop is

ter bepaling van de rechter. Dit kan dus ook op een aangepaste manier. De rechter houdt rekening met de leeftijd en met de persoonlijke omstandigheden van het kind. Het is ook in onze ogen van belang dat ouders de kinderen betrekken bij het opstellen van het ouderschapsplan. Als daaraan behoefte is, zal mijn collega hierover nog iets zeggen. In artikel 815, derde lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt geen leeftijd genoemd. De grens ligt op twaalf jaar. Daarna geldt in procesrechtelijke zin een verplichting, maar er is geen minimumvereiste. Het is juist wenselijk en zeer gebruikelijk om jonge kinderen te betrekken bij het opstellen van een ouderschapsplan.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik weet wat er geregeld is met het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, maar het ging mij om iets anders. Het is mogelijk dat het kind pas gehoord wordt wanneer het verzoek bij de rechter is gedaan. Dan wordt het kind echter pas gehoord aan het eind van het proces. Ik zou graag zien dat wanneer men begint met het opstellen van het ouderschapsplan er hetzij bij de mediator hetzij bij een andere betrokkene aandacht is voor de zienswijze van het kind. Ik heb erop gewezen dat zodra een kind naar school gaat, zijn leven structuur krijgt. Zo'n kind is soms zeer wel in staat om zijn mening te geven.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben het geheel met u eens.

De heren Anker en Van der Staaij hebben een vraag gesteld over de evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap. De Kamer heeft inmiddels het rapport van het Utrechtse onderzoek in opdracht van het WODC ontvangen. Ik heb dat haar namelijk in december toegestuurd. Aan de kabinetsreactie wordt gewerkt.

De heer **Pechtold** (D66): Ik heb goed naar uw beantwoording geluisterd en nu u aan het eind van uw beantwoording lijkt te zijn, wijs ik erop dat mijn concrete vragen niet zijn beantwoord. Zojuist heb ik bij interruptie hierover al een opmerking gemaakt en toen werd gezegd: die vragen gaan wij straks beantwoorden. De antwoorden heb ik echter niet mogen vernemen. Ik herhaal nog even de concrete vragen.

U spreekt over grote problemen in het buitenland als het om flitsscheidingen gaat. Ik heb gevraagd die problemen kwalitatief en kwantitatief te duiden. Kunt u aangeven welke problemen wij überhaupt hebben met echtscheidingen in het buitenland? Sommige landen erkennen het bestaan van de echtscheiding helemaal niet. Kunt u ook aangeven welke problemen in het buitenland worden ervaren bij een huwelijk van mensen van hetzelfde geslacht? Ik heb verder het voorbeeld gegeven van de tweede handtekening die nodig is als gescheiden echtparen een tweede huis in Frankrijk willen kopen. Dat laatste wil ik in ieder geval niet een kwalitatief probleem noemen. Op deze vragen krijg ik graag een concreet antwoord.

Ik heb nog over een ander punt een vraag gesteld en ook daarover is gezegd dat ik er nog een antwoord op zou krijgen. Dat punt betrof de kosten van de echtscheidingsprocedure bij de rechter en bij de ambtenaar. Graag wil ik een vergelijking van deze twee kosten. Ik neem aan dat u ter voorbereiding van dit wetsvoorstel bent voorzien van getallen.

Voorzitter. Omwille van de tijd laat ik het hier maar bij.

## Hirsch Ballin

Minister **Hirsch Ballin**: De meeste kosten bij een echtscheiding worden veroorzaakt door de opstelling van het echtscheidingsconvenant en niet door de griffierechten. Deze zijn te vergelijken met leges. Ik zie geen voordelen in het aanbrengen van een knip in de echtscheidingsprocedure. Blijkens uw bijdrage van vanochtend staat het aanbrengen van een knip u voor ogen. Ik meen dat u bij een gedeelte van mijn betoog aanwezig was. Daarmee gaf ik aan dat wij in het kader van dit wetsvoorstel geen voordelen zien in het introduceren van een nieuw type echtscheidingsprocedure in ons rechtsbestel.

U maakt melding van de problemen in het buitenland in verband met de erkenning van een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht volgens Nederlands recht. Die problemen zijn indertijd erkend. U vraagt: worden de problemen groter als wij overgaan tot een administratieve scheiding? Dat lijkt mij niet het punt. Als er bepaalde problemen rond de erkenning zijn, betekent dat niet dat je het aantrekkelijk moet gaan vinden om er nog een probleem bij te leggen, ook al is dat een geringer probleem. Ik denk dan ook dat het verstandig is om het te houden op wat er is. Er zijn wel veel brieven bij het ministerie van Justitie binnengekomen over de flitscheiding, zoals die nu wordt geïmplementeerd. Het enige wat in het onderhavige wetsvoorstel staat, is beëindiging van die route van de flitscheiding. Voor de rest blijf ik bij het advies dat ik zojuist heb gegeven: laten wij, waar het nodig is, nog eens bekijken of er geen onnodige belemmeringen zijn voor de echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek, maar laten wij het wel bij één instantie, de rechter, houden.

De heer **Pechtold** (D66): In de eerste plaats moet mij van het hart dat ik het niet prettig vind dat de minister het heeft over de tijd dat ik bij het debat aanwezig was. De vijf minuten dat ik niet met mijn oren bij dit debat zat, was ik in debat met de staatssecretaris van Justitie.

Minister **Hirsch Ballin**: Het was absoluut niet verwijtend bedoeld. Ik wilde alleen mijzelf excuseren dat ik wellicht iets herhaalde wat ik al had gezegd.

De heer **Pechtold** (D66): Ik hoor wel liever dat u antwoord geeft op de vragen dan dat u zichzelf herhaalt. U schrijft in de toelichting dat er grote problemen zijn. Ik heb gevraagd of u die wilt kwantificeren, maar dat doet u niet. Ik wil graag omschreven hebben, desnoods schriftelijk, wat die grote problemen precies zijn. Ik heb het voorbeeld van dat huisje in Frankrijk genoemd. Ik wil gewoon een aantal voorbeelden waardoor ik ervan overtuigd word dat die zaken een groot probleem zijn. Verder wil ik dat die problemen afgezet worden tegen twee andere problemen die wij al kennen, namelijk dat echtscheidingen in heel veel landen niet erkend worden – dan maakt het helemaal niet uit of er sprake is van een flitscheiding of een gewone scheiding – en het niet accepteren van een huwelijk tussen mensen van gelijk geslacht. Misschien kunnen er gewoon tabelletjes van gemaakt worden waarin die problemen naast elkaar te zien zijn.

Verder wil ik weten – dat moet op dat grote ministerie van u toch te berekenen zijn – wat de gemiddelde kosten zijn van een scheiding bij de rechter en de gemiddelde kosten van een administratieve scheiding. Ik doel dan niet op de griffiekosten, maar op de kosten voor

advocaten. Er wordt ontzettend veel geld verdiend door advocaten. Dat is bijna de grootste reden om niet te gaan scheiden. De lobby van de advocaten is fantastisch geweest en daarom moeten er nog steeds advocaten bij een scheiding betrokken zijn. Ik vind evenwel dat, als twee mensen die geen kinderen hebben, vinden dat het genoeg is geweest, zij de zaak op papier moeten kunnen zetten en naar een ambtenaar moeten kunnen gaan. Scheiden is verdorie nog moeilijker dan trouwen. Ik wil dus het liefst een tabelletje van wat de verschillende trajecten kosten. Ik begrijp dat zo'n tabelletje nu niet gegeven kan worden, omdat het, helaas, niet is voorbereid in de schorsing, maar ik wil het toch hebben.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb speciaal nog even gewezen op hetgeen ik aan het begin van mijn beantwoording heb gezegd. De heer Pechtold heeft gevraagd of ik een kostenvergelijking met een aantal variabelen kan maken voor een administratieve scheiding. Die vraag zou ik kunnen begrijpen als wij het in beginsel een goed idee zouden vinden om de rechterlijke en de administratieve scheidingsprocedure naast elkaar toe te passen. Ik wil met alle genoegen nog eens bekijken of wij de advocatenkosten kunnen beperken. Dat is uit een oogpunt van beheersing van de justitiebegroting een buitengewoon interessante vraag waar ik graag onderzoek naar wil doen. Immers, in de gevallen waarin sprake is van een financiële belemmering, komt zo'n zaak in de gefinancierde rechtsbijstand terecht en drukt die dus op de justitiebegroting. Ik heb het evenwel niet gebracht in termen van het één is goedkoper of duurder. Ik heb de vragen die vanochtend zijn gesteld, heel simpel beantwoord. Kijk, wat er met het wetsvoorstel-Luchtenveld is gebeurd, weten wij allemaal. Daar is naar gekeken, daar is over gesproken en er is bekeken hoe het uitgewerkt zou kunnen worden. Het wetsvoorstel dat nu voorligt, heeft echter niet tot doel om een andere scheidingsprocedure naast de bestaande in te voeren.

De heer **Pechtold** (D66): Het gaat mij om de argumentatie. U zegt dat het voor u geen reden is, maar u zegt in de beantwoording dat een ambtelijke procedure even duur zal uitpakken als een procedure bij de rechter. Ik vraag alleen om dat te onderbouwen en de cijfers te laten spreken.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb gezegd hoe ik tegen dit onderwerp aankijk. Uiteraard kunnen wij die kostenvergelijkingen maken als dat op enig moment nuttig wordt gevonden om inzicht te krijgen in de vraag of wij de kosten die verbonden zijn aan de verplichte rol van de advocatuur, kunnen beheersen. Voor mij is echter niet dat kostenaspect maatgevend. In mijn visie is het niet zinvol om die discussie nu te voeren. Het startpunt is immers de vraag of het nut heeft om naast de rechterlijke procedure een tweede type echtscheidingsprocedure in te voeren.

De **voorzitter**: Ik meen dat de Kamer de minister om inlichtingen vraagt. Mocht het de minister niet lukken om die informatie nu te geven, dan is het misschien een goede gedachte om die voor de tweede termijn in een brief voor de Kamer op te nemen.

Minister **Hirsch Ballin**: Uiteraard ben ik daartoe bereid, al weet ik nu niet of wij voor de tweede termijn een

## Hirsch Ballin

verantwoord kostenonderzoek kunnen doen. Dat hangt ook van de planning af. Het is uiteraard niet mijn bedoeling om de Kamer gegevens te onthouden. Vragen van de Kamer over de feitelijkheden zal ik beantwoorden. Ik heb dat antwoord gegeven, omdat ik de indruk kreeg dat voor de heer Pechtold de crux zit in het kostenaspect. Ik heb getracht om duidelijk te maken dat ik het kostenaspect belangrijk vind, maar dat voor mij de crux zit in de vraag of het zinvol is om twee echtscheidingsprocedures te hebben. Dat neemt niet weg dat ik onmiddellijk naar de minister van Financiën zal gaan als blijkt dat er sprake is van kostenverhoging. Ik zal hem dan vragen of daarop verantwoord kan worden ingespeeld.

De heer **Pechtold** (D66): Ik hecht er toch aan om die cijfers te ontvangen. Uit het antwoord van de minister maak ik op dat het erom gaat dat hij een ander inzicht heeft dan zijn ambtsvoorganger. Zijn ambtsvoorganger had twee redenen om te zeggen dat flitsscheidingsproblemen opleverde. In de eerste plaats deelde hij op problemen in het buitenland. Ik vraag de minister dan ook om precies te definiëren wat daarmee wordt bedoeld. Ik verzoek hem om een en ander ook in een bredere context te plaatsen, namelijk echtscheiden in het algemeen in het buitenland en de gelijke geaardheid. In de tweede plaats heeft het ministerie van Justitie, in de persoon van de ambtsvoorganger van deze minister, de financiën als reden aangevoerd. Als minister Hirsch Ballin zegt dat dat voor hem absoluut geen reden is, wijkt hij af van de redenering van zijn ambtsvoorganger. Dat staat hem vrij, maar ik wil graag de antwoorden die de ambtsvoorganger van deze minister ons heeft gegeven, gedefinieerd en gepreciseerd.

De **voorzitter**: Dat lijkt mij nu duidelijk. De minister heeft dat inmiddels ook toegezegd.

De heer **Teeven** (VVD): Ik reageer op de woorden van de heer Pechtold. Ook de VVD-fractie is nu verontrust, want het blijkt niet om die kosten te gaan. Het lijstje dat de minister aan de Kamer heeft toegezegd, is naar mijn idee ook van belang om vast te stellen of een administratieve procedure goedkoper is. De VVD-fractie vermoedt dat dat het geval is. De minister heeft gezegd dat hij niet kiest voor twee echtscheidingsprocedures. Dat standpunt is volstrekt helder. Ik verwijs echter naar de criteria in artikel 815, tweede lid. Het is toch goed mogelijk om de criteria van artikel 815, tweede lid in een administratieve procedure te verankeren? Het maakt dan toch niet uit of dat een ouderschapsplan of een echtscheidingsconvenant wordt genoemd? Uiteindelijk gaat het om de vraag waar de echtscheiding is ingeschreven. Het gaat er toch niet om of die rechter daar een klap op geeft?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik merk de argumentatie van mijn voorganger zeker niet als irrelevant aan. Ik heb dat antwoord gegeven, omdat ik aan die vragen pas toekom op het moment dat wordt vermoed dat een tweede type echtscheidingsprocedure misschien een nuttige aanvulling is op de wettelijke regelingen. Op het moment dat het nuttig wordt geacht, komt onder andere de kwestie van de kosten aan de orde. Zoals gezegd: ik zal op deze punten ingaan. Dit zijn helemaal geen onmogelijke opgaven. Wat de internationale voorbeelden betreft, moeten wij trouwens goed in het oog houden waarover

zij gaan. Die voorbeelden hebben betrekking op de flits scheiding. Dat is iets anders dan een hypothetische regeling naar Nederlands recht. Dan komen de vragen aan de orde wat je moet doen en welke procedures je moet invoeren. De heer Teeven heeft kennelijk een beetje vooruit gedacht over hoe dat eruit zou kunnen zien. Je zou bijvoorbeeld in de GBA een nieuw vakje moeten maken om gegevens op te nemen. Dat zijn de vervolgvragen.

De heer **Teeven** (VVD): Ik begrijp dat dat vervolgvragen zijn, maar als een administratieve scheiding zoals een aantal partijen in de Kamer wellicht voorstaan, goedkoper is en als het ouderschapsplan goed kan worden geregeld in zo'n administratieve procedure, waarom houdt de regering dan hoe dan ook vast aan die rechterlijke procedure? Waarom doet zij dat als het allemaal misschien zelfs goedkoper kan worden geregeld? Dat snapt onze fractie werkelijk niet. Ik denk ook niet dat ik de enige ben die dat niet snapt.

Minister **Hirsch Ballin**: Wij zullen de vraag of het daardoor goedkoper zou worden, beantwoorden. Mijn startpunt was echter niet dat u het duurder maakt en dat wij het daarom niet moeten doen. Mijn startpunt was: is het in het functioneren van onze wetgeving een goede gedachte om een afbakeningsvraag tussen de ene en de andere echtscheidingsprocedure te introduceren?

De heer **Teeven** (VVD): Het gaat u erom dat het goed geregeld is. Als je dat nou goed kunt regelen door de criteria in artikel 815 keurig in zo'n administratieve procedure te zetten, wat verzet zich dan nog tegen die twee procedures? Kunt u dat nou eens heel specifiek aangeven? Dat ontgaat mij immers echt.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik denk dat dat een behulpzame opmerking is voor het geven van berekeningen in een model dat wij kennen en in een hypothetisch model waarvan wij de elementen moeten specificeren en dat wij dan in de GBA zouden moeten invoeren. Nogmaals: ik vind deze vraag wel relevant maar ik vind het niet de belangrijkste vraag. Het begint uiteraard met de buitengewoon praktische vraag of het zin heeft om een tweede type procedure te introduceren.

De heer **De Wit** (SP): Ik was iets te laat binnen vanwege het andere debat. Vanaf het moment dat ik hier ben, heb ik de minister over drie punten niet gehoord. Het eerste punt is het begrip "gelijkwaardig ouderschap". Het tweede probleem dat ik aan de orde heb gesteld, is: hoe leggen wij het ouderschapsplan uit als beide partijen het er niet over eens worden?

Minister **Hirsch Ballin**: Dat wordt door mijn collega behandeld. Ik heb aan het begin van het debat iets gezegd over onze taakverdeling.

De heer **De Wit** (SP): Geldt dat ook voor mijn verzoek om te kijken naar de snellere comparitie op het punt van de sancties en de handhaving?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik denk dat het in onze taakverdeling past dat ik daar iets over zeg. Ik zal daar graag naar kijken.

## Hirsch Ballin

De heer **Anker** (ChristenUnie): Ook ik loop het gevaar dat ik de reactie op mijn vraag over de omgangsregeling even heb gemist. Ik weet niet of dat bij uw collega hoort. Ik zou hem natuurlijk op geen enkele manier het gras voor de voeten willen wegmaaien. Ik heb gevraagd of wij, omdat niet heel specifiek wordt aangegeven wie in aanmerking komen voor een omgangsregeling, terecht kunnen komen in een situatie waarin een kind een omgangsregeling moet dulden. Ik heb ook gevraagd of het mogelijk is dat het initiatief om te komen tot een omgangsregeling, bij het kind ligt.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik begrijp uw vragen goed. Ik denk dat die onderwerpen in een ouderschapsregeling kunnen worden vervat, maar nu ga ik u misschien toch ongevraagd hulp bieden bij het wegmaaien van gras dat voor mijn collega bestemd is.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb een vraag over de flitsscheiding. Ik moet zeggen dat uw argumentatie mij verbaast. Er lijken geen heel grote bezwaren tegen de flitsscheiding te zijn. U vraagt zich af of het wel zinvol is om een alternatieve procedure naast de gebruikelijke procedure te hebben. Ik moet zeggen dat dat argument mij nogal verbaast. De flitsscheiding was de afgelopen jaren namelijk buitengewoon populair. Mensen maken heel graag gebruik van de flitsscheiding. Hoe kunt u dan zeggen dat dat instrument niet zinvol is?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik denk dat wij op dit punt precies moeten zijn, waaraan ik natuurlijk graag mijn bijdrage lever. Ik heb niet gezegd dat ik geen grote bezwaren heb tegen het invoeren in dit wetsvoorstel van een tweede procedure met een administratieve echtscheiding. Ik ben ingegaan op de vergelijking die is gemaakt tussen de flitsscheiding en de gedachte van een administratieve procedure, waarbij ik ervan uit ben gegaan dat ik aan zoiets moest denken als het verworpen wetsvoorstel-Luchtenveld. Toen de discussie hierover zich vanochtend ontrolde, ontstond bij mij dat beeld. Ik heb gevraagd of het zinvol is om dat te introduceren omdat de tweede vraag mijns inziens niet te veel moet worden geïdentificeerd met de reden voor het opheffen van de flitsscheiding. De flitsscheiding was een bijproduct van de mogelijkheid van de omzetting van huwelijk in geregistreerd partnerschap en omgekeerd. Het verschil ligt in de ontbindingsvoorschriften van beide typen rechtsverhouding. Wij weten dat dat bijproduct tot complicaties heeft geleid in het buitenland. Daarbij was het helemaal niet de bedoeling om een dergelijk instrument te introduceren.

Mevrouw Halsema zegt nu dat de flitsscheiding populair was en dat van die mogelijkheid veel gebruik werd gemaakt. Als dat het geval is, moet worden gekeken naar de verklaring van het gebruik van deze niet-beoogde mogelijkheid in de wetgeving. Daarover zijn op dit moment geen precieze gegevens voorhanden. Het tempoaspect kan van belang zijn maar ook het kostenaspect. Dat zijn de aangrijpingspunten om na te gaan of er wellicht redenen zijn om het instrument een plaats te geven in de wettelijke procedures. Er is echter niet bij voorbaat gezegd dat het niet mogelijk is vanwege het vaststellen van één procedure. Voor mij is het kernpunt dat de waarborg geldt van één procedure voor echtscheidingen. De rechter kijkt of voldaan wordt aan de vereisten voor de eenvoudige echtscheiding, op

gemeenschappelijk verzoek, zonder omgangsregeling – geen kinderen –, of dat een intensievere rechterlijke tussenkomst vereist is. Ik heb wat aarzelend gezegd, hoewel wij de woorden op andere gebieden met een zekere gretigheid gebruiken, dat hiermee precies het voordeel wordt bereikt dat wel wordt aangeduid met één loket. Er is één adres. Ik sta volledig open voor het bekijken van het kostenaspect en van het snelheidsaspect. Mevrouw Halsema hoeft er niet voor beducht te zijn dat ik die aspecten buiten de orde verklaar.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): De populariteit van de flitsscheiding is erin gelegen dat mensen het plezierig schijnen te vinden om buiten de rechter om te kunnen echtscheiden. Ik vind de vergelijking met de eenloketgedachte wat gek want meestal wordt één loket geïntroduceerd om aan burgers tegemoet te komen en om de positie van burgers te vergemakkelijken. Nu introduceert de minister echter de eenloketgedachte om zijn positie te vergemakkelijken. Burgers hebben aangegeven in de praktijk wel degelijk behoefte te hebben aan een alternatief. De minister ruimt dat nu op, voor het gemak van de overheid, terwijl burgers er behoefte aan hebben om het buiten de rechter om te kunnen regelen. Ik vind dat tamelijk paternalistisch.

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, dat is het niet, tenzij mevrouw Halsema het paternalistisch vindt om te letten op het belang van het kind in echtscheidingen waar kinderen bij betrokken zijn.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dit is onheus. Als ik zeg dat mensen graag gebruik maken van de mogelijkheid om buiten de rechter om te scheiden, dan kan de minister niet zeggen dat ik daarbij geen oog heb voor het belang van het kind. Het kan namelijk in het belang van het kind zijn dat de rechter er niet aan te pas komt. De minister kan dat argument dus niet zomaar in zijn eigen voordeel gebruiken.

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw Halsema beschuldigt mij van paternalisme en gemakzucht. Ik wil de zaken niet scherper stellen dan nodig is. Mevrouw Halsema begrijpt hopelijk wel goed wat ik net heb gezegd. Ik sprak helemaal niet over het gemak voor de overheid. Ik sprak over het goed functioneren van het wettelijke stelsel. Als mevrouw Halsema nu zegt dat zij de administratieve echtscheiding ook wil toepassen in situaties waarin op het belang van het kind moet worden gelet, wordt het nog een stuk gecompliceerder. Dat betekent namelijk dat de rol voor de rechter wegvalt om op de omgangsregeling en dergelijke te letten. Het gaat mij helemaal niet om het gemak van de overheid. Het gaat mij erom dat het stelsel zo functioneert dat het eenvoudig is in de gevallen waarin het eenvoudig kan zijn en dat de belangen van het kind worden getoetst als die belangen een rechterlijke bewaking vereisen. Dat is alles. Daarover zou eigenlijk niet zo veel verschil van inzicht moeten zijn.

□

Minister **Rouvoet**: Voorzitter. Laat ik beginnen met te zeggen dat het voor mij een voorrecht is om vandaag in deze hoedanigheid in uw Kamer te staan. De collega van Justitie was zo vriendelijk om te vermelden dat het mijn eerste debat is in deze hoedanigheid. Dit is des te

## Rouvoet

aardiger omdat mijn allereerste debat in deze zaal ook in zijn aanwezigheid was. Toen stond hij in het regeringsvak en ik aan de andere kant. Nu staan wij beiden hier, maar het voelt opnieuw wel prettig.

Hoewel er veel gevoelige en pijnlijke aspecten kleven aan het onderwerp dat wij vandaag bespreken, echtscheiding en de gevolgen ervan voor kinderen, is het een onderwerp dat raakt aan het hart van mijn portefeuille. Het belang van de kinderen staat erbij centraal. Ik zal vanuit mijn portefeuille met name ingaan op het ouderschapsplan en op een aantal vragen die daarmee samenhangen. Dit wetsvoorstel is ingediend door een vorig kabinet, maar het moge mede door de passage in het coalitieakkoord duidelijk zijn dat het onderwerp – de gevolgen van echtscheiding voor kinderen – ook voor dit kabinet een belangrijk thema is. De heer Van der Staij heeft gevraagd of met dit wetsvoorstel de genoemde passage uit het coalitieakkoord wordt afgevinkt als zijnde afgehandeld. Dat is niet het geval; het onderwerp van echtscheiding en de gevolgen ervan voor kinderen zal ongetwijfeld later in deze kabinetsperiode terugkomen. Ik zal straks nog iets zeggen over in welk verband dat zou kunnen.

Ik ben er, mede gezien de door de Kamer gemaakte kanttekeningen, erkentelijk voor dat dit wetsvoorstel zo snel op de agenda is gezet vanwege het belang van het onderwerp. Dit sluit aan bij een breed levend gevoel in de samenleving dat het kind centraal dient te staan, ook bij echtscheiding en beëindiging van relaties. Dat kwam tot uitdrukking bij de behandeling van het al vaak genoemde wetsvoorstel van de heer Luchtenveld, maar ook bij de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel waarover wij het vandaag hebben. Ik ga uiteraard niet de gehele memorie van toelichting naar voren halen om aan te geven wat de bedoeling van de regering is met dit wetsvoorstel, maar ik proef op een aantal punten een grote mate van overeenstemming. Die punten wil ik graag kort aanstippen.

De rode draad, het centrale motief van dit wetsvoorstel is dat ouderschap niet eindigt bij scheiding. Daarmee heb je het eigenlijk kort samengevat. Over modaliteiten valt te spreken, vragen zijn te stellen, maar de centrale notie is het besef dat beide ouders verantwoordelijk blijven voor de verzorging, opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen, ook na echtscheiding. Ik heb de indruk dat dit besef ook in de Kamer breed wordt gedeeld. Met dit wetsvoorstel willen wij proberen om problemen en conflicten rondom echtscheiding te voorkomen, met name als er kinderen bij betrokken zijn. Daartoe dient het ouderschapsplan, waarover ik het nodige zal zeggen, met daarin een aantal minimumeisen. Ook daarover kom ik uiteraard nog te spreken. Zijn er toch problemen, dan is er de weg van mediation, de mogelijkheid van jeugdzorg en uiteindelijk de rechter die zo nodig dwangmiddelen kan toepassen. Een aantal vragen op dit vlak zijn al beantwoord door de collega van Justitie; op een enkel punt zal ik nog terugkomen.

Het uitgangspunt van het ouderschapsplan is dat de band met beide ouders behouden dient te blijven. Daarvoor is het belangrijk dat ouders voor de aanvang van de echtscheidingsprocedure afspraken maken over alle aspecten van de echtscheiding, in het bijzonder over de kinderen. Het ouderschapsplan kan een cruciale bijdrage leveren aan het verminderen van echtscheidings- en omgangsproblemen. Het belang van het kind staat daarbij centraal. Uit onderzoek blijkt dat

conflicten voor, tijdens en na een echtscheiding van grote invloed zijn op de ontwikkeling van een kind. Het ouderschapsplan is een stimulans om de belangen van het kind centraler te stellen in het echtscheidingsproces. De scheidings- en omgangsproblematiek wordt onder andere verminderd door te dejuridiseren. Als ouders gezamenlijk tot afspraken over de verzorging komen, is de kans groter dat die naar tevredenheid worden uitgevoerd. Beide ouders kunnen daar vervolgens natuurlijk op worden aangesproken.

De regering realiseert zich uiteraard dat de werkelijkheid weerbarstig is. Niet in alle gevallen valt te voorkomen dat echtscheidingen toch problematisch verlopen, met name gevolgen voor de kinderen. Wat de overheid en de wetgever kunnen doen op het vlak van relaties tussen mensen, heeft zijn grenzen. Het belang van dit wetsvoorstel is dat ouders op hun verantwoordelijkheid worden gewezen en dat normen worden gesteld over hoe de belangen van kinderen worden gediend bij echtscheiding.

De geachte afgevaardigden hebben een groot aantal vragen gesteld over het ouderschapsplan. Ik loop daarvan een aantal categorieën langs in de hoop daarmee iedereen recht te doen, ook als ik niet elke keer iedereen bij naam noem. Indien ik er onvoldoende in slaag om de vragen te beantwoorden, dan weten de woordvoerders ongetwijfeld de interruptiemicrofoon te vinden. In dat geval zal ik proberen om in tweede termijn mijn leven te beteren.

De heer **Teeven** (VVD): De minister lokt ons uit om in zijn maidenspeech als minister een vraag te stellen over het algemene deel van zijn toelichting. Hij spreekt over "dejuridiseren". Die mooie term stond ook in de memorie van antwoord. Zijn ambtsgehoort heeft ons uitvoerig uitgelegd waarom de administratieve scheiding niet moet kunnen. Is dat juist geen schoolvoorbeeld waarin de advocaten en de rechter meer op afstand worden gezet? Een scheiding waar men het samen over eens is, kan dan snel tot stand komen. Deze minister gebruikt de term "dejuridiseren". Kan hij kort uitleggen waarom volgens hem die administratieve scheiding niet moet kunnen?

Minister **Rouvoet**: Ik dank de heer Teeven voor zijn coulance: gelukkig mag het kort en hoeft het niet lang. Ook een korte uitleg is volgens mij echter overbodig. De minister van Justitie heeft namens het kabinet gesproken. Het lijkt mij goed dat wij ons aan de afgesproken taakverdeling houden. Mijn collega heeft de administratieve scheiding uit en te na behandeld, ik zal mij vooral richten op het ouderschapsplan. In dat verband ziet "dejuridiseren" op het vooraf opschrijven door ouders van afspraken over de verzorging, opvoeding en ontwikkeling van hun kind. Dat voorkomt hoogstwaarschijnlijk langdurige juridische procedures. De heer Teeven zal in zijn tweede termijn de collega van Justitie ongetwijfeld nog nader bevragen als hij zijn antwoord over de administratieve scheiding onbevredigend vond.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ook ik bleef haken bij "dejuridiseren". De invoering van het ouderschapsplan beschouw ik juist als het tegendeel. Ik zal één voorbeeld noemen. Een geregistreerd partnerschap met kinderen kan nu buiten de rechter om worden beëindigd. Invoering van het ouderschapsplan leidt ertoe dat men

## Rouvoet

ook in dat geval de gehele rechterlijke procedure moet doorlopen. Dat is toch juridisering en geen dejuridisering?

Minister **Rouvoet**: In mijn antwoord was ik nu op dat punt gekomen. Net als de heer Pechtold had mevrouw Halsema vrij pittige kritiek op het ouderschapsplan als zodanig. Dit raakt aan de kern van het wetsvoorstel. Mevrouw Halsema heeft het een "papieren tijger" en "tamelijk bureaucratisch" genoemd. Nu zegt zij nog eens dat het eerder zorgt voor juridisering dan voor dejuridisering. Ik zal proberen uit te leggen waarom de regering het tegenovergestelde vindt.

Een van de stellingen van mevrouw Halsema was dat ouders bij een conflict altijd bij de rechter terechtkomen, omdat er een omgangsregeling moet worden vastgesteld. Daaraan verbond zij de conclusie dat een ouderschapsplan ouders eigenlijk dwingt om bij conflicten en ruzie langer bij elkaar te blijven: is dat wel in het belang van het kind of de kinderen? Zij vroeg ook of het geen illusie is dat met een ouderschapsplan in dergelijke situaties zinvol kan worden geïntervenieerd in die relatie.

De inzet van de regering inzake dit wetsvoorstel is dat ouders ertoe worden gebracht om, als duidelijk is dat de relatie geen stand zal houden en in een echtscheiding zal eindigen, de gevolgen met betrekking tot de kinderen vast te leggen. Dat voorkomt dat bij gebrek aan goede afspraken – in de titel van het wetsvoorstel is niet voor niets gesproken over "zorgvuldige scheiding" – jarenlang wordt geprocedeerd. Juridisering dreigt als ouders er niet toe worden gebracht om van te voren goede afspraken te maken waar zij naderhand op aanspreekbaar zijn en aan kunnen worden gehouden. Ik denk dat dit voorstel mensen niet dwingt om langer bij elkaar te blijven, maar dat het alle ouders dwingt om, zowel bij ruzie als bij consensus bij de scheiding, zorgvuldigheid jegens hun kinderen te betrachten. Dat lijkt ons een goede zaak.

Eigenlijk is er sprake van twee mogelijkheden. De eerste is om de rechter in een later stadium, als een omgangsregeling moet worden gemaakt doordat ouders het niet eens zijn geworden, conflicten te laten beslechten na mogelijk langdurige procedures over de hoofden van kinderen heen. De tweede is om door middel van het ouderschapsplan langdurige conflicten te voorkomen met de mogelijkheid om een knoop door te hakken als de ouders er niet uitkomen. In dat geval kan het verzoek tot echtscheiding niet ontvankelijk worden verklaard. Dat is een verregaande reactie op het ontbreken van een ouderschapsplan of als niet duidelijk is dat het opstellen ervan niet realiseerbaar was. In het wetsvoorstel is geregeld dat op eenzijdig verzoek een regeling worden vastgesteld door de rechter na toetsing.

Het feit dat ouders dit van te voren moeten doen, leidt naar de mening van de regering tot dejuridisering en mogelijk tot het voorkomen van heel veel vervelende juridische procedures waarvan de kinderen door de bank genomen niet beter worden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Mijn argument was niet dat kinderen worden getraumatiseerd door de lengte van de juridische procedure, hoewel dat het geval is. Ik zei dat kinderen worden getraumatiseerd door de duur van de echtscheidingsperikelen bij de ouders. Het ouderschapsplan is pas geldig als het door beide ouders

is ondertekend. Ik ga even uit van de slechtste situatie. Ouders maken vreselijke ruzie. Zij kunnen pas belet krijgen bij de rechter als er een ouderschapsplan is met twee handtekeningen. Het kind verkeert zolang dat er niet is in een situatie met twee ouders die bekechten over een ouderschapsplan. Pas als dat er is, gaan zij naar de rechter en wordt een juridische procedure gestart. Zelfs als ouders komen tot een gezamenlijk ouderschapsplan, vraag ik mij af of de juridische procedure daarna zo veel korter zal zijn. Als er eenmaal ruzie is, is er immers ruzie. Ik ben bang dat met de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen de ellende voor kinderen wordt verlengd.

Minister **Rouvoet**: Er is in de schriftelijke stukken ingegaan op hetgeen moet gebeuren als de ouders niet tot overeenstemming komen. Het risico bestaat dat een van de ouders het traject aangrijpt om de zaak te traineren, om niet toe te geven. Daar voorziet het wetsvoorstel in. In de memorie van toelichting staat op pagina 5 dat als het niet lukt om binnen een redelijke termijn een ouderschapsplan op te stellen dat door beide ouders is ondertekend, de ouders op andere wijze aan de wettelijke van het ouderschapsplan kunnen voldoen. Er moet dan gemotiveerd worden aangegeven bij de rechter waarom het niet mogelijk is om een ouderschapsplan op te stellen. Dat eenzijdige verzoek moet door de rechter worden getoetst. Eén ouder kan dus een voorstel voor een regeling voorleggen. De andere ouder kan zich daarbij aansluiten of daar verzet tegen aantekenen. De rechter beslist er uiteindelijk over. Daarmee wordt voorkomen dat de zaak wordt getraind en de periode, waarin de kinderen inderdaad nadeel of schade kunnen ondervinden, eindeloos wordt gerekt. Het wetsvoorstel voorziet hier dus in voldoende mate in.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Bij de aanduiding "binnen een redelijke termijn" gaan wij volgens mij meestal uit van zes maanden. Er is dan dus zes maanden ruzie gemaakt over het opstellen van een ouderschapsplan en daarna start de juridische procedure. Stel, er is geen ouderschapsverklaring met twee handtekeningen. Wat heeft u dan eigenlijk gewonnen? Het is mij volkomen onduidelijk. Daarom heb ik ook twee situaties geschetst: een waarin het wel goed gaat en een waarin het niet goed gaat. Ik snap dus helemaal niet wat u ermee wint, behalve verlenging van een meestal pijnlijke en moeilijke procedure.

Minister **Rouvoet**: U gaat er iets te gemakkelijk van uit dat een redelijke termijn zes maanden is. Die termijn geldt meestal bij het afgeven van vergunningen en dergelijke. In deze procedure is evenwel het belang van het kind centraal gesteld. Ik wil het nog wel precies nakijken. Bij mijn weten is de redelijke termijn in het kader van dit wetsvoorstel echter niet nader gedefinieerd. Het is natuurlijk zaak dat er gekeken wordt naar de situatie van de kinderen. Dit is ook niet voor niets het centrale motief van dit wetsvoorstel. Ik doel dus op het belang van de kinderen. Tegen die achtergrond, dunkt mij, moet ook de redelijke termijn bekeken worden.

Als blijkt dat een van de ouders de zaak probeert te traineren door geen handtekening te willen zetten, zal mijns inziens de rechter al snel geneigd zijn om op het voorstel in te gaan van een ouder tot een regeling te

## Rouvoet

komen en de andere ouder te vragen om zich daaraan te conformeren dan wel verzet aan te tekenen, dus op die manier de knoop door te hakken. Daar hoeft, denk ik, bepaald geen zes maanden mee gemoeid te zijn. Ik herhaal dat ik zal nagaan of dit een adequate vertaling is van het begrip "redelijke termijn".

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Het is fijn als u dit even uitzoekt. In het wetsvoorstel zit toch geen enkele waarborg voor verkorting van de juridische procedure die volgt op het moment dat de ouders er niet uit zijn gekomen? Dat kan volgens mij net zo lang gaan duren als in het verleden, als ouders niet tot een vergelijk willen komen.

Minister **Rouvoet**: De enige termijn die genoemd wordt, is de redelijke termijn. Als ouders met een door beiden ondertekend ouderschapsplan komen, kan daarmee de zaak rond zijn. Dan volgt vanzelfsprekend de normale procedure. Maar ja, dit houdt wel verband met de wens van een zorgvuldige echtscheiding met het oog op de gevolgen voor de kinderen. Wat ons betreft, is het ouderschapsplan daarbij een cruciaal element. Mogelijkheden tot traineren zijn zo veel mogelijk tegengegaan door de regeling die ik zojuist geschetst heb. Een ouder kan aangeven dat er duidelijk sprake is van pogingen tot traineren. Op grond daarvan kan die ouder alleen naar de rechter gaan. Het besef dat er eenzijdig een regeling voorgesteld kan worden die de rechter ook kan vaststellen, zal voor de andere, onwillige ouder reden te meer zijn om er wel degelijk aan mee te werken dat er in onderling overleg een goede regeling wordt vastgesteld. Anders zal men eenzijdig een regeling opgelegd krijgen waar men helemaal niet mee uit de voeten kan. Volgens mij zal dit dus eerder positief werken.

Voorzitter. Onder anderen mevrouw De Pater en de heer De Wit hebben geïnformeerd naar de reden dat het ouderschapsplan niet geldt voor samenwonenden met kinderen, als zij hun relatie verbreken. Terecht is erop gewezen dat het daarbij gaat om een groot aantal kinderen. Het getal van 18.000 is genoemd. Met name mevrouw De Pater heeft gevraagd of er geen kapstokhaakje, een aanknopingspunt, gecreëerd moet worden. Daartoe heeft zij ook een voorstel gedaan dat erop neerkomt dat er in een samenwoningsrelatie, als de vader een kind erkent, via een ouderschapsbelofte of ouderschapsakte een ouderschapsplan kan komen, wanneer die relatie beëindigd wordt. De echtscheiding is in het wetsvoorstel het formele aanknopingspunt voor het verplichte ouderschapsplan. Dat formele aanknopingspunt is er inderdaad niet bij het uit elkaar gaan van ongehuwde en niet geregistreerde ouders.

Mijn ambtsvoorganger heeft overeenkomstig de wens van de Kamer aan het WODC gevraagd om ter zake met name ook rechtsvergelijkend onderzoek te doen. Naar dat onderzoek is al verwezen door een aantal woordvoerders. De toenmalige minister voor integratie, jeugdbescherming, preventie en reclassering heeft dat rapport in januari aan de Kamer aangeboden. Uit dat rapport, opgesteld door professor Antokolskaia en mr. Coenraad, blijkt dat in Oostenrijk, Portugal, Servië en Slovenië ongehuwde ouders bij scheiding verplicht zijn om een overeenkomst te sluiten over onderwerpen die de kinderen betreffen. De onderwerpen die verplicht geregeld dienen te zijn, verschillen per land. Die overeenkomst is in het geval van verbreken van

informele relaties een voorwaarde voor voortzetting van het gezamenlijke gezag na scheiding. Controle op de naleving van die voorwaarden vindt evenwel niet plaats, zo is gebleken. De praktijk is dan ook dat het gezamenlijk gezag na het uiteengaan van de ouders doorloopt, ook als de vereiste overeenkomst niet tot stand is gekomen.

In de ogen van de regering is het van belang, te stimuleren dat alle ouders afspraken maken over de kinderen, indien zij een relatie willen verbreken, ook als het niet gaat om een huwelijk of een geregistreerd partnerschap. Onze verwachting is dan ook dat veel samenwonende ouders, ook al bevat de wet voor hen geen uitdrukkelijk voorschrift, toch dienovereenkomstig zullen handelen.

Er is naar aanleiding van het zojuist genoemde rapport een bijeenkomst van experts geweest. Die heeft niet tot overeenstemming geleid over de vraag of het punt moet worden opgenomen in de wet. Naar het inzicht van de regering is het het beste om de verwachte reflexwerking, het effect op degenen die niet rechtstreeks worden verplicht, omdat een formeel aanknopingspunt ontbreekt, maar wel worden geraakt door de materie, af te wachten. Ik doel op de reflexwerking van het opstellen van een ouderschapsplan bij echtscheiding of ontbinding van een geregistreerd partnerschap. In de evaluatie van het wetsvoorstel kan het onderwerp worden meegenomen. Uiteraard zal ik expliciet aandacht schenken aan de wenselijkheid van het opstellen van ouderschapsplannen voor samenwoners in de voorlichting over de nieuwe wet. Ik denk dat de reflexwerking daardoor kan worden versterkt.

Mevrouw De Pater stelt de mogelijkheid van een ouderschapsbelofte of een ouderschapsakte bij de erkenning van het ouderschap voor. Ook daarbij doet zich het probleem voor dat ik zojuist schetste. Het probleem is niet zozeer het ontbreken van een formeel aanknopingspunt bij het ontstaan van het ouderschap of bij de erkenning daarvan, maar wel het ontbreken ervan bij de beëindiging van de samenwoonrelatie. Daar is de overheid niet in beeld. Zij heeft daar geen zicht op, zodat het ouderschapsplan niet kan worden afgedwongen of gecontroleerd. Ik verwijs naar het onderzoek naar de ervaringen in het buitenland. Hoewel de heer De Wit ook worstelde met het probleem, legde hij bij interruptie in het betoog van mevrouw De Pater de vinger even bij de zere plek. Het uitgangspunt van eerst een ouderschapsplan en dan uit elkaar gaan kan bij samenwonen eigenlijk niet goed gestalte worden gegeven, omdat de overheid er niet bij is. De overheid mist daar een formeel aanknopingspunt.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Dat aanknopingspunt is in feite de echtscheiding, maar voor goed ouderschap is een aantal normen in het Burgerlijk Wetboek neergelegd. Is de minister niet met mij van mening dat ook een goede norm is, dat ouders aangeven welke relatie zij met het kind, voor de verzorging, voor de opvoeding en, zoals de minister zo mooi zegt, voor de ontwikkeling, vastleggen als zij hun relatie niet meer samen willen voortzetten?

Minister **Rouvoet**: Over die norm is geen verschil van mening. Dat zou ook voor degenen die krachtens de juridische instrumenten die ons ter beschikking staan niet rechtstreeks verplicht kunnen worden om tot een ouderschapsplan te komen de norm moeten zijn. Ik krijg

## Rouvoet

ongetwijfeld vragen van een aantal andere fracties over de afdwingbaarheid en naleefbaarheid van normen in de wet als wij zoiets doen. Ik wil die norm wel graag voorhouden. Gelet op de mogelijkheid van reflexwerking op andere samenlevingsvormen dan het huwelijk en het geregistreerd partnerschap, kiest de regering hier nadrukkelijk voor de voorlichting. Wij willen dit de ouders van de 18.000 kinderen die er jaarlijks bij betrokken zijn voorhouden. Wij kunnen geen appel aan ouders om zich daarnaar te voegen in de wet opnemen, als er geen juridische plicht is. Wij kiezen de route van de voorlichting. Mevrouw De Pater kan mij eraan houden dat wij daar royaal aandacht aan zullen geven. Ik deel de opvatting over het belang van het verinnerlijken van de norm voor alle ouders.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Ik wil nog even een stap verder gaan. Het opnemen van een norm in de wet geeft een ingang om op basis van het gedeelde ouderschap en het gedeelde gezag nadat de relatie verbroken is een van de ouders een voorziening te laten vragen.

Minister **Rouvoet**: Ik heb eigenlijk niet meer argumenten dan ik zojuist gaf. Het zou een appel aan samenwonende ouders blijven. Ik deel de opvatting over het belang ervan, maar niet de opvatting over de route om dit te bereiken. Wij kunnen geen norm opnemen in de wet waarvan wij op voorhand weten dat zij in juridische zin niet toepasbaar is, omdat het moment waarop zij zou moeten worden nageleefd door de overheid niet is vast te stellen. Er is geen betrokkenheid van de overheid bij het moment waarop die samenwoningsrelatie verbroken wordt. Dat maakt ons buitengewoon terughoudend, om niet te zeggen afwijzend, ten aanzien van het in juridische zin verankeren van die norm. U vindt mij echter wel aan uw zijde als het gaat om bij te dragen aan een verinnerlijking van die norm voor alle ouders.

Mevrouw **Agema** (PVV): Wij bespreken vandaag allerlei voorstellen om de positie van het kind te verbeteren na echtscheiding van de ouders. Ik merk bij de minister een zekere vrijblijvendheid ten opzichte van ouders die alleen maar samenwonen. Is hij voornemens wat langer na te denken over de positie van kinderen waarvan de ouders toevallig niet getrouwd zijn? De problemen zijn immers hetzelfde? Er komt een ander huis, er komt een andere situatie, et cetera. Is de minister alleen minister voor Jeugd en Gezin voor getrouwde ouders en niet voor samenwonende ouders?

Minister **Rouvoet**: De vraag stellen, is haar beantwoorden. De regering wil dit wetsvoorstel kracht van wet laten krijgen voor alle situaties waarin de overheid ervoor kan zorgen dat de wet ook werkelijk werkt. Wij spreken inderdaad over belangen van kinderen, maar wij spreken ook over wetgeving. Wetgeving moet natuurlijk wel voldoen aan de daarvoor geldende vereisten. In dit geval is er geen verschil van mening tussen de Kamer en de regering over het belang van dit onderwerp. Ik heb dat ook gezegd tegen mevrouw De Pater. De vraag is, hoe wij die wenselijkheid kunnen verankeren en vertalen in wetgeving waarmee wij verder kunnen komen.

Tijdens de schriftelijke behandeling is toegezegd dat de regering hiernaar onderzoek zou laten doen. Dat onderzoek en de expertmeting die daarover geweest is,

hebben ons niet tot de overtuiging gebracht dat er goede gronden zijn om dit in de wet op te nemen. Dat onderzoek is natuurlijk niet voor niets gedaan. Naar aanleiding van dat onderzoek is de regering ook tot deze conclusie gekomen. Ik kan natuurlijk altijd zeggen dat ik er nog eens over wil nadenken, maar de conclusie dat het helaas voor deze groep in de vorm van een wettelijk instrument niet binnen handbereik is, zal ook door verder nadenken niet veranderen.

Mevrouw **Agema** (PVV): Het kind wordt dus de dupe van het feit dat de ouders toevallig niet getrouwd waren, terwijl de situatie voor dat kind dezelfde is als voor kinderen waarvan de ouders wel getrouwd waren! Ik vind het jammer dat de minister geen andere oplossing wil zoeken voor deze kinderen.

Minister **Rouvoet**: Hoe ziet mevrouw Agema dit voor zich? Zij kan die vraag desgewenst ook in tweede termijn beantwoorden. Wij hebben ons die vraag natuurlijk ook gesteld. Juist vanwege het belang van het kind zijn wij zo voortvarend met dit wetsvoorstel aan de slag gegaan. Het is mij echter iets te gemakkelijk om een norm in te wet op te nemen en te doen alsof wij iets geregeld hebben voor die 18.000 kinderen van samenwonende ouders, terwijl wij allemaal weten dat het zo niet werkt. Ik wil mij liever met alles wat in mij is, inzetten om in de voorlichting ook die ouders te bereiken, opdat zij zien dat het wel raakt aan de problematiek die hen en hun kinderen betreft. Dat doe ik liever dan op voorhand een dode letter opnemen in de wet. Ik doe liever iets concreets.

Mevrouw **Agema** (PVV): Dat is duidelijk. De minister is minister voor Jeugd en Gezin. Ik dacht dat hij bruiste van allerlei goede plannen. Helaas is er kennelijk een verschil tussen getrouwde en niet getrouwde ouders waarvan de kinderen uiteindelijk de dupe zijn. Voor hen wordt er geen knap ouderschapsplan opgesteld. Ik hoop dat wij hierover in de toekomst vaker kunnen spreken en dat wij niet vier jaar lang steeds tot de conclusie moeten komen dat kinderen van ouders die niet getrouwd zijn toch op achterstand komen ten opzichte van kinderen van ouders die wel getrouwd zijn.

Minister **Rouvoet**: Het is mijn inzet om dat te voorkomen. Ik zou mevrouw Agema willen vragen om mij te helpen en mij een hint te geven hoe zij het verplicht realiseren van een ouderschapsplan bij samenwoners voor zich ziet. Misschien helpt mij dat verder in de gedachtevorming.

Mevrouw **Agema** (PVV): Ik dacht aan bureaus jeugdzorg en jeugd en gezin. Op het moment dat ouders uit elkaar gaan, moet er ergens een lampje gaan branden en gepraat worden met de ouders. Het is inderdaad verstandig om daarover langer door te praten. Wij moeten voorkomen dat er verschil ontstaat tussen kinderen van wel en niet getrouwde ouders.

Minister **Rouvoet**: Ik ben het graag met u eens dat de centra voor jeugd en gezin en de jeugdzorg in algemene zin in dezen een rol kunnen spelen en dat deze instanties tijdig kunnen signaleren wat er gaande is. Echter, daarbij gaat het om het volgen van een andere route dan het wettelijk verplicht stellen van het opstellen van een

## Rouvoet

ouderschapsplan. Straks zal ik hierover iets meer zeggen bij mijn opmerkingen over de bevordering van de totstandkoming van centra voor jeugd en gezin. Op provinciaal niveau zal de jeugdzorg, een zwaardere categorie, een rol kunnen spelen. Daar kan het nodige gedaan worden met tijdige signalering. Men kan ouders die relatieproblemen hebben ertoe bewegen om tijdig aandacht te besteden aan de gevolgen voor de kinderen van een voorgenomen echtscheiding. Daarover zeg ik dan ook: tot uw dienst! Graag! Echter, daarbij gaat het om iets anders. Ik vind niet dat wij hier moeten zeggen: laten wij maar een bepaling opnemen, dan hebben wij die in ieder geval op papier gezet al weten wij dat dat niets te betekenen heeft. Liever heb ik dat er een gezamenlijke inzet wordt gepleegd door iedereen die de problemen kan signaleren. Laten wij niet vergeten dat deze problematiek ontstaat doordat ouders problemen, mogelijk een conflict met elkaar hebben en in ieder geval tot de conclusie komen dat zij samen niet meer verder willen. Op hen rust de primaire verantwoordelijkheid om de gevolgen voor hun kinderen zo goed mogelijk te doordenken en te overzien. Dit wetsvoorstel geeft op de terreinen waarop dat kan de ouders de wettelijke plicht om die gevolgen te doordenken met de opstelling van een ouderschapsplan.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het kabinet vindt in feite dat sprake is van een dode letter als je hierover een bepaling in de wet opneemt, maar de naleving ervan niet kunt afdwingen. Was echter niet een bevinding van het onderzoek dat in de landen waar een dergelijke bepaling wel in de wet staat, zoals in Oostenrijk, Portugal en Slovenië, die bepaling helemaal geen dode letter is? De ouders maakten juist een afspraak over de kinderen, omdat de wet dat van hen vroeg. Ik vond dat een interessante bevinding van het onderzoek.

Minister **Rouvoet**: De Kamer heeft in eerste instantie de term "dode letter" gebuikt. Uit het bedoelde onderzoek bleek dat in de praktijk het gezamenlijke gezag na het uiteengaan van de ouders bleef bestaan, ook als de overeenkomst niet tot stand was gekomen. In die situatie is er dus geen ouderschapsplan, maar de ouders houden wel het gezamenlijke gezag. Dat is een vingerwijzing en geeft aan dat het in een dergelijke situatie heel moeilijk is om te bepalen wat het formele moment is om de opstelling van het ouderschapsplan verplicht te stellen als voorwaarde voor toestemming aan de ouders om uit elkaar gaan. Wij zien wel graag dat een ouderschapsplan wordt opgesteld. Hiermee geef ik de context van het wetsvoorstel aan, die ook de heer De Wit verwoordde. Dus de plicht om eerst een ouderschapsplan op te stellen voordat men uit elkaar kan gaan, is in het geval sprake is van een samenwonersrelatie voor de overheid niet gestalte te geven. Dat wordt volgens de regering onderstreept met de conclusies van het onderzoek in de genoemde landen. Er kan van het opnemen van een passage hierover in de voorlichting een impuls uitgaan. De regering kiest in dit land voor de laatste route. Op die manier kunnen de ouders er toch toe komen om afspraken te maken die vergelijkbaar zijn met die van een ouderschapsplan. Dat zou winst zijn. Hoe meer dit gebeurt, hoe liever mij dat is. Ik zal daar dan ook het mijne aan bijdragen, maar dit is iets anders dan het kiezen voor een wettelijke plicht die je geen materiële inhoud kunt geven.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Juist uit het onderzoek kwam naar voren dat het opnemen van een rechtsplicht voor veel niet gehuwde ouders een reden bleek te zijn om zo'n plan op te stellen. Als je je alleen maar beperkt tot voorlichting en een duidelijk verschil maakt tussen de verschillende categorieën ouders, mis je een mogelijkheid. Om die reden blijft mijn fractie van mening dat juist in die andere situatie een rechtsplicht de voorkeur verdient.

De heer **De Wit** (SP): Ik ben er ook nog niet uit. Tijdens dit debat heb ik steeds in gedachten gehad dat bij aanspraak op sociale zekerheid de relatie van samenwonenden veelal gelijk wordt gesteld met een huwelijk. Zelf zie ik wel de beperking als ik bij deze materie een vergelijking met een echt huwelijk tref.

Minister **Rouvoet**: Zo had ik u in eerste termijn ook verstaan.

Ik wil voorts ingaan op een aantal vragen over het ouderschapsplan zelf en enkele daarvan heel kort beantwoorden, omdat daarop in de schriftelijke voorbereiding is ingegaan. Het is mogelijk dat er verschil van mening is, maar de argumentatie is dan van de kant van de regering in de schriftelijke voorbereiding gegeven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag van de heren Van der Staaij en Teeven: moet dat ouderschapsplan niet veel meer afspraken bevatten over partneralimentatie en het gebruik van de huurwoning? Misschien mag ik korthedshalve verwijzen naar pag. 16 en 17 van de nota naar aanleiding van het verslag. De regering heeft daar aangegeven waarom ervan af is gezien. Wij zijn van mening dat de wetgever alleen die eisen aan een scheidingsprocedure moet stellen die ook strikt noodzakelijk zijn. Daarom heten het ook minimum-eisen. Het ouderschapsplan zoals het in de wet is vormgegeven behoort daartoe. Overigens staat niets ouders in de weg om meer afspraken op te nemen. Wat minimaal vereist is, is in het wetsvoorstel vastgelegd. Ik kan mij heel goed voorstellen dat het dienstig kan zijn om meer vast te leggen, ook om toekomstige conflicten te voorkomen. Veel van de betrekkingen die anderszins nog geregeld zouden kunnen worden in een ouderschapsplan, staan vooral tussen de echtelieden zelf en zijn ter vrije bepaling van hen. Dat is niet het geval voor rechtsbetrekkingen die rechtstreeks van doen hebben met kinderen. Het staat ouders natuurlijk wel vrij om bij scheiding daartoe over te gaan. De bewoordingen van artikel 815, tweede lid, van het Wetboek van Rechtsvordering staan daar niet aan in de weg.

Er is gevraagd of het ouderschapsplan voldoende effectief is. Ik heb al gezegd hoe wij daartegen aankijken. In dat verband heeft de heer Pechtold gevraagd om streefcijfers van het aantal kinderen dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel contact houdt met beide ouders. Mevrouw Halsema corrigeerde daarnet al het eerdergenoemde percentage. Naar mijn informatie is het aantal gevallen waarin er helemaal geen contact is met een niet-verzorgende ouder, tussen 2001 en 2005 verder afgenomen dan tot de 25% die mevrouw Halsema eerder noemde. Het zou gaan om 17%. Wij mogen aannemen dat dat deels een gevolg is van de toename van mediation en de toenemende wens om overeenstemming te bereiken.

Het verplicht stellen van een ouderschapsplan versterkt naar wij verwachten die tendens. Er is een

## Rouvoet

toenemende aandacht voor de verbetering van de communicatie tussen de ouders, ook na scheiding. Het is verleidelijk om te zeggen dat het 100% moet worden, maar ik doe dat niet. In een aantal gevallen kan het niet in het belang van het kind zijn om blijvend contact met beide ouders te hebben. Juist als door het contact met beide ouders voor het kind schade kan ontstaan, is het iets te gemakkelijk om te zeggen dat het altijd 100% moet worden. Ik ben wel blij met de dalende tendens van het aantal situaties waarin er helemaal geen contact is met de tweede ouder. Dat houdt verband met het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat voortgezet ouderschap de normale situatie is. Mijn streven is gericht op 100% beslissingen rond het ouderschapsplan die in het belang van het kind zijn.

De heer **Pechtold** (D66): Ik snap dat het woest moeilijk is om dat te doen, maar voor ons is het interessant om te weten waarmee de ingezette daling verband houdt. Wij vinden het ouderschapsplan een zwaar middel om die daling verder te bewerkstelligen. Het kabinet houdt van streefdoelen. Als de minister zegt dat het nu op 17% staat, zou ik graag jaarlijks uitgesplitst horen hoe effectief het is. Als wij met het voorstel akkoord gaan, moet de minister dit kunnen toezeggen.

Minister **Rouvoet**: Ik ben niet onwillig om zo veel mogelijk cijfers en percentages te verstrekken. Bij evaluatie van de wet zal zo veel mogelijk inzichtelijk worden gemaakt waar beslissingen toe geleid hebben. Ik ben op dit punt echter voorzichtig. Ik zou niet graag zeggen dat het middel van het ouderschapsplan pas effectief is als het percentage waarin het kind niet met beide ouders contact houdt, onder de zo- of zoveel is gekomen. De essentie van het wetsvoorstel is een maatregel op maat voor het kind. Uitgangspunt is voortgezet ouderschap en contact met beide ouders, die beiden verantwoordelijk blijven. Wij treffen echter ook voorzieningen voor gevallen waarin het voor het kind schadelijk is om contact met beide ouders te blijven houden. Ik zeg graag toe dat wij de Kamer bij de evaluatie zo goed mogelijk zullen informeren over de uitkomsten van het ouderschapsplan en de effecten daarvan. Ik kan niet overzien of dat in een percentage zal gebeuren. Het blijft van belang om bij de evaluatie te bezien of de uitkomsten voldoen aan de uitgangspunten van het wetsvoorstel.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Uit een onderzoek van criminoloog Hoefnagels blijkt dat een rechter al te vaak oordeelt dat het niet in het belang van het kind is om omgang met beide ouders te hebben. Vaak oordeelt de rechter op basis van adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming dat het beter is om de wens van de moeder te volgen en het contact met de vader te verbreken. Er is veel kritiek mogelijk op die raadsadviezen, zeker omdat zij zeer van invloed zijn op rechterlijke beoordelingen. Mijn verzoek aan u is geweest om daar onderzoek naar te laten doen.

Minister **Rouvoet**: Ik had dit punt liggen voor een later moment, maar ik wil het er nu graag bij betrekken. Ik wil in ieder geval wel weerspreken de algemene gedachte dat de Raad voor de Kinderbescherming negatief zou adviseren, omdat de raad berust in de wens van de moeder. Dat die meespeelt en meeweegt, klopt natuurlijk

wel. Dat het advies kan sporen met de wens van de moeder, is ook waar. Dat wil echter niet zeggen dat het voor de raad reden is om een negatief advies te geven. Dat is een causale relatie die ik niet graag in algemene zin wil leggen. Mijn waarneming is dat de raad inhoudelijk adviseert en slechts negatief adviseert als een ontzettingsgrond, zoals wettelijk vereist, aan de orde is. Daarvan blijkt in de praktijk in de zaken die de raad behandelt, vaak sprake te zijn, met name bij een ernstig conflictueuze situatie tussen de ouders. Dus een onderzoek in die zin lijkt mij niet aangewezen.

Ik hoop evenwel dat u van mij wilt aannemen dat ik mij na mijn aantreden in deze nieuwe portefeuille niet alleen tot aan de zomer, maar ook de komende jaren intensief zal verdiepen in de werkwijze van alle bij de jeugdzorg betrokken instanties. Ik zal mij ook graag verdiepen in de precieze werkwijze van de raad. Als daar aanleiding toe is, zal ik niet aarzelen om de Kamer daarover te informeren. Ik heb op voorhand echter niet de indruk dat een onderzoek nu veel kan toevoegen aan de informatie over de op inhoudelijke gronden gebaseerde werkwijze van de raad. Misschien mag ik daar nog aan toevoegen dat er vanaf 1 mei 2007 in iedere zaak een klanttevredenheidsonderzoek zal worden gehouden. Na afloop van een zaak zal dan binnen twee weken een vragenlijst aan de cliënt worden toegestuurd. Dat kan een indicatie geven in hoeverre mensen van mening zijn dat er inhoudelijk recht is gedaan aan de zaak die aan de raad is voorgelegd.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Er zal in ieder geval een van de twee tevreden blijken te zijn.

Ik heb mijn punt echter niet voor niets opgeworpen. Volgens mij is er wel reden om onderzoek te doen. Uit hetzelfde onderzoek van de heer Hoefnagels blijkt namelijk dat medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming de neiging hebben – ik zeg niet dat in alle gevallen wordt berust – zich te zeer te identificeren met de moeder als verzorgende ouder, waarbij de rol van de verzorgende ouder op achterstand wordt gezet, misschien ook vanuit traditionele opvattingen. Vaders hebben daar last van, zeker in wat moderne verhoudingen waarin vaders wel degelijk ook verzorging op zich nemen. Als daar een patroon in zit, moet dat onderzocht worden. Volgens Hoefnagels zit daar een patroon in en daarom vraag ik u om dat te onderzoeken.

Minister **Rouvoet**: Ik zeg mevrouw Halsema graag toe dat ik het onderzoek van de heer Hoefnagels zal betrekken in mijn gesprekken met de Raad voor de Kinderbescherming en niet alleen in de komende weken.

Ik kom op preventie. In dit licht is in het regeerakkoord afgesproken om aandacht te geven aan de gevolgen van echtscheiding voor kinderen. Die zijn, zoals bekend, vaak ernstig. Ook daar is veel onderzoek naar gedaan: zij hebben vaak een grotere kans om later zelf te scheiden, met alle gevolgen van dien. Ook depressies en delinquent gedrag zijn gevolgen die uit onderzoek naar voren komen. Het zal in deze kabinetsperiode niet bij dit wetsvoorstel blijven, waar het gaat om de ter zake relevante passage in het regeerakkoord. Het is mijn voornemen om op enig moment de komende kabinetsperiode een gezinsnota uit te brengen en daarin in bredere zin aandacht te schenken aan de gevolgen van echtscheiding voor kinderen. Er zijn allerlei dingen die je in dat verband kunt bedenken, maar het lijkt mij niet

## Rouvoet

zinnig om daar nu op vooruit te lopen. Ik wil wel vast aangeven dat het onderwerp ook aan de orde komt bij de vormgeving van de centra voor jeugd en gezin waar ik mij de komende tijd zeer voor zal inzetten, en de verdere vormgeving van de jeugdzorg. Als er sprake is van zware indicaties, is jeugdzorg noodzakelijk. Mevrouw De Pater heeft de suggestie gedaan van een jeugdconsulent bij de centra voor jeugd en gezin. Ik wil die graag betrekken bij de verdere vormgeving van die centra. Ik hoop de Kamer rond de zomer te kunnen informeren over de verdere gang van zaken rond die centra.

De heer Teeven heeft een vraag gesteld over de nieuwe taak van de jeugdzorg. Ook heeft hij gevraagd of er voldoende aanbod is. Er komt geen nieuwe taak voor de jeugdzorg. Als kinderen thuis in een problematische situatie zitten, kunnen zij nu al een beroep doen op lokaal jeugdbeleid – dat kunnen straks die centra zijn – of op het bureau Jeugdzorg. De vraag is of er extra beroep op de jeugdzorg gedaan zal worden. Misschien leidt dit wetsvoorstel er wel toe dat er minder vaak een beroep op de jeugdzorg wordt gedaan. Het heeft immers een preventief karakter en er wordt op lokaal niveau opvoedingsondersteuning aangeboden. Dat zal nog meer gebeuren in het kader van die centra voor Jeugd en Gezin. Dit alles kan er, zoals gezegd, toe bijdragen dat er minder vaak een beroep op de jeugdzorg wordt gedaan. Dat hoop ik zeer. In ieder geval moet duidelijk zijn dat kinderen die te maken hebben met een problematische situatie thuis, altijd ergens terecht moeten kunnen om daarvoor aandacht te vragen. De ouders kunnen dat ook met hun kinderen doen. Zij kunnen als dat nodig is zowel bij de centra als bij de jeugdzorg terecht.

De heer Van der Staaij heeft vragen gesteld over het voorkomen van echtscheiding. Daarbij zijn naar mijn idee twee aspecten van belang, namelijk de rol van de overheid en het belang van het kind. De overheid heeft mogelijkheden geschapen om met een conflict tussen twee personen om te gaan. Het zou ook mij een lief ding waard zijn als dat zo min mogelijk gebeurde. De rol van de overheid komt daarbij natuurlijk wel om de hoek kijken. Er is immers een grens aan datgene waarmee de overheid zich kan bemoeien. Als het belang van het kind in het geding is, is er echter alle reden voor de overheid en de wetgever om zich daarmee te bemoeien. Mijn inschatting is dat de heer Van der Staaij en zijn fractie het daarmee van harte eens zijn. Het gaat uiteraard vooral om die situaties waarin conflicten voortijdig en na de scheiding schadelijk kunnen zijn voor de geestelijke of de lichamelijke ontwikkeling van het kind. Die criteria zijn ook in dit wetsvoorstel opgenomen. Wat dat betreft, hebben de regering en de Kamer naar mijn idee niet een andere opvatting. Uiteraard moet ook beoordeeld worden of ouders in staat zijn om hun kinderen op te voeden. Dat zijn allemaal relevante afwegingen die een relatie hebben met de vraag wanneer dat mogelijk moet zijn. In dat verband zeg ik nogmaals dat een beroep kan worden gedaan op de opvoedingsondersteuning en de centra voor Jeugd en Gezin. Graag kom ik op al die zaken terug naar aanleiding van de gezinsnota die later zal worden opgesteld.

De Kamer heeft gesproken over de mogelijkheid van relatiebemiddeling of -therapie. Ik noem het voorbeeld van de voorlichting. Onderzoek toont aan dat voorlichting over huwelijk en scheiding, bijvoorbeeld in een cursus, een goede relatie kan bevorderen en dat de

scheidingskansen daardoor zelfs kunnen afnemen. Er zijn twee gezaghebbende onderzoeken van 2006 daarover, van Stanley, Johnson, Amato en Markman en van Brandon. Daarmee is dus aangetoond dat voorlichting als zodanig en het aan de orde stellen van de gevolgen van een scheiding voor kinderen in cursussen en therapieën de kans op echtscheiding kunnen verminderen. Ik kom daarop graag terug en ook op de door de heer Van der Staaij genoemde suggesties van bijvoorbeeld Diekstra en Orbons. Die kunnen wat mij betreft worden besproken.

Mevrouw **Bouchibti** (PvdA): Kan de minister iets zeggen over het omgangshuis?

Minister **Rouvoet**: Later in mijn betoog kom ik daarop.

De heer De Wit heeft een vraag gesteld over gelijkwaardig ouderschap. Tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van de heer Luchtenveld is uitvoerig gesproken over het opnemen van de norm van gelijkwaardig ouderschap. In eerste instantie had de heer Luchtenveld een restrictieve omschrijving in zijn wetsvoorstel opgenomen. Later is die versoepeld. Die bepaling was na aanpassing niet meer dwingend geformuleerd: "gelijkwaardige verdeling, tenzij er praktische belemmeringen zijn". Die bepaling was toen meer normatief: "Ouders houden rekening met ..." Ik herinner mij de discussie daarover als levendig. Er is toen ook gesproken in termen van fifty-fifty: percentage-gewijs. Het argument dat het echt fifty-fifty moest zijn, heeft die discussie naar mijn idee enigszins belast. De vraag is of het zinvol is om een dergelijke norm, die term "gelijkwaardig ouderschap", in de wet op te nemen. Uiteraard zijn ouders gelijkwaardig. Dat komt juridisch tot uitdrukking in het uitoefenen van het gezamenlijk gezag. De wet maakt geen onderscheid tussen ouders. In die zin is er sprake van gelijkwaardigheid. De norm "gelijkwaardig ouderschap" is dus prima, mits die wordt opgevat als: de een is niet meer dan de ander gerechtigd tot het uitoefenen van het gezag; de een ontleent niet meer bevoegdheden aan het gezag dan de ander. In die zin is, ook in het wetsvoorstel, sprake van gelijkwaardig ouderschap. De scheiding verandert daaraan niets. Dat is een van de leidende gedachten van dit wetsvoorstel.

Vandaar de principiële juistheid van het uitgangspunt in dit wetsvoorstel van het van rechtswege doorlopen van het gezamenlijk ouderlijk gezag. Een dergelijke rechtsnorm kan het kind in conflictsituaties echter tot speelbal maken van strijdende ouders als die norm anders wordt opgevat of geïnterpreteerd dan hier nu wordt aangegeven en als de norm een meer dwingend karakter gaat krijgen, inderdaad van "fifty/fifty", want dat is gelijkwaardigheid. Ik verwijs toch nog maar even naar het debat over het initiatiefwetsvoorstel-Luchtenveld. De heer De Wit was zo eerlijk om aan te geven dat er bij hem enige aarzeling is over de vraag of dit moet worden opgenomen, met name op het punt van de kwestie van de bilocatie. Het mag duidelijk zijn dat de regering die aarzeling deelt en daarom niet heeft gekozen voor het opnemen van de term "gelijkwaardigheid" – terwijl de gedachte dragend is voor dit wetsvoorstel – en ook niet van het punt van de bilocatie, omdat daaraan nogal wat bezwaren verbonden zijn.

De heer De Wit heeft gevraagd naar de situatie in België en Frankrijk. Ik heb hier niet de volledige gegevens, maar ik kan daar wel iets over zeggen. De

## Rouvoet

wetgeving in België is nu ongeveer een jaar van kracht. De geluiden die wij hebben vernomen, zijn niet onversneden positief. De rechters zijn gedwongen, soms tegen het belang van het kind in, om een co-ouderschap vast te stellen. Dat brengt vaak veel onrust met zich mee, bijvoorbeeld in een situatie waarin het gaat om een bilocatie. In Frankrijk is dergelijke wetgeving al langer van kracht. Ook daar zijn inmiddels publicaties verschenen met verhalen van kinderen die zich door de regeling van co-ouderschap enorm verscheurd voelen tussen beide ouders. Uit Nederlands onderzoek blijkt ook dat co-ouderschap niet altijd het beste is voor het kind. Ik verwijs naar Dijkstra en Hettterscheidt van 2004 en Moxnes van 2006. Beide onderzoeken zijn besproken in: Ed Spruijt et al, "Scheidingskinderen". Dit boek komt in april 2007 uit. Ik zeg daarbij: ik geef het maar mee, zoals ik het gekregen heb. Die publicaties wijzen erop dat co-ouderschap niet altijd het beste is voor het kind. Veel kinderen beleven dat als negatief. Daar hebben wij de conclusie uit getrokken dat kinderen juist een regeling op maat nodig hebben. Vandaar dat u dat niet in de door u genoemde vorm terugvindt in het wetsvoorstel.

Dan de vragen over artikel 377a, de grootouders. Daar heeft onder anderen mevrouw Bouchibti over gesproken. Zij zei dat zij niet in het wetsvoorstel voorkomen. Ik kan haar geruststellen, want zij komen er wel in voor. In het nieuwe artikel 377a is daar rekening mee gehouden, waardoor het juist mogelijk wordt gemaakt dat ook anderen dan de ouders om een omgangsregeling kunnen verzoeken, mits zij in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staan.

De heer Anker heeft gevraagd of de belangen van de kinderen dan altijd kunnen worden gewaarborgd, met name gelet op het bepaalde in het derde lid over de ontzeggingsgronden van de omgang. Daar staat immers "omgang tenzij" en wordt ingegaan op de rol van de bijzondere curator. De reden om artikel 377a te verbreden, is dat een kind er in het algemeen baat bij heeft om niet alleen met zijn ouders maar ook met naaste familie hechte banden te hebben en te houden. Voor het ontwikkelen en aanhouden van die banden is omgang een onmisbare voorwaarde. Dat rechtvaardigt dat omgang, eventueel op rechterlijk bevel, mogelijk moet zijn, ook in gevallen waarin de verzorger of verzorgers die zeggenschap hebben over de toegang tot hun kind, daartegen gekant is of zijn. Dat betekent echter niet dat eenieder zonder meer aanspraak heeft op omgang. Personen die omgang met een kind wensen, dienen immers – om ontvankelijk te kunnen worden verklaard in hun verzoek – voldoende concrete omstandigheden aan te voeren met betrekking tot het bestaan van gezinsleven zoals bedoeld in artikel 8 van het EVRM, dat gaat over het recht op privé- en familielevens. Slechts indien zij dit kunnen aantonen, kan hun verzoek ontvankelijk worden verklaard. Als de rechter oordeelt dat in die zin sprake is van een nauwe persoonlijke betrekking, dient hij vervolgens te beoordelen of het recht op omgang dient te worden ontzegd op grond van de in lid 3 van het artikel geformuleerde omstandigheden. Lid 3 bevat strikt geformuleerde afwijzingsgronden. Omgang kan op grond daarvan dus niet lichtvaardig worden ontzegd, maar dat neemt niet weg dat de rechter de frequentie van de omgang kan beperken indien het belang van het kind dat vergt, bijvoorbeeld omdat het kind in die situatie gebaat is bij rust. Dat zal bij grootouders wellicht sneller het

geval zijn dan bij de biologische ouder die niet de verzorgende ouder is.

Over de rol van de bijzondere curator, die ook in dit verband heel goed een bemiddelende rol kan vervullen, heeft de minister van Justitie al het een en ander gezegd.

De heer Anker vroeg ook of dit op het verzoek van het kind kan worden gedaan. Mij dunkt dat aan dat punt ruimte wordt gegeven in de procedure, omdat het kind gehoord wordt en betrokken wordt bij de vormgeving van het ouderschapsplan, ook in het voortraject, waarbij moet worden aangegeven hoe het kind erbij betrokken is. Het kind kan dus aangeven dat hij graag met opa en oma contact wil houden. Het is echter aan de rechter om te beoordelen in hoeverre dat in het belang van het kind is.

Ik kom nu op het antwoord op een aantal korte vragen vanuit de Kamer. Mevrouw Halsema is niet meer aanwezig maar had mij verteld dat zij eerder zou vertrekken. Ik beantwoord graag haar vraag zodat zij het antwoord voor haar tweede termijn kan meewegen. Zij vroeg naar de normen die geëxpliciteerd worden op basis van artikel 247, onder andere het toevoegen van het derde lid. Zij vroeg of dat geen dode letters zijn. Zij doelde met name op de omgangsplicht en om het bevorderen van de omgang met de niet-verzorgende ouder. Ik benadruk dat het om een explicitering gaat, niet om de introductie van nieuwe normen. Dat is ook in de toelichting aangegeven. In het eerste lid van artikel 247 staat dat het ouderlijk gezag de plicht en het recht van de ouder omvat om het minderjarige kind te verzorgen en op te voeden. In de normen wordt dat uitgangspunt geëxpliciteerd. Vaak zal dat moeilijk afdwingbaar zijn. Het is bovendien niet altijd in het belang van het kind om omgang met een ouder te hebben die daar helemaal geen behoefte aan heeft. Dat punt zal zeker meegewogen moeten worden. Toch is het goed om deze twee normen in de wet op te nemen.

Mevrouw Halsema vroeg of deze sanctioneerbaar zijn. Ik geef aan dat deze wel degelijk sanctioneerbaar zijn. De afspraken in het ouderschapsplan mogen niet behelzen dat één ouder nooit omgang met het kind mag hebben. Op het moment dat een dergelijke afspraak in het ouderschapsplan is opgenomen, is het uitgangspunt dat de rechter de regeling wijzigt. In die zin zijn de normen sanctioneerbaar en van belang om in de wet op te nemen. Ouders moeten hun afspraken daarop afstemmen want anders wijzigt de rechter het plan. Als afspraken op dit punt niet worden nagekomen, dan kunnen zo nodig de in het wetsvoorstel genoemde dwangmiddelen worden ingezet.

Mevrouw De Pater heeft een vraag gesteld over de ondertoezichtstelling; zij vroeg of het mogelijk is om met een ondertoezichtstelling omgang te realiseren. Ik meen dat de minister van Justitie daar al op is ingegaan. Ik maak op uit het geknik van mevrouw De Pater dat haar vraag daarmee voldoende is beantwoord. De minister heeft aangegeven dat het om een zwaar middel gaat. Ik hoef mevrouw De Pater echter niet te wijzen op de criteria van artikel 254 BW waar aan voldaan moet worden om tot een ondertoezichtstelling te komen want deze zijn haar bekend. Niet ieder probleem bij de uitvoering van een omgangsregeling zal een ondertoezichtstelling rechtvaardigen, maar dat zal ook duidelijk zijn. Het lijkt mij goed om te wijzen op een uitspraak van de Hoge Raad van april 2001 dat juist bij een ondertoezichtstelling met het oog op omgangsregelingen een heel

## Rouvoet

zware motiveringsplicht op de rechter rust. De rechter die de ondertoezichtstelling uitspreekt moet, aldus de Hoge Raad, in zijn beschikking niet alleen de gronden voor ondertoezichtstelling vermelden maar dient ook te motiveren op grond van welke gegevens hij tot zijn oordeel is gekomen dat de minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd en andere middelen, ter afwending van die bedreiging, hebben gefaald of waarschijnlijk zullen falen. Dat is zeg maar het proportionaliteitsvereiste.

De heer Anker heeft hierover gesproken in relatie tot de paradoxale gezagstoewijzing. Zijn vraag is inmiddels beantwoord door de minister van Justitie.

De heren De Wit en Anker hebben een vraag gesteld over het wetsvoorstel van de heer Luchtenveld. Dat wetsvoorstel voorziet in een eenvoudige procedure zonder een verplichte procesvertegenwoordiging en dat scheelt hoge kosten. Daar is al even in een ander verband over gesproken. Een en ander ziet met name op het nakomen van afspraken en de omgangsregeling. Gevraagd is of het niet verstandiger zou zijn om daarin te voorzien. De regering heeft hierin een andere keuze gemaakt. In de procedures waar het in echtscheidings- en omgangszaken om gaat, kunnen de emoties van ouders hoog oplopen. Wij zijn van mening dat een advocaat in die situaties een zeeffunctie kan vervullen. Deze is vaak ook in staat om een minnelijke schikking te treffen zodat het niet tot een gerechtelijke procedure hoeft te komen met betrekking tot een omgangsregeling. Daar komt bij dat de communicatie tussen ouders helaas vaak verstoord is in echtscheidingssituaties. Een advocaat kan dan soms dienstbaar zijn om de communicatie weer op gang te brengen. Indien het niet lukt om tot afspraken te komen, zal de advocaat het geschil, voorzien van de relevante omstandigheden en feiten, aan de rechter voorleggen. Dit maakt bovendien een efficiënte rechtsgang mogelijk. Ik wijs er nog op dat de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Vereniging van Familierechtadvocaten en Scheidingsbemiddelaars allen ook op deze feiten hebben gewezen en de aanpak in die zin ondersteunen. Tot slot kom ik terug op de interruptie van mevrouw De Pater van het betoog van de heer De Wit. Er werd toen gezegd dat een te gemakkelijke route de druk op ouders om er samen uit te komen, kan wegnemen. De heer De Wit zei toen dat een te snelle gang naar de rechter zou kunnen worden voorkomen door bijvoorbeeld als voorwaarde te stellen dat mensen eerst drie pogingen moeten hebben gewaagd. Dat geeft al een beetje aan dat het een wat dunne situatie is om tot goede regels te komen. Daarom heeft de regering gekozen voor de route van een gemakkelijke procedure zonder vertegenwoordiging.

De heer **De Wit** (SP): Maakt het voor de minister nog verschil als bij de snelle procedure een advocaat wordt ingeschakeld? Dan maak je het in principe mogelijk om snel naar de rechter te kunnen, desnoods met behulp van een advocaat, en dus niet zoals in het voorstel-Luchtenveld dat beide of een van beide partijen dat zelf zouden kunnen doen.

Minister **Rouvoet**: Ik weet niet of dat heel veel tijdswinst zou opleveren. Ik wil niet voor dit punt weglopen, maar ik hoop dat de heer De Wit het goedvindt dat ik eerst,

ook met de minister van Justitie, bespreek of er mogelijkheden op dit vlak zijn. Wij komen daar in tweede termijn dan graag op terug. Ik kan nu gaan improviseren, maar dat lijkt mij niet dienstig.

Mevrouw Bouchibti heeft gevraagd naar de omgangshuizen. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat ouders afspraken maken over de zorgverdeling, de kinderalimentatie en de informatie-uitwisseling. Voor de ingewikkelde gevallen is er meer nodig tussen geen opvang en de politie aan de deur, om het maar even kort door de bocht te zeggen. Omgangshuizen vormen daarvoor een oplossing, dat ziet ook de regering. De behoefte aan dergelijke vormen van omgangsbegeleiding – omgangshuizen zijn niet de enige vorm van omgangsbegeleiding, maar vormen daarvan wel een sprekend voorbeeld – wordt onderkend. Er zijn gemeenten die dat hebben opgepakt. Dat geldt niet voor alle gemeenten; een aantal gemeenten is wat terughoudender geweest. Daar is eerder op gewezen, onder andere door mijn voorganger, de staatssecretaris die verantwoordelijk was voor het jeugdbeleid. Zij heeft daarover in het najaar een brief aan de Kamer gestuurd. Ook binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn er mogelijkheden voor gemeenten om dit op te pakken. Het betreft overigens wel echt het gemeentelijke domein, ook als het gaat om signalering in het kader van de WMO. Ik verwijs in dit kader maar weer eens naar de centra voor jeugd en gezin die op een aantal plaatsen, onder welke naam of noemer dan ook, al functioneren. De invulling van de omgangsbegeleiding kan wat mij betreft op verschillende manieren worden vormgegeven. Een omgangshuis is daar een van. Ik zou hierover graag met de gemeenten in gesprek gaan en blijven, vooral, maar niet alleen, gedurende de komende 100 dagen tot aan de zomerperiode. Dan wordt sowieso al vanuit mijn verantwoordelijkheid met de gemeenten gesproken over alles wat met jeugdbeleid te maken heeft. Ik zal dit punt graag op de agenda zetten.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De heer **Teeven** (VVD): Voorzitter. Mede namens de andere fracties markeer ik de twee toezeggingen van de minister van Justitie over de financiële overzichten en "de grote problemen bij de flits scheiding".

De **voorzitter**: U helpt mij bij de taak die ik direct ga vervullen.

De heer **Teeven** (VVD): U weet dat ik u altijd graag help, maar voor een aantal fracties is dit een belangrijk punt.

De **voorzitter**: Ik dank de regering voor het antwoord in eerste termijn. De leden Pechtold, Van der Staaij en Halsema laten zich verontschuldigen omdat zij een ander debat moeten bijwonen.

Ik herhaal de gedane toezeggingen, waarbij ik alleen die toezeggingen noem waarover de Kamer op een later moment schriftelijk wordt geïnformeerd. Mevrouw Halsema heeft gevraagd naar de verplichting om in het Burgerlijk Wetboek de omgang met kinderen ten aanzien van vreemdelingen te laten gelden. Die vraag wordt in een brief aan de Kamer nader beantwoord. Voor de tweede termijn komt er een brief aan de Kamer over de kosten van echtscheiding via de rechterlijke en via de administratieve procedure. De minister voor Jeugd en

## Rouvoet

Gezin komt nog terug op wat onder "een redelijke termijn" wordt verstaan.

De heer **Teeven** (VVD): Ik pak bij zijn afwezigheid maar even een vraag van de heer Pechtold mee. De minister van Justitie zou nog nader ingaan op "de grote problemen bij de flits scheiding".

De **voorzitter**: Met deze toevoeging is de lijst compleet. Ik dank de regering voor de antwoorden. Ik informeer u nog nader over het moment van het vervolg van dit debat.

Sluiting 18.20 uur



### **Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:**

1. twee brieven van de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal met de mededeling dat zij in haar vergadering van dinsdag 20 maart 2007 de haar door de Tweede Kamer toegezonden voorstellen van (Rijks)wet gedrukt onder nummers 30656 en 29948 heeft aangenomen.

De Voorzitter stelt voor, deze brieven voor kennisgeving aan te nemen;

2. de volgende brieven:

- een, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, over de verhouding tussen leerlingen en onderwijzend personeel (30800-VIII, nr. 105);
- een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, over onregelmatigheden bij de Islamitische school in Roermond (30800-VIII, nr. 104);
- een, van de minister van Defensie, inzake schietincident op Curaçao (30800-X, nr. 76);
- een, van de staatssecretaris van Defensie, over het genderbeleid van Defensie (30420, nr. 40);
- een, van de minister van Economische Zaken, over optimalisering van de teruglevering van decentraal opgewekte elektriciteit (30212, nr. 52);
- een, van de ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, over het Nationaal Strategisch Referentiekader (27813, nr. 27);
- twee, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, te weten:
  - een, inzake reactie brief van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuisapothekers te Den Haag (29359 en 27529, nr. 97);
  - een, inzake het aangenomen amendement van de leden Koşer Kaya en Omtzigt (30800-XVI, nr. 135);
  - een, van de Nationale Ombudsman, ten geleide van verslag van de Nationale Ombudsman over het jaar 2006 (30990).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld.