

Schuyer

vanwege zijn kritiek op de Sovjet-Unie. Een officieel staatsbezoek en ontvangst door de koningin waren de zichtbare uitingen van die waardering van Nederland. Daarnaast aten wij Roemeense jam. Die was kwalitatief hoog gewaardeerd en, voor Nederland belangrijk: goedkoop. Door de export werd de Roemeense staatsschuld weggewerkt, maar wij weten inmiddels dat dit onvoorstelbare offers van de bevolking vroeg omdat de verdiensten in paleizen werden gestoken. De hongersnood onder de bevolking was de meest zichtbare uiting van die offers.

De behandeling van minderheden, onder Ceausescu in het bijzonder de Hongaarse, kon de toets der kritiek niet doorstaan. Minderheden mochten zich niet manifesteren. Toen de Hongaarse dominee László Tökés op 15 december 1989 kritiek uitte op de behandeling van de etnische Hongaarse minderheid, volgde een deportatiebevel. Op 16 december legde de bevolking een cordon rondom de woning van de dominee om uitzetting te voorkomen. Dat was de start van een opstand met mondiale gevolgen.

Wij nemen vandaag een besluit dat ook steunt op de schouders van de Roemeense bevolking, zoals de heer Van Middelkoop zei. Hij spoort ons nu aan om de regering via een motie te vragen er bij de Roemeense autoriteiten op aan te dringen om kerkelijke bezittingen terug te geven. Dat moet gebeuren. Wij beschouwen zo'n aansporing echter niet als kritiek op de huidige ontwikkeling. Tenslotte duurde het bij ons ook een paar jaar – om het eufemistisch uit te drukken – voor de erven Goudstikker de hun toekomstige kunstvoorwerpen weer terugkregen.

De ontwikkelingen in de DDR, Polen, Roemenië en Bulgarije, maar ook in Slowakije, Tsjechië, Hongarije en andere landen hebben het aanzien van ons werelddeel ten principale veranderd. Nog geen zeventien jaar na de grote veranderingen in het Oostblok, spreken wij over toetreding tot de Unie. Voor wie het op zich laat inwerken, is dat onvoorstelbaar te noemen.

Het is nu mode om eurosceptisch te zijn, want dat trekt wellicht kiezers. Europa kent natuurlijk problemen die verband houden met de groei en het absorptievermogen. Het is gemakkelijk om de toetreding van deze landen als oorzaak aan te wijzen van de problemen die er zijn. Wellicht het meest kwalijke van de Eurosceptis is dat die een verkeerd signaal geeft aan de toetredende landen. Deze landen zien de Unie waarachtig niet alleen als een economische, maar ook als een politieke en, met de NAVO erbij, defensieve kracht. Wat mijn fractie betreft mogen wij hen daar niet in teleurstellen. Er is uiteraard veel meer te zeggen over de toetreding vanuit een historisch perspectief, maar daar is het nu niet het moment voor. Ik had er echter behoefte aan om dit perspectief in telegramstijl aan te duiden, want het historische wordt wel heel gemakkelijk vergeten.

De kern van dit debat vandaag is de vraag of wij kunnen instemmen met de aanpak die de regering voor ogen staat en die in de brief van 7 juni 2006 is verwoord. Wij willen de regering oproepen om, als het maar enigszins mogelijk is, te streven naar aansluiting per 1 januari 2007 en het jaar uitstel niet te gebruiken als daar geen strikte noodzaak toe is. Spanje, Portugal en Griekenland laten zien dat aansluiting ook stimulerend werkt op de verdere ontwikkeling van landen. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dit voor de genoemde landen niet geldt. Desnoods, al zou mijn fractie dat tot het uiterste beperkt willen zien, kan gebruik

worden gemaakt van het systeem van vrijwaringsmaatregelen voor terreinen waarop dat nodig is, bijvoorbeeld met betrekking tot dierziekten en het inzamelen van dierlijk afval.

De vraag is of de spelregels ten behoeve van de toetreding voor de toekomst wel veranderd moeten worden. Het is zinvol om die vraag bij dit debat te betrekken, zoals dat ook in de Tweede Kamer is gebeurd. Er moet geen sprake meer zijn van een koppeling van landen. Er moet ook geen jaar van toetreding worden genoemd voordat aan de overeengekomen criteria is voldaan. Dat eerste, de koppeling, wordt door mijn fractie zonder meer bepleit, het tweede ook, zij het wel met enige aarzeling. Het kan immers niet zo zijn dat nieuwe landen volstrekt onzeker blijven over hun toetreding nadat zij de criteria hebben vervuld. Dat de Unie ook kijkt naar het eigen opnamevermogen is echter onvermijdelijk. Vanuit dat perspectief is het logisch dat een begrenzing wordt aangebracht, dus meer vanuit de mogelijkheden van de Unie zelf dan geredeneerd vanuit het land dat werkt aan die criteria en daarin overduidelijk zo'n voortgang boekt dat restanten ook na toetreding best gerealiseerd zouden kunnen worden.

In de brief van de regering van 7 juni wordt met enige regelmaat het toekennen van "de rode vlag" genoemd. Het is goed te bedenken dat geen enkel land in de gemeenschap het prettig vindt die "rode lantaarn" te dragen, om een ander beeld te gebruiken. Met dat gegeven is rekening te houden bij de beoordeling van toetreding, ook voor landen in de toekomst, bijvoorbeeld Montenegro. Het is door anderen nog niet genoemd, maar dat zou wel eens veel sneller kunnen gaan dan werd gedacht. Recente voorbeelden waarbij lidstaten tijdens hun lidmaatschap juist vorderingen hebben gemaakt als het gaat om het kunnen overdragen van de "rode lantaarn", zijn zoals al gezegd Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland. Bij de beoordeling in verband met de toetreding mag dat gegeven best worden meegewogen.

Met de op handen zijnde toetreding van Bulgarije en Roemenië is de kans op duurzame vrede in ons werelddeel voor alle landen en nu speciaal voor de Oost-Europese landen zeer fors toegenomen. Dat is het belangrijkste dat bij deze toetreding kan worden geconstateerd. Wij wachten het antwoord van de regering in vertrouwen af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het Voorstel van wet van het lid Luchtenveld tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de invoering van de mogelijkheid van beëindiging van het huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst alsmede van een gewijzigde vaststelling en effectieve handhaving van de afspraken en rechterlijke beslissingen die in verband met de ontbinding van het huwelijk of nadien tot stand zijn gekomen over de wijze waarop door beide ouders vorm wordt gegeven aan het voortgezet ouderschap (Wet beëindiging

Voorzitter

huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap) (29676).

De beraadslaging wordt hervat.



De heer **Luchtenveld**: Voorzitter. Ik bedank de leden van uw Kamer voor hun bijdrage aan de discussie over de initiatiefwet. Bij herhaling heb ik aangekondigd dat ik dit wetsvoorstel te vuur en te zwaard wil verdedigen. De mogelijkheid daartoe heb ik ook openlijk bedongen bij de aanvaarding van het wethouderschap in de gemeente Amersfoort. Niet omdat ik meer dan vijfhonderd uur heb besteed aan dit wetgevingsproduct en ook niet omdat het mij vooral zou gaan om het incasseren van persoonlijke complimenten, hoewel ik het natuurlijk wel waardeer wanneer zij, zoals vanmorgen, worden uitgesproken. Ik heb dit bedongen en daar gaat het om, omdat ik al jaren als advocaat, wethouder, Kamerlid en betrokken burger oog heb gekregen voor een groot maatschappelijk onrecht. Niet zozeer voor vaders en ouders, maar vooral voor kinderen bij de ontbinding van huwelijken en vergelijkbare relaties. Nieuwe wetgeving is in mijn optiek urgent omdat de in 1998 ingevoerde hoofdregel van gezamenlijk gezag na echtscheiding onvoldoende heeft gezorgd voor harmonieuze relaties van kinderen met hun beide ouders na echtscheiding. Van de kinderen uit huwelijkse scheiding heeft 25% geen contact meer met een van beide ouders en nog eens 25% heeft slecht contact. Daar komen per jaar nog eens achtduizend kinderen bij die na de scheiding geen contact meer hebben met één van hun ouders. De problematiek zwelt dus nog steeds verder aan. Deze schrijnende cijfers vormden voor mij de motivatie om heel veel tijd en energie te steken in wetgeving om iets te doen om de problematiek op zijn minst te verminderen, want hem helemaal oplossen zullen wij wel niet kunnen.

In de wetenschappelijke literatuur, ook buiten de juridische discipline, is al heel veel geschreven over kinderen die een ouder verliezen door echtscheiding. Of het nu gaat om een ouder die geen contacten meer wenst of om situaties waarin een ouder juist dolgraag contact wil houden, maar hem dat onmogelijk wordt gemaakt door een rechterlijke uitspraak of door de feitelijke loop van de gebeurtenissen, in beide gevallen is het kind praktisch altijd de dupe.

In het deze ochtend veel aangehaalde boek van prof. Antokolskaja, de bundel *Herziening echtscheidingsrecht*, heeft de heer Spruyt geschreven dat voor een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van kinderen de ervaring essentieel is dat hun ouders hun conflicten kunnen beheersen en dat de uitvoering van een leeftijds-specifieke omgangsregeling is gewaarborgd. Ook prof. Antokolskaja noemt in haar inleiding als achtergrond voor de verhoogde aandacht voor het echtscheidingsrecht dat het in 1998 tot hoofdregel verheven gezamenlijk gezag na een scheiding een grotere juridische gelijkheid tussen ouders heeft geschapen, dat maar weinig heeft kunnen veranderen aan de belabberde feitelijke positie van de niet-verzorgende ouder, lees de vader. Mevrouw Tan heeft in haar bijdrage al de oproep van ruim vijftig wetenschappers van verschillende disciplines aangehaald. Zij roepen op om het wetsvoorstel te aanvaarden, juist vanwege de duizenden extra

kinderen die jaarlijks de dupe worden van de scheiding van hun ouders.

Nieuwe wetgeving komt niet uit de hoge hoed, maar is een volgende stap om een aantal schrijnende situaties te verminderen. In diverse briefwisselingen en overleggen tussen de Tweede Kamer en de minister van Justitie is aangedrongen op aanvullende wetgeving. De noodzaak hiertoe is in de Tweede Kamer al in 2002 onderkend door het aannemen van diverse moties van verschillende fracties. Op initiatief van de minister, of spontaan, hebben veel belangenorganisaties en adviesorganen voor of tijdens het wetgevingsproces van zich laten horen. Ook als indiener heb ik mij breed georiënteerd en heb ik wel degelijk meer deskundigen geraadpleegd dan thans achter de tafel zitten. Zo heb ik hoogleraren Internationaal privaatrecht geraadpleegd en hebben dergelijke contacten geleid tot een intensief contact met en advisering door de staatscommissie Internationaal privaatrecht, waarin ook veel wetenschappers zitting hebben. Die adviezen hebben weer geleid tot wezenlijke verbeteringen van het aanvankelijke wetsvoorstel, ook dankzij nauw overleg met het ministerie van Justitie, dat ook nuttige adviezen heeft gegeven.

Over de thans voorliggende formuleringen blijft uiteraard discussie mogelijk, maar ik werp verre van mij dat er hiermee over één nacht ijs zou zijn gegaan. Beter is overigens altijd de grootste vijand van goed. Zo heb ik ook de bijdragen van prof. Nuytinck en van prof. Antokolskaja ervaren. Ik heb beiden bij herhaling gesproken en heb met hen gecorrespondeerd. Hun primaire taak is het leveren van wetenschappelijk commentaar en niet het maken van een politieke eindafweging. Daarvoor is de wetgever. Beiden hopen wel dat mijn wetsvoorstel door de Kamer wordt aanvaard en geven daaraan de voorkeur boven het wetsvoorstel van de regering, zo hebben zij laten weten.

Het debat van vandaag over het nieuwe echtscheidingsrecht heeft een sterke symboliek. Bij een echtscheiding is aan de orde of ouders erin slagen om, ondanks verschillen van inzicht, waardering en omstandigheden en tegenstrijdige emoties, gezamenlijk toch tot overeenstemming op hoofdpunten te komen, om een hoger doel te dienen, om richting te geven aan hun toekomst, maar vooral ook aan die van hun kinderen.

In deze Kamer is vandaag aan de orde of het mogelijk is om over een aantal kritische kanttekeningen heen toch tot overeenstemming te komen over het belangrijkste doel van deze wetgeving: meer gelijkwaardig ouderschap, juist in het belang van de kinderen. Het wetsvoorstel voorziet in een ouderschapplan waarin ouders afspraken maken over hoe het na de scheiding verder moet met de verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen. Dat zal niet altijd lukken, maar het is wel de inzet van het wetsvoorstel om de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding te leggen waar die hoort, bij de ouders. Immers, ouder blijf je. Dit is ook de titel van het PvdA-rapport over echtscheiding dat is betrokken bij het wetsvoorstel.

In de aanloop van deze plenaire behandeling zijn weer wetenschappelijke commentaren geleverd, waarin ook kanttekeningen zijn geplaatst bij onderdelen van de wettekst. Sommige woordvoerders in de Kamer hebben daarnaar gevraagd, evenals naar een schriftelijke behandeling. Vandaag zal ik daarop nog nader ingaan.

Ik heb gesproken over de bijdrage van prof. Antokolskaja en ik heb de bundel bij sommigen extra onder de

Luchtenveld

aandacht gebracht, zodat iedereen met de meest recente publicaties in boekvorm bekend is. Ik kan de Kamer verzekeren dat het hele wetgevingsproces al is voorzien van allerlei kanttekeningen, ook vanuit de wetenschappelijke wereld. Ik heb zelf aan dat boek een bijdrage geleverd en een aantal rechtspolitieke achtergronden van het wetsvoorstel geschetst. Ik heb hier niet de tijd om dat allemaal te herhalen. Hier wil ik wel benadrukken dat het er mij vooral om gaat om nadere invulling te geven aan het al in 1998 beoogde meer gelijkwaardige ouderschap na scheiding, en voorts aan het bieden van een keuzemogelijkheid aan echtgenoten die willen scheiden zonder rechtelijke tussenkomst. Het is geen verplichting. Ieder kan kiezen. Het berust op een misverstand dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel maar voor één vorm werd gekozen. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag ook in een keuzemogelijkheid tussen hetzij administratief scheiden dan wel via de rechter scheiden. Het enige dat is gebeurd, is dat de Tweede Kamer vanuit de zorgvuldigheid die zij geboden achtte voor kinderen – die extra zorgvuldigheid – het niet wenselijk heeft gevonden om nu al de administratieve echtscheiding ook open te stellen voor echtparen die het gezamenlijke gezag over minderjarige kinderen hebben. Dit is overigens de zorgvuldigheid waarover mevrouw Broekers sprak. Daarmee zijn er nog geen twee soorten huwelijken. Een alternatieve route voor ontbinding van het huwelijk het huwelijk staat echter alleen open voor ouders die het gezag niet hebben. Over het huwelijk zelf zegt dit helemaal niets.

Als gevolg van de discussie in de Tweede Kamer ligt voor dat de flitsscheiding wordt afgeschaft en wordt vervangen door een zorgvuldige administratieve echtscheiding die ook in het buitenland zal worden erkend. Hier kom ik nog op terug. In ieder geval is dit voorstel Europa- en Brusselproof, maar de stellige bewering is dat dit ook buiten Europa houdbaar is.

Men kan hoge of minder hoge verwachtingen hebben van de administratieve scheiding. Feit blijft dat veel Europese landen deze al in de een of andere vorm kennen. Nu de gerechtelijke echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek als alternatief gewoon ongewijzigd blijft bestaan, lijken er ten minste geen overwegende bezwaren te zijn tegen het bieden van een keuzemogelijkheid aan volwassen mondig burgers, die zelf kunnen kiezen en waar kinderen geen rol spelen bij die keuze.

Later zal ik ingaan op de kostenaspecten, de details over de ambtenaar van de burgerlijke stand. Een en ander behoeft nog uitwerking. Als deze wet wordt aangenomen, komt er een evaluatie na drie jaar en na zes jaar. Feit is wel dat vandaag de dag in veel gemeenten de flitsscheiding al kosteloos is, los van de legeskosten voor de voor alle scheidingen benodigde gemeentelijke uittreksels en de kosten van een in te schakelen notaris of deskundigen. Momenteel rekent de overheid niets voor de flitsscheiding op zich.

Er is een brief van de VFAS aan de Kamer gezonden. De VVD-fractie heeft gevraagd of er niet een voorrangpositie ontstaat voor de notaris. Ik heb mij bij het formuleren van de bepalingen noch door het aantal van 450 advocaten, waarvan de helft 50 echtscheidingen per jaar behandelt, noch door een zaal met 850 notarissen die flitsscheidingen begeleiden, laten leiden. Alle gewetensvolle beroepsbeoefenaren die zich niet primair door commerciële overwegingen gedreven achten, maar het belang van een evenwichtig pakket van afspraken

tussen scheidende echtlieden nastreven, zijn mij even lief. Het geeft in dit kader wel te denken dat er een trend is waar te nemen dat grote advocaten de sector personen- en familierecht afstoten om commerciële redenen. Ook verbazingwekkend vind ik de brief van de VFAS aan de leden van de Eerste Kamer. Grote bezwaren worden gemaakt tegen het voorliggende initiatiefwetsvoorstel en er wordt een flink aantal punten opgesomd. Het wetsvoorstel van de minister, waarover overigens ook nog een kritisch verslag door de vaste Kamercommissie voor Justitie van de Tweede Kamer is uitgebracht dat nog niet verder is behandeld, wordt door de VFAS op voorhand toegejuicht. Een van de kritiekpunten van de VFAS is dat het ouderschapplan de toegang tot de rechter onnodig kan belemmeren. Maar het ouderschapplan is ook een onderdeel van het wetsvoorstel van de minister. Waarom wordt het ene wel omarmd en het andere bekritiseerd? Dat kan ik niet uitleggen. Of kwam het niet uit om een eerlijke vergelijking te maken? Over zorgvuldigheid gesproken.

Er is nog meer te zeggen over de brief van de VFAS. Men stelt dat vaak een meer gelijkwaardig ouderschap niet in het belang van de kinderen is. Die stelling wordt niet nader onderbouwd. Ik zeg niet dat een meer gelijkwaardig ouderschap de oplossing is voor alle problemen, maar wel dat er momenteel in de praktijk een ongelijke situatie is. Deze constatering wordt ook door anderen ondersteund. Tegenover mevrouw De Bruin-Lucers kan de heer Koens worden gesteld, vice-president van een ander hof, die in een andere bijdrage daarop heeft gewezen. Nu is het vaak de niet-verzorgende ouder die in de praktijk aan het kortste eind trekt. Nu ben ik zelf advocaat en procureur geweest en ik weet uit eigen ervaring, hoe moeilijk het soms is om voormalige echtgenoten te bewegen tot redelijkheid en het laten prevaleren van de belangen van hun gezamenlijke kinderen boven eigen gevoelens. Maar naast advocaten die als confrère blijven proberen om deze in te steek bij ouders te bepleiten, heb ik ook advocaten als beroepsgenoot getroffen die aan de vooravond van een omgangswEEKEND of een vakantie met de niet-verzorgende op vrijdag te 17.40 uur per fax of e-mail aan het kantoor lieten weten "dat cliënte helaas moet afzien van medewerking aan de bezoeksregeling of vakantie omdat de kinderen er toch de voorkeur aan geven om met cliënte ..." enz. enz. Weer een omgangsregeling weg, weer een vakantie weg.

Prof. Antokolskaia maakt onderscheid tussen landen waarin liberalisme dan wel paternalisme bij de scheidingswetgeving de boventoon voert. Er is sprake van liberale wetgeving als de wetgever van scheidende echtlieden geen voorafgaande overeenstemming over de gevolgen van scheiding vraagt, er is sprake van paternalisme als dit wel het geval is. Je moet toegeven dat de verplichting om een ouderschapplan op te stellen extra overheidsregulering vormt, maar dan wordt wel de bal neergelegd waar die behoort, namelijk bij de ouders zelf. Door de aanneming van de motie-De Pater-van der Meer c.s. op dit punt is het ouderschapplan in deze wet opgenomen, overigens ook in het ontwerp van de regering. Hiermee onderschreef ook de CDA-fractie in de Tweede Kamer de noodzaak en de urgentie van aanpassing van de wet. Het verbaast mij dan ook dat de woordvoerder van de CDA-fractie in de Eerste Kamer deze urgentie niet inziet.

Luchtenveld

De meerderheid van de Tweede Kamer heeft de bemoeienis van de rechter aanzienlijk groter gemaakt dan door mij werd beoogd. Rechterlijke toetsing van afspraken over de kinderen gelden niet slechts als ultimatum remedium bij een geschil, maar ook als voorwaarde voor het uitspreken van de scheiding, ook bij een gemeenschappelijk verzoek. Dit is een zware belasting van de rechter en juist daarom vind ik het onevenwichtig dat er bij verschillende fracties een hardnekkige zorg is over het verlenen van vereenvoudigde toegang tot de rechter bij een geschil over de naleving van het ouderschapplan dat al eerder door de rechter is getoetst, oftewel bij de uitvoering van de door de rechter goedgekeurde afspraak over zorg- en opvoedingstaken. Als er een geschil ontstaat en het niet lukt om er eerst met een bemiddelaar uit te komen, zou het moeilijk moeten zijn om aan diezelfde rechter te vragen wat er zou moeten worden gedaan. Dat is onlogisch. Natuurlijk is het veel beter als de ouders er bij de discussiepunten zelf of eventueel opnieuw met behulp van een scheidingsbemiddelaar, een advocaat of notaris zonder gang naar de rechter uitkomen, maar als dit niet lukt, zal een verplichte route via een advocaat of procureur vaak alleen maar vertragend en kostenverhogend werken. Bovendien zal dit vaak tot gevolg kunnen hebben dat iemand zich van eigenrichting bedient en bijvoorbeeld zelf alvast naar de overblijfplaats gaat. Dan zie je een conflict vaak enorm escaleren. Ook kan het gebeuren dat de afspraken lange tijd niet worden nageleefd, zonder dat dit gebaseerd is op enige objectieve beslissing. Bovendien is de huidige juridische weg de enige manier om op te komen tegen het niet naleven van afspraken in een ouderschapplan of in beslissingen van de rechter. Deze weg leidt in een groot aantal gevallen aantoonbaar naar situaties waarin de omgangsregeling en de verdeling van de ouderschapstaken niet wordt geëffectueerd. Het gaat echt niet aan om wettelijk voor te schrijven dat de rechter afspraken vaststelt, zonder zorg te hebben voor de overbelasting van de rechter in familiezaken, maar overbelasting van de rechter met bagatelzaken te veronderstellen als uitwerking van afspraken in de praktijk of aan toetsing ervan aan nieuwe omstandigheden achterwege blijft en deze vrees te gebruiken als vrijbrief om alles dan maar bij het oude te laten.

Een- en andermaal is er aangegeven dat de procedure die in de artikelen 253a en 377e van het Burgerlijk Wetboek wordt voorgestaan, zich moet ontwikkelen tot een snelle procedure waarin de rechter meer scheidingsrechter is om partijen snel weer een zo nodig bijgesteld spoorboekje te verschaffen voor de verdere verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, dan dat er echt sprake is van uitvoerige, nieuwe rechtspraak. Dit past bij een ontwikkeling die de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling onlangs heeft geadviseerd, en ook bij een ontwikkeling die mr. M.J.C. Koens, vice-president van het gerechtshof ten Den Bosch, in het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht heeft bepleit, namelijk verschuiving van de rol van lijdelijk rechter naar "rechterlijke proceseconomie".

Het zou overigens een groot misverstand zijn om te veronderstellen dat de rechter zich in de huidige echtscheidingspraktijk afzijdig zou houden bij de naleving van afspraken over de kinderen, zoals die bij echtscheiding of voorlopige voorzieningen, maar helaas is het nu vaak zo dat de niet-verzorgende ouder aan het kortste

eind trekt. Zelfs indien beide ouders het gezamenlijk gezag hebben gehouden na de scheiding – dit is sinds 1988 de hoofdregel – kan de ouder die het kind één dag langer dan afgesproken bij zich houdt en het daardoor onttrekt aan de "gebruikelijke hoofdverblijfplaats", strafrechtelijk worden veroordeeld, aldus een uitspraak van de Hoge Raad op 15 februari 2005. En op initiatief van mijn voormalige fractiegenoot mr. O.P.G. Vos werd anti-stalkingswetgeving ingevoerd, die meestal is gericht op de voormalige mannelijke partners. De eerder aangehaalde vice-president van het gerechtshof Den Bosch, mr. Koens, zegt het als volgt: "Formele waarheidsvinding waarbij niet wordt gewerkt aan de communicatie- en relatieproblemen tussen partijen, geeft vaak een schijnoplossing. De man krijgt wel een omgangsregeling, maar in de praktijk werkt die niet omdat het kind bewust of onbewust uit loyaliteit aan de ouder die voor hem zorgt, niet in de gelegenheid is om een eigen relatie met de andere ouder op te bouwen."

Als wij ons alweer enkele jaren mogen verheugen over groeiende successen met scheidingsbemiddeling – dat is ook werken aan communicatie- en relatieproblemen – en bemiddeling bij het nakomen van omgangsregelingen, dan is toch niet duidelijker te zeggen dat de wetgever een unieke kans heeft om een win-winsituatie te bereiken, namelijk het terugleggen van de verantwoordelijkheid bij beide ouders en het dienen van het belang van het kind via bevordering van scheidingsbemiddeling en via een meer actieve houding van de rechter. Het kind mag minder de speelbal van strijdende ouders zijn. Dit moet toch een geweldige uitdaging zijn voor iedere volksvertegenwoordiger, direct of indirect gekozen. Natuurlijk zijn er op onderdelen kanttelingen bij het wetsvoorstel te plaatsen, maar ik wil zo graag dat mijn elan om de wetgeving zo aan te passen dat kinderen minder de dupe worden van scheidingen dan vandaag de dag het geval is, aanstekelijk werkt op meer fracties in deze Kamer. En tegen mijn geestverwanten in deze Kamer, de liberale fractie, zeg ik dat juist liberalen toch veranderingsgezind zijn, dat juist liberalen niet alles bij het oude willen laten, maar willen inspelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en daarin zelf het voortouw willen nemen. Vooruitgangsoptimisme, dat is liberalisme; "ruimte geven aan mensen die iets van hun leven willen maken", zo heb ik het Mark Rutte horen noemen.

Het zou echt onverantwoord zijn om nu nog weer jaren af te wachten. Het in 1998 ingevoerde behoud van gezamenlijk gezag als hoofdregel was een eerste stap, maar het heeft de onevenwichtigheid in de praktijk niet weggenomen. Uit onderzoek blijkt dat weliswaar sinds 2001 in 95% van de gevallen gezamenlijk gezag is uitgesproken, maar dat in 5% van de gevallen met eenhoofdig gezag nimmer meer dat gezag aan de man werd toegewezen. Dit wijst toch op een niet evenwichtige situatie; vaak trekt bij een echtscheiding de mannelijke partner toch aan het kortste eind. Afgelopen zondagavond was er een herhaling te zien van een televisiedocumentaire over echtscheidingen. Hierin bepleitte mijn voormalige fractiegenoot mr. O.P.G. Vos ook wetswijzigingen om het omgangsonrecht te bestrijden. Het werd alleen pijnlijk duidelijk dat er sinds 2000 eigenlijk weinig is veranderd; de uitzending kon daarom ook zonder bezwaar worden herhaald. Onze buurlanden België en Duitsland zijn inmiddels al veel verder met wetgeving die inspeelt op de wens om

Luchtenveld

ouders evenwichtige afspraken te laten maken over de opvoeding van hun kinderen na een scheiding. België vraagt van de ouders, aan te geven waarom co-ouderschap niet mogelijk zou zijn. Dit moet bewezen worden, anders is er automatisch sprake van co-ouderschap. Dit gaat heel veel verder dan het overleggen van een ouderschapplan met zorgvuldig maatwerk. En in Duitsland zijn via het Cochemer model goede methoden ontwikkeld waarbij de rechter partijen als het ware steeds terugstuurt zolang zij er niet samen uitkomen. De rechter houdt wel de vinger aan de pols, maar hij fungeert echt zelf als een soort mediator tot de partijen samen nieuwe afspraken hebben gemaakt. Dat model wordt nu ook verder in Duitsland in wetgeving geïmplementeerd.

Na deze meer algemene beschouwing ga ik in op de meer specifieke vragen van de verschillende fracties. De PvdA-fractie heeft gevraagd naar de rol van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Zijn rol is absoluut niet een inhoudelijke toetsing. De ambtenaar van de burgerlijke stand constateert slechts of aan een aantal objectieve criteria is voldaan. Niet meer en niet minder. De ambtenaar van de burgerlijke stand heeft daarin geen enkele beleidsvrijheid. Wel neemt hij als overheidsorgaan formeel de scheidingsbeslissing, wat van belang is voor de internationale erkenning.

Tevens vraagt de fractie van de Partij van de Arbeid of de griffie van de rechtbank ouders kan terugverwijzen naar een mediator. Dat is een uitwerkingsskwestie. In ieder geval zal de griffie binnengekomen verzoeken beoordelen op de compleetheit van de stukken en de vraag die aan de rechter wordt voorgelegd. Er is dus wel degelijk een say-functie voor onvolledige of lichtvaardige inschakeling van de rechter, laat staan dat allerlei scheldbrieven of onvoldoende geformuleerde zaken de rechter zouden bereiken. Hoe de taakverdeling tussen griffie en rechter precies zal zijn, is ook een kwestie van het te formuleren procesreglement voor deze gevallen.

De heer **Russell** (CDA): Daarover heb ik een vraag die ik al eerder heb gesteld aan mevrouw Tan. Die vraag was nogal specifiek. Als er een brief binnenkomt van iemand die een probleem heeft met de omgangsregeling of het ouderschapplan, kan de griffier zeggen dat het niet aan de orde is, dat het niet bij de rechter komt en dat men eerst naar een mediator moet gaan? Dat was het punt dat de PvdA-fractie naar voren bracht. Voor mij is het niet bestaanbaar dat iemand een brief naar de rechter stuurt, met hoor en wederhoor, en dat de andere partij niet eens de mogelijkheid krijgt, volgens uw antwoord, om zijn of haar mening te geven. Het is mogelijk dat degene die schrijft, een heel ander doel heeft met zijn vraag. Het kan zijn dat het buiten de orde is. Daarover beslist dan een griffier. Kunt u nog eens helder maken hoe wij dit in het algemene kader van het procesrecht moeten zien? Tot nu toe is aan mij in elk geval geen enkele rechtsgang bekend – zo moet het voor mij en mijn fractie ook blijven – waarbij een niet-rechter in de rechtbank beslist wat er gebeurt met een verzoek. Als het niet voldoet, wat de enige mogelijkheid is, belt hij op en zegt hij dat iemand zijn voornaam, achternaam of adres of wat er nog bij moet, moet invullen. Dat gebeurt ook meestal in overleg met de rechter. Ik hoop dat dat ook regel blijft.

De heer **Luchtenveld**: Dat is een kwestie van verdere

uitwerking. De bedoeling is in elk geval dat niet alle bagatelzaken, die zo worden aangeduid, de rechter bereiken. Het is de bedoeling om evenals in het project Mediation naast rechtspraak, zoveel mogelijk burgerlijke zaken en personen- en familierechtzaken naar de mediator te verwijzen. In dat project gaat het overigens wel via de rechter. Het is in elk geval de bedoeling dat de griffier hierin een duidelijke rol krijgt. Het is niet zo dat de wederpartij niet kan reageren. Het is logisch dat die dat wel kan. Het is ook logisch dat de naam van de wederpartij in de brief is gesteld. Het ouderschapplan moet worden overgelegd. Het gaat over afspraken die eerder zijn gemaakt, in een ouderschapplan zijn vastgelegd en door de rechter zijn vastgesteld. Wat dat betreft verwijs ik naar de regeling die in het wetsvoorstel is opgenomen.

De heer **Russell** (CDA): Waar het over gaat, snap ik ook wel. Spreek echter helder uit wat u vindt en welke rol de griffier heeft. Gaat het om de punten en komma's die veranderd moeten worden of gaat een ambtenaar of griffier die daartoe vast en zeker een perfecte opleiding heeft, voordat de ander antwoord heeft kunnen geven en voordat de zitting bij de rechter heeft plaatsgevonden, beslissingen nemen? Ik vind wel dat wij dat moeten weten voordat wij tot een beslissing komen. Ik wil het van u duidelijk horen.

De heer **Luchtenveld**: Ik kom hierop later terug.

Meer fracties vrezen dat de rechter wordt overspoeld met bagatelzaken. Die vrees wil ik wegnemen. Het komt mij voor als grotesk, indien wordt beweerd dat een vloedgolf aan bagatelzaken te verwachten zou zijn met de invoering van artikel 253a. Dit miskent immers volledig dat het wetsvoorstel naast de invoering van artikel 253a ook voorziet in een regeling die de ouders verplicht een ouderschapplan te maken. Dit schept een situatie die sterk afwijkt van de huidige praktijk, die überhaupt niet voorziet in het maken van een ouderschapplan of een echtscheidingsconvenant voorafgaande aan de echtscheiding. Juist door het actief samen maken van het ouderschapplan zullen veel toekomstige problemen worden voorkomen. Voorts dienen partijen zich eerst tot de mediator te wenden als zij een afspraak hebben gemaakt via een mediator, alvorens zij zich bij de rechter kunnen melden. Het kostenaspect is een andere drempel, maar voor de querulante ouder dreigt ook het forse sanctiearsenaal van de rechter. Hij kan in de kosten worden veroordeeld en zal niet keer op keer nieuwe brieven schrijven over steeds een nieuw punt. Dit nadelige vooruitzicht zorgt ervoor dat de ouder die de afspraken bewust frustreert, uiteindelijk eieren voor zijn geld kiest en ervoor zal zorgen dat hij niet voor de rechter komt te staan.

De heer **Van Raak** (SP): De indiener spreekt de verwachting uit dat door de bemiddeling minder zaken voor de rechter komen. Hoe kan hij die verwachting hard maken? Er staat namelijk een andere verwachting tegenover. Die is dat er meer zaken voor de rechter komen als de bemiddeling mislukt, namelijk twee keer dezelfde zaak. Hoe weegt hij die twee verwachtingen? Is daarover empirisch materiaal? Waarop is dat te baseren?

De heer **Luchtenveld**: Er zijn zeer succesvolle experimenten gedaan met mediation. In het algemeen zijn

Luchtenveld

ouders daarover meer tevreden dan in gevallen waarin geen mediator werd ingeschakeld. Dat is de reden dat mediation in het personen- en familierecht, maar ook elders, op een steeds grotere waardering mag rekenen. De verwachting is dat men het niet laat uitvechten via de advocaat en dan de uitkomst als een gegeven beschouwt, als men zelf de afspraken maakt, ook tussen de oren, en dat de afspraken duurzamer zijn als men het zelf heeft beleefd en besproken. Natuurlijk zijn er gevallen waarin door veranderde omstandigheden opnieuw spanningen ontstaan, bijvoorbeeld door een verhuizing van één van de ouders waardoor andere afstanden ontstaan, doordat de kinderen ouder worden en andere behoeften krijgen of doordat er nieuwe partners in het spel komen. Vaak zijn de eerste emoties van de scheiding dan al wat afgezwakt en hebben mensen toch al geleerd, zeker als men weer een bemiddelaar inschakelt, om eruit te komen zonder de rechter in te schakelen. De rechter gaat dan ook functioneren zoals hij bedoeld is, namelijk als ultimatum remedium in de gevallen waarin partijen er niet uitkomen en een bemiddelaar geen soelaas kan bieden.

De VVD-fractie heeft nog een groot aantal kritische vragen geformuleerd over het wetsvoorstel. Ondanks de amendering en de nota van wijzigingen, waarvan sommige ook erkend zijn als een verbetering, is naar mijn stellige overtuiging nog steeds veel overeind gebleven. Naar mijn stellige overtuiging zal tijdens de evaluatie over drie jaar dan ook blijken dat niets het openstellen van de administratieve route voor echtgenoten die het gezag over kinderen hebben, in de weg staat. Die discussie moet dan gevoerd worden. In elk geval kan het openstellen van de administratieve route alleen voor ouders die niet het gezamenlijk gezag over kinderen hebben, worden gezien, ook in het kader van internationale ontwikkelingen, als een bescheiden eerste stap.

De VVD-fractie stelt dat voor wetgeving op het terrein van het personen- en familierecht uiterste zorgvuldigheid is geboden, juist omdat kinderen geen stem hebben in het wetgevingsproces. Precies deze motivatie heeft mij ook gedreven om bereid te zijn om de zeer grote inspanning die mij het indienen van delen van het wetsvoorstel heeft gekost, te verrichten en ook om toch zorgvuldig te werk te gaan en zeer velen daarbij te raadplegen. Dat is de reden waarom ik mij er uiteindelijk bij heb neergelegd, toen de Tweede Kamer juist vanwege de kinderen een extra zorgvuldigheidsslag wilde door de ouderschapplannen via de rechter te laten lopen. Dat is voor mij geen signaal om het hele wetsvoorstel in te trekken. Door dat te accepteren, is er de extra zorgvuldigheid die een meerderheid van de Tweede Kamer wil. Ik vermag niet in te zien waarom de geboorte van kinderen zou leiden tot het ontstaan van twee soorten huwelijk. Een bepaalde ontbindingsroute staat niet open voor bepaalde echtelieden. Dat vind ik op zichzelf te verdedigen, zij het dat ik een andere keuze had gemaakt. Wij hebben het eerder besproken, ook in de schriftelijke behandeling.

De reden waarom ik voorstel om de administratieve echtscheiding in te voeren en waarom ik dit voorstel heb gehandhaafd na amendering in de Tweede Kamer, heb ik al diverse keren onderbouwd tijdens de behandeling. Ik wil het kort herhalen. Veel mensen stellen er prijs op, hun echtscheiding te regelen zonder tussenkomst van de rechter. Veel mensen willen zo min mogelijk tijd en geld besteden aan het formele traject van een echtscheiding.

Dat wil niet zeggen dat zij niet al veel tijd en geld hebben besteed aan het materiële voortraject. Het opstellen van een echtscheidingsconvenant waarvan het ouderschapplan deel uitmaakt, gaat vaak voor het formele echtscheidingsverzoek uit. Als het zo ver is, wil men het graag snel doen. De procedure van een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek duurt vaak vier tot zes weken en kost ten minste € 500 en vaak meer: griffierechten, kosten van een advocaat, kantoorkosten, btw et cetera. De omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap en de beëindiging daarvan, de flits-scheiding, kost in veel steden niets en is in enkele dagen geregeld. Niet valt in te zien dat de invoering van de administratieve echtscheiding hierin grote wijziging zal brengen, omdat in dat geval slechts een bijeenkomst nodig is in plaats van twee bijeenkomsten in de huidige praktijk.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik wil toch een misverstand uit de weg ruimen. De kosten van een procedure bij de rechtbank zijn als volgt: € 196 aan griffierecht plus ongeveer € 300 voor het opstellen van het verzoekschrift. Dat is inderdaad € 500 en dan zijn wij bij de rechtbank onder de pannen. Volgens artikel 10, sub b, van de procesreglementen familierecht rechtbanken, onderdeel procesreglement scheiding, is de termijn voor de uitspraak drie weken.

De heer **Luchtenveld**: Dat staat in dat procesreglement. Er staat in de aanbevelingen voor de Raad voor de kindbescherming dat rapporten van de raad binnen zoveel weken uitgebracht moeten zijn, maar de praktijk is toch vaak een andere. In de praktijk duurt het vier tot zes weken voordat de echtscheidingsbeschikking wordt ontvangen. Dat is een andere situatie dan de regel voorschrijft, maar het is wel de praktijk. Ik meen dan ook dat ik het voorstel staande kan houden. Bovendien heb ik het over een periode van enkele dagen. Als eenmaal het voorwerk is verricht met een deskundige scheidingsbemiddelaar, een advocaat of een notaris, kan de ambtenaar van de burgerlijke stand binnen enkele dagen alle formaliteiten afhandelen die nodig zijn voor een administratieve echtscheiding. Die snelheid haalt de rechtbank in ieder geval niet en het is ook nog eens goedkoper. Hoeveel goedkoper het in de praktijk precies is, hangt ervan af of er toch nog leges worden ingevoerd. In ieder geval zijn er, gezien vanuit de positie van de ambtenaren van de burgerlijke stand, geen redenen om het niet te doen. Er hoeven niet zulke grote opleidingstrajecten te worden gevolgd en zodoende hoeven er niet zulke hoge extra kosten te worden gemaakt. Het moet nog worden uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur, maar op basis van de huidige gegevens is het gerechtvaardigd om de verwachting uit te spreken dat de administratieve scheiding aanzienlijk goedkoper zal zijn dan de gerechtelijke scheiding. Maar het blijft een keuze. Als ouders de voorkeur geven aan de gerechtelijke echtscheiding, geen haast hebben en best zes weken willen wachten, dan kan men vier tot zes weken wachten op een uitspraak van de rechter. Dan kiest men het gemeenschappelijk verzoekschrift. Maar als men bijzondere redenen heeft om het toch liever buiten de rechter om te doen, via de administratieve route, dan kan die keuze worden gemaakt. Men kan dat niet zonder deskundige doen. De

Luchtenveld

deskundige is gehouden om daarover de nodige voorlichting te geven.

Een punt van aarzeling bij de administratieve scheiding is de erkenning in landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie en eventueel daarbuiten. Erkenning van de administratieve echtscheiding in de landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie is in het geheel niet problematisch. Na alle aanpassingen, ook op advies van de Staatscommissie IPR, is iedereen, ook de minister, het erover eens dat de huidige administratieve scheiding in ieder geval Brusselproof is, dus binnen de Europese Unie zal worden erkend. Ik verwijs naar een in de bundel Herziening echtscheidingsrecht opgenomen artikel waarin dit ondubbelzinnig wordt aangetoond. Of ook andere landen de administratieve echtscheiding zullen erkennen, is niet steeds op voorhand duidelijk. Hier geldt soms "onbekend maakt onbemind". Juist het ontbreken van voorlichting door het ministerie van Justitie over de huidige flits scheiding heeft wellicht tot problemen op dit gebied geleid. Dat kan nu veel beter. Er kan goede voorlichting komen, als de Kamer besluit de administratieve echtscheiding tot een mogelijke route te maken. Ik heb al eerder verwezen naar hetgeen de minister erover heeft gezegd in de Tweede Kamer, namelijk dat niet kan worden gegarandeerd dat de gerechtelijke echtscheiding in alle landen buiten Europa zomaar wordt erkend, zeker niet als het gaat om bepaalde gezagsbeslissingen over de kinderen. Die zijn nu niet aan de orde bij de administratieve scheiding, want die mogelijkheid is uitgesloten. Het gaat nu puur om een scheiding van echtelieden. Naar onze inschatting zal die in heel veel landen worden erkend, ook buiten de Europese Unie.

De vraag is of dat doorslaggevend moet zijn. Ook het homohuwelijk wordt in veel landen niet erkend. Als je op een bepaald terrein principieel voor een bepaalde oplossing bent of een ontwikkeling wilt volgen en daarin voorop wilt lopen, dan zul je niet altijd meteen wereldwijd op erkenning kunnen rekenen. Overigens is Nederland met het homohuwelijk nog steeds unieker dan met de administratieve scheiding, want heel veel landen kennen die al in een of andere vorm. Als dit voorstel wordt aangenomen, loopt Nederland daarin zeker niet voorop in Europa. Heel veel landen kennen ook de administratieve scheiding waarbij wel kinderen zijn betrokken. In wezen kennen wij die al met de huidige flits scheiding. De discussie had in 2001 anders moeten worden gevoerd, want wij kennen deze vorm van scheiding al ruim vijf jaar. Die wordt nu alleen maar verbeterd.

Het lijkt mij uitgesloten dat echtgenoten zouden vergeten dat zij ervoor kunnen kiezen om het echtscheidingsconvenant aan de door de ambtenaar van de burgerlijke stand gemaakte akte te hechten. Artikel 149, lid 7, biedt deze mogelijkheid. Het spreekt voor zichzelf dat de procedure voor de ambtenaar van de burgerlijke stand erin voorziet dat echtgenoten op deze mogelijkheid worden gewezen. Dat zal zeker ook de rol zijn van de notaris, de andere scheidingsbemiddelaar of de advocaat die de procedure voorbereidt. Dan komt ongetwijfeld artikel 149, lid 7, het executieprobleem, aan de orde. Het is een verkeerde veronderstelling dat deze bepaling zo is geschreven om een voorkeurspositie te geven aan de bemiddelaars die tevens notaris zijn.

Er wordt nu reeds door scheidingsbemiddelaars en advocaten samengewerkt met de notaris, ook bij de

flits scheiding. Andersom werken notarissen met advocaten samen, indien hun cliënten het formele traject van de echtscheiding via de rechter wensen te laten lopen, bijvoorbeeld vanwege de boedelscheiding en andere vermogensrechtelijke aspecten. Ik voorzie op dit punt geen verandering na invoering van dit wetsvoorstel.

Mediation is niet gratis. Dat is thans niet het geval en het zal na de invoering van het wetsvoorstel ook niet het geval zijn. Mediation of scheidingsbemiddeling staat los van de uiteindelijke wijze waarop het huwelijk in formele opzicht wordt beëindigd. Het is een voortraject om de communicatie tussen partners te begeleiden in een emotionele fase rond het verbreken van een relatie. Zeker als er kinderen zijn, is die begeleiding van groot belang. Ik haalde al eerder de heer Koens, vice-president van het gerechtshof Den Bosch, aan.

Een echtscheiding brengt altijd kosten met zich. Deze kunnen worden beschouwd als een investering in de toekomst, in een zorgvuldige wijze van beëindigen van een jarenlange relatie en vooral als een investering in de toekomst van de kinderen. Zoals op vrijwel elke markt kan ook op de markt voor mediation worden gekozen voor een goede of een minder goede mediator, voor een goedkope of een dure. Duur is niet altijd goed en goed is niet altijd duur. Er kan worden gekozen voor een jurist-mediator of voor een psycholoog-mediator. De eerste is vaak duurder dan de tweede. Als er niet veel te bespreken is, kan met enkele uren mediation worden volstaan, maar soms is er veel overleg nodig. Er kan een voorschot worden gevraagd, maar dit is geen regel. Het lijkt mij niet nodig, op dit punt nieuwe regels te stellen. Als dat al nodig is, is dit eerder een taak van de brancheorganisaties dan van de wetgever.

De regels voor de gefinancierde rechtsbijstand zijn van toepassing, maar daarvoor geldt een bepaalde drempel. Mensen met een middeninkomen komen daar niet voor in aanmerking. Rechtsbijstandsverzekeraars zijn voornemens om op korte termijn scheidingsbemiddeling te vergoeden. Indien dit ook gebeurt, worden degenen met een middeninkomen tegemoetgekomen. Juist zij sluiten vaak een rechtsbijstandverzekering af. Wezenlijk voor het karakter van de artikel 253a-procedure is dat partijen zeer snel en direct contact met de rechter hebben. Het staat partijen vrij om een advocaat mee te nemen naar een zitting. In dat geval is de andere partij niet verplicht om ook een advocaat in de arm te nemen. De rechter is dan ook niet verplicht om een advocaat op te roepen. Dat wordt aan de partijen overgelaten. De rechter zal een scheidsrechterlijke beslissing nemen, inclusief eventuele sancties als hij denkt dat een ouder niet wil meewerken. De rechter kan ook nieuwe afspraken met partijen maken. Elders is opgemerkt dat een rechter net wat meer gezag heeft dan een bemiddelaar. Als men er met een bemiddelaar niet uitkomt, is het verstandig om snel de hulp van de rechter in te roepen.

De heer **Russell** (CDA): Mij bekruipt het gevoel dat het allemaal zeer ingewikkeld en kostbaar wordt. Een mediator moet betaald worden, ook al is zijn tarief niet hoog. Er zijn verschillende momenten ingebouwd waarop betrokkenen met kosten worden geconfronteerd. Bij de indiening van zijn voorstel heeft de heer Luchtenveld gezegd dat het charmante ervan was dat de procedure goedkoop en snel is. Het is mogelijk om een advocaat mee te nemen naar de zitting, maar dan zal de andere partij dit ongetwijfeld ook doen. Dit werkt

Luchtenveld

kostenverhogend. Mediation speelt een rol bij het ouderschapplan en uiteindelijk bij de rechter als er ruzie over dat plan is ontstaan. Het verschil van mening over de financiële afwikkeling van de scheiding blijft sterk onderbelicht. Vaak gaat het niet om de omgangsregeling alleen, maar is er ook een relatie tussen de omgangsregeling en het betalen van alimentatie. De heer Luchtenveld wees erop dat veel vaders hun kinderen niet te zien krijgen. In veel gevallen wordt echter de alimentatie niet betaald en dat leidt tot veel gedoe. Ik constateer dat er in de procedure op een aantal momenten gedoe kan ontstaan en dat als gevolg daarvan wordt afgeweken van het principe snel en goedkoop.

De heer **Luchtenveld**: In de praktijk ontstaat er nogal eens discussie over de alimentatie. Daarin heeft de wetgever inmiddels voorzien via het LBIO. Dat bureau kan snel de kinderalimentatie innen. De jurisprudentie toont aan dat er geen relatie is tussen een omgangsregeling en het betalen van alimentatie. Alimentatie is geen kijkgeld, om het populair te zeggen. De hoogte van de alimentatie heeft te maken met het inkomenspatroon en met de behoeften van beide partners na de scheiding. Er is geen relatie met de mate van omgang met de kinderen. Het zou ook niet goed zijn als er op dat gebied een soort uitruil mogelijk is. Daarom laat ik dit punt buiten beschouwing.

De heer **Russell** (CDA): U begrijpt mij verkeerd. U weet net zo goed als ik dat in de praktijk alimentatie vaak niet geïncasseerd wordt. De mogelijkheid is er wel, maar de werkelijkheid is volstrekt anders. Als iemand niet wil betalen, doet hij dat niet en dan wordt het een marteling.

Mijn punt was dat in uw voorstel op een aantal momenten bijstand nodig is van mediators, advocaten, notarissen en uiteindelijk de rechter. Bent u het ermee eens dat het een kostbaar traject kan worden? Bovendien is het nogal ingewikkeld in vergelijking met de huidige gang van zaken. Ik geef onmiddellijk toe dat het nu niet ideaal is, maar bij het beoordelen van een alternatief moet je nagaan wat er wordt toegevoegd aan de huidige praktijk. Dat is mij nog steeds niet duidelijk.

De heer **Luchtenveld**: Ik weerspreek dat er in alle gevallen een beroep gedaan moet worden op een mediator of een scheidingsbemiddelaar. Als er afspraken zijn die kunnen worden geëffectueerd – bij afspraken over geld is dat vaak het geval – volgt er in de praktijk wel degelijk loonbeslag. Soms is er een probleem, bijvoorbeeld als een van de ouders onvindbaar is. Daarmee komen wij echter op de problematiek van de bijstandsmoeders en die valt buiten dit kader. Op dat punt is een apart wetsvoorstel ingediend. Niet bij elk conflict is mediation nodig. Alleen als de conflicten zich toespitsen op de omgang met kinderen of op de opvoeding is mediation vaak geboden.

Ik wijs erop dat er sprake is van een omvangrijk probleem. Per jaar komen er 8000 kinderen bij die een van beide ouders niet zien. Dat vraagt om extra maatregelen. Vanuit die optiek zijn er experimenten met mediation gestart en wordt gezocht naar manieren om dit anders aan te pakken. Dagelijks lopen relaties vast en in een aantal gevallen komen de kinderen daarbij in de knel. Extra investeringen in Bureau Jeugdzorg of het vaker benoemen van gezinsvoogden is ook kostbaar. Met

mediation lukt het vaak wonderwel om met een beperkte investering een oplossing te vinden die recht doet aan het belang van de kinderen. De rechter is de achtervang voor de gevallen waarin dit niet lukt. Er is geen sprake van dat betrokkenen worden gestimuleerd om extra geld uit te geven als het niet nodig is. Er worden extra mogelijkheden geboden om een goede oplossing te vinden.

De **voorzitter**: Mijnheer Luchtenveld, hoe lang heeft u nog nodig voor uw beantwoording?

De heer **Luchtenveld**: Ik zal proberen om mijn betoog in tien minuten af te ronden.

De **voorzitter**: Het mag ook korter.

De heer **Luchtenveld**: Er zijn mij heel veel vragen gesteld en die probeer ik zo goed mogelijk te beantwoorden. Ik zal mijn betoog zo snel mogelijk afronden.

De rechter heeft een grote vrijheid om maatwerk te bieden. Het is ook mogelijk dat door partijen gemaakte afspraken over de concrete invulling van het ouderschap worden aangepast of tijdelijk opgeschort. Belangrijk is dat in artikel 253a een bijzonder soort rechter wordt geïntroduceerd. Deze laat zich enigszins vergelijken met de kantonrechter oude stijl. Hij moet snel een beslissing kunnen nemen om te voorkomen dat het conflict escaleert. Het is niet de bedoeling dat die beslissingen lang in stand blijven.

De introductie van gelijkwaardig ouderschap is een essentieel onderdeel van het wetsvoorstel, zoals mevrouw Broekers terecht constateert. Gebleken is dat de juridische dimensie van gezamenlijk gezag niet gebracht heeft wat verwacht werd. Daarop ben ik zojuist uitvoerig ingegaan. Ik vraag de Kamer voor zich te zien dat met invoering van het wetsvoorstel niet meer wordt gesproken in termen van hoofdverblijfplaats en omgang. Beide ouders behouden na de echtscheiding het gezag over hun kind en moeten in praktisch opzicht worden beschouwd als deeltijdouder. Het ouderschapplan legt de taakverdeling vast. Allerlei uitwerkingen zijn hierbij mogelijk, van een strikt co-ouderschap waarbij mensen soms in dezelfde straat gaan wonen omdat dit gemakkelijker is voor de kinderen tot een uitwerking waarbij een van de ouders een groter deel van de zorg op zich neemt dan de andere ouder, bijvoorbeeld omdat die een drukke baan heeft. Dat is bepaald niet uitgesloten. Het wetsvoorstel schrijft op geen enkele wijze voor dat het een fifty-fiftyverdeling moet zijn. Het gaat er ook niet in de eerste plaats om dat een ouder rechten aan de norm van gelijkwaardig ouderschap kan ontnemen, maar juist het kind. Dat is expliciet vastgelegd in artikel 251, lid drie. Een kind over wie de ouders het gezamenlijk gezag uitoefenen, behoudt na ontbinding van het huwelijk recht op de verzorging en opvoeding door beide ouders. In alle gevallen dienen beide ouders een substantiële rol te kunnen vervullen in zorg en opvoeding van hun kinderen, uiteraard behoudens het geval dat er ontzeggingsgronden zijn of een specifieke situatie van kindermishandeling of iets dergelijks. Daar gaat dit wetsvoorstel niet over. Dat is kindbeschermingswerk.

In de situatie waarin een ouder het kind in de steek laat en zich aan de ouderlijke verantwoordelijkheid onttrekt, gelden de normen van artikel 251, lid drie, en 247, lid drie, over het bevorderen van de band met de

Luchtenveld

ouder onverkort. Mij gaat het net zozeer om het prikkelen van vaders die van hun verantwoordelijkheid weglopen als het prikkelen van moeders die hun kinderen bij een vader weghouden na een echtscheiding zonder dat daarvoor goede redenen zijn. Een ouder die jaren wegblijft en opeens opduikt, zal in de meeste gevallen geen gezamenlijk gezag uitoefenen met de verzorgende ouder. Een kind heeft echter in beginsel recht op contact met een dergelijke, wellicht tot inkeer gekomen ouder.

Omdat gezamenlijk gezag in dergelijke gevallen ontbreekt, is de positie van de verzorgende ouder anders. Het onderzoek Het verdeelde kind maakt duidelijk dat het vrijwel steeds in het belang van het kind is om contact te hebben met beide ouders. Dat is ook het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Ik heb al eerder verwezen naar de jurisprudentie van de Hoge Raad. In 95% van de gevallen is er feitelijk sprake van gezamenlijk gezag. In gevallen waarin daarbij geen sprake is, is sinds 2001 het kind nooit meer toegewezen aan de vader.

De relatie van het ouderschapplan met een voorlopige voorziening is als volgt. Bij een gemeenschappelijk verzoekschrift is het vragen van voorlopige voorzieningen niet erg waarschijnlijk. Bij een eenzijdig verzoek is daarin voorzien met artikel 815, lid 5, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dat geeft voldoende mogelijkheid. Er is overgangsrecht in artikel 253a. Dat artikel heeft onmiddellijke werking en is van toepassing op de oude gevallen.

De CDA-fractie vraagt naar de gewijzigde rol van de Raad voor de Kinderbescherming. Die moet alleen worden ingezet als er echt iets aan de hand is. Bij veel echtscheidingszaken waarbij kinderen zijn betrokken, is dat niet het geval. De raad kan zich beter concentreren op die gevallen waarin dat wel aan de orde is, bijvoorbeeld als er een verzoek is om eenoudergezag toe te kennen. Dat zijn de zwaardere gevallen. De Raad voor de Kinderbescherming moet zich meer ontwikkelen naar een raad voor de gezagsbegeleiding. Indien ouders structureel moeite en problemen hebben met de uitvoering van de afspraken van een ouderschapplan kan de raad een waardevolle bijdrage in de begeleiding leveren. Een rol in de praktijk dus met meer dan een adviesfunctie. Op die manier gaat de opgebouwde expertise over gezinnen en het functioneren van gezinnen niet verloren.

Ik ben nog een antwoord schuldig op de vragen over het hoger beroep en over artikel 6 EVRM. Ik begin met de vraag over het hoger beroep. Voor de procedures van artikel 253a en 377e is gekozen om snelle actie te bieden aan de ouder die de dupe wordt van het feit dat de andere ouder zich niet houdt aan het overeengekomen ouderschapplan of aan de door de rechter vastgestelde omgangsregeling. Ik zei het al: ouderschapplannen passeren straks allemaal de rechter. Juist voor het schrijnende geval dat de ene ouder ieder contact met het kind wordt ontzegd door de andere ouder kan deze procedure een oplossing bieden. Je kunt het zien als een ordemaatregel, vergelijkbaar met de zogenaamde voorlopige voorziening in het kader van een echtscheidingsprocedure. Er is meer sprake van een scheidsrechter dan van een definitieve rechterlijke uitspraak. Ook op de voorlopige voorziening staat geen hoger beroep open. Het is geen blijvende maatregel. Het is niet de bedoeling om een van de ouders gedurende de gehele minderjarigheid buiten spel te zetten. Dat zou in strijd zijn met een andere wettelijke norm, namelijk dat het gezamenlijk gezag het uitgangspunt is. Het is een

ordemaatregel, een wijziging in het spoorboekje, meestal tijdelijk, om partijen weer op het goede spoor te krijgen.

Er zijn meer situaties waarin de wetgever oordeelt dat het niet verstandig is om door te procederen tot het oneindige, omdat het de relatie alleen maar verder verstoort. Denk aan het ontbinden van de arbeidsovereenkomst. Op een gegeven moment is het nodig dat er een rechterlijke uitspraak komt, waarmee de knoop wordt doorgemaakt. Het heeft geen zin om hoger beroep aan te tekenen, want herstel van de arbeidsovereenkomst is dan vaak niet meer denkbaar. Ook hier is sprake van een situatie waarin de omstandigheden anders zijn. Dan kan er beter om een nieuwe uitspraak worden gevraagd dan dat hoger beroep wordt aangetekend. Dan wordt de uitspraak namelijk beoordeeld op de situatie ten tijde van de aanvraag en de beslissing van de eerdere rechter.

Artikel 6 EVRM garandeert de toegang tot de rechter. Ook als er geen ouderschapplan kan worden overgelegd, heeft men toegang tot de rechter om te verzoeken om een echtscheiding. Dat staat in artikel 815, lid 3, Rechtsvordering. In een verzoekschrift moet worden vermeld over welke van de gevraagde voorzieningen overeenstemming is bereikt. Men moet dus de poging om tot overeenstemming te komen laten zien. In sommige omstandigheden zal dat niet lukken, bijvoorbeeld als een van de partijen in een blijf-van-mijn-lijfhuis zit of als er andere spanningen zijn. In normale situaties moet men echter laten zien dat men het geprobeerd heeft. De ene ouder kan tegen de rechter zeggen dat het zo kan worden opgelost en dan kan de andere ouder daar iets anders over melden. Als het een eenzijdig verzoek is, dan zal de indiener daar het nodige over zeggen. De rechter zal het dan ontvankelijk verklaren. Ik verklaar hier dat daarbij de ruime interpretatie moet worden gevolgd. Het is niet de bedoeling dat de zaak heel snel niet-ontvankelijk wordt verklaard. Ook de rechter heeft zich rekenschap te geven van artikel 6 EVRM en die zal dat dus wel degelijk toetsen. Ik verwacht dat de minister ook nog wel op dit punt zal ingaan. Het is namelijk precies hetzelfde geformuleerd als in het wetsvoorstel van de regering.

Door de amendering in de Tweede Kamer is het ouderschapplan gekoppeld aan het verzoekschrift. Dat is ook het geval bij een eenzijdig verzoek. Anders zou er een vluchtroute ontstaan. Dan zou er bij een gemeenschappelijk plan wel een ouderschapplan overlegd moeten worden en bij een eenzijdig verzoek niet. Prof. Antokolskaja pleit hiervoor, maar voor die vluchtroute heeft de Kamer niet willen kiezen. Dan is het mogelijk dat één partij een verzoekschrift indient en dat de ander geen verweer voert, waardoor de verplichting om een ouderschapplan op te stellen kan worden ontlopen.

Ik hoop de meeste vragen te hebben beantwoord. Voorzover dat niet het geval is, ben ik graag bereid er in tweede termijn nader op terug te komen. Ik doe een dringend beroep op de Kamer iets te doen aan dit urgente maatschappelijke probleem.

De heer **Russell** (CDA): Wat is de sanctie op het niet indienen van het ouderschapplan? In het voorstel van de minister is het niet-ontvankelijkheid. Wat is het bij u?

De heer **Luchtenveld**: Dan is het ook niet-ontvankelijkheid.

Luchtenveld

De heer **Russell** (CDA): Dat staat nergens. Voegt u dat er nu aan toe?

De heer **Luchtenveld**: Er is gekozen voor dezelfde sanctie, dus niet-ontvankelijkheid. Daarvoor geldt dezelfde toegang van artikel 6 EVRM. De rechter zal moeten beoordelen of ouders toch toegang tot de rechter moeten hebben, omdat zij er samen niet uitkomen. Zij moeten echter eerst samen een poging doen.



Minister **Donner**: Voorzitter. Een van de belangrijkste vragen was wat bij afhandeling van dit wetsvoorstel het lot van het wetsvoorstel is dat in de Tweede Kamer ligt. Ik wijs erop dat niet enkel het oordeel van deze Kamer beslissend is voor het lot van het wetsvoorstel. Het gaat ook om de vraag in hoeverre de regering contraseign kan verlenen, dus het wetsvoorstel kan bekrachtigen. Als dit wetsvoorstel tot wet zal worden verheven, dan is de enige logische stap het wetsvoorstel dat in de Tweede Kamer ligt in te trekken. Het betreft een regeling die mede door deze regeling bestreken wordt. Ik zal niet zeggen dat het hetzelfde is. Dat is ook de reden dat het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is blijven liggen. Ik zal niet verheven dat de regering zich niet kan vinden in dit voorstel, hoewel beide voorstellen in het proces van wetgeving naar elkaar toe zijn gegroeid. Op fundamentele punten kiest de regering voor andere uitgangspunten. In de eerste plaats betreft dat de administratieve echtscheidingsprocedure. In de tweede plaats betreft dat het uitgangspunt met betrekking tot het voortgezet ouderschap. In de derde plaats zijn er procesrechtelijke aspecten van toegang tot de rechter en de regeling rond de snelle toegang.

De regering vindt dat de voorgestelde administratieve scheiding geen meerwaarde heeft ten opzichte van de bestaande regelingen. Het zal zeker geen flitsscheiding zijn. In plaats van één rechterlijke instemming moet men twee instemmingen halen. In de eerste plaats moet de notaris, de advocaat of de mediator instemmen met de overeenkomst. In de tweede plaats moet de ambtenaar van de burgerlijke stand vaststellen dat er gescheiden wordt. Dat betekent dat de kosten eerder hoger zullen zijn. Het gaat niet om een zaak die voor de rechter is. Er zijn dus ook geen kosten te verhalen op de rechtsbijstand, want er is geen rechtsgeschil. Er wordt een aantal eisen gesteld aan de overeenkomst die getekend moet worden. De situatie is dus totaal anders. Er zullen zonder meer extra kosten verbonden zijn aan de uitvoering van dit wetsvoorstel. Ook de vereniging van ambtenaren van de burgerlijke stand heeft dat aangegeven. Er zullen eisen inzake opleiding en andere kwalificaties worden gesteld aan ambtenaren van de burgerlijke stand die hierbij zijn betrokken. Van hen wordt een andere kwaliteit verwacht, mede in het licht van de statutaire functie die zij krijgen. De kosten zullen dan ook voor de ouders noch voor de Staat meevallen.

De procedure heeft waarschijnlijk uiteindelijk meer nadelen dan voordelen voor de echtgenoten. De redenering van de heer Van Raak impliceert dat de administratieve scheiding nooit zal worden toegepast. Als partijen op deze wijze tot overeenstemming komen, dan hebben zij een zeer harmonieus huwelijk en kunnen zij nooit zonder tranen voor de ambtenaar van de

burgerlijke stand verklaren dat hun huwelijk duurzaam ontworpen is, want dan zouden zij daar staan te liegen. Kortom, iedereen moet naar de rechter, om de ene of om de andere reden.

Het argument dat het initiatiefwetsvoorstel voordelen biedt voor de kinderen, heeft betrekking op de andere aspecten: het ouderschapplan, het voortgezet ouderschap en de omgangsregeling. Dat er makkelijker overeenstemming over de kinderen kan worden bereikt, houdt echter geen verband met de administratieve scheiding, omdat die mede op grond van amendementen van de Tweede Kamer niet van toepassing zal zijn in het geval dat er kinderen zijn. Die voordelen zitten dus wel besloten in het ouderschapplan en de uitgangspunten van de regeling, maar zijn niet gebaseerd op dit punt.

De winst voor partijen zou moeten zijn dat men zonder de rechter tot een echtscheiding kan komen, maar dat is hoofdzakelijk psychologische winst. Als partijen het verzoekschrift met een overeenkomst bij de rechter indienen, zal er namelijk geen zitting plaatsvinden en wordt de echtscheiding buiten verschijnen van partijen uitgesproken. Dat zal niet het geval zijn bij afhandeling door de ambtenaar van de burgerlijke stand. In dat licht klopt het beeld dus niet dat er veel voordelen zijn. Ook als er geen kinderen zijn, kunnen partijen de rechter vragen om zaken waarover men overeenstemming heeft bereikt, op te nemen in de beschikking zodat ze executoriale titel zullen krijgen voor andere instanties. Dat zal niet het gevolg zijn van een procedure op basis van de administratieve scheiding, behalve als er een notaris bij wordt ingeschakeld.

Er is gewezen op de beroepsaansprakelijkheid van de functionarissen die worden ingeschakeld bij de overeenstemming; een relevant punt waarvan wij de consequenties nog moeten bezien. Deze aansprakelijkheid is een andere dan een normale. De normale beroepsaansprakelijkheid van een advocaat berust in het feit of hij een goed advies aan zijn cliënt geeft. In dit geval kan hij echter worden aangesproken op de evenwichtigheid van de uitkomst. Dit geldt idem dito voor de notaris, die normaal gesproken zo getrouw mogelijk moet registreren wat de overeenstemming is maar niet of die evenwichtig is. De functie van de mediator ligt normaal vooral in het begeleiden van het proces tot overeenstemming en niet in de vraag of die overeenstemming evenwichtig is. Die aansprakelijkheid zullen zij nu wel moeten bevestigen met de handtekening. De gevolgen hiervan kunnen nog niet goed worden overzien.

Mevrouw Tan heeft gevraagd naar de positie van de ambtenaar bij de echtscheiding; dit is al beantwoord door de heer Luchtenveld. Zijn functie is wel statutair. De toetsing zal betrekking hebben op de vraag of aan de rechtselementen is voldaan, maar niet op de inhoud. De waarborg zal moeten worden gezocht bij degenen die de overeenkomst hebben begeleid. Tegen de eventuele weigering van de ambtenaar staat beroep open bij de burgerlijke rechter op grond van artikel 27, Boek I.

De statutaire betekenis van de ambtenaar is wezenlijk voor de erkenning buiten Nederland van de echtscheiding. Dat levert bij de flitsscheiding ernstige problemen op, althans in de gevallen waarin men in het buitenland wil hertrouwen. Daar kan men worden geconfronteerd met het verwijt van bigamie, althans het bestaan van een huwelijk dat volgens Nederlands recht wel maar volgens buitenlands recht niet ontbonden is. De enige remedie is dan om opnieuw te trouwen met de

Donner

persoon van wie men gescheiden is en vervolgens opnieuw te scheiden maar dan via de rechter. Het gaat niet om een zeer groot maar wel om een substantieel aantal mensen die hier tegen op zijn gelopen.

Met de wijzigingen die nu in de regeling zijn aangebracht, meent ook de regering dat deze Brusselproof is. Uiteraard weet je nooit – ook de heer Luchtenveld heeft dit betoogd – hoe andere overheden zullen reageren en hoe zij dit in hun eigen recht zullen opnemen. Het constitutieve element is wezenlijk in het licht van het Haags Echtscheidingsverdrag en het Verdrag van Luxemburg uit 1969 over erkenning van beslissingen inzake de huwelijksband. Dit element is nu een onderdeel van het voorstel. Voor de regering is dit alles reden om niet nodeloos te willen experimenteren met mogelijkheden buiten de rechter om. Wij weten één ding zeker: de uitspraken van de rechter worden in ieder geval op dat punt erkend. Er blijven natuurlijk altijd landen die iedere echtscheiding ontkennen, of die nu via de rechter of op een andere wijze wordt geregeld, maar daar is geen kruid tegen gewassen.

Het tweede punt waarop er een wezenlijk verschil is met het voorstel van de regering, betreft niet het gegeven dat uitgegaan wordt van het voortgezet ouderschap maar wel de vraag van welke norm de wetgever daarbij uitgaat. Hierbij waren een groot aantal punten van verschil, die voor een deel zijn weggenomen maar voor een ander deel nog steeds in de voorliggende regeling zitten. Zij gaat primair uit van het gelijkwaardig ouderschap in het belang van de ouders. Het voorstel van het kabinet gaat uit van voortgezet ouderschap in het belang van het kind. Op een aantal punten komen de voorstellen overeen, omdat het in de regel in het belang van het kind wordt geacht dat beide ouders belast blijven met de verzorging. Dat is echter niet het vooronderstelde uitgangspunt, maar hooguit het uitgangspunt tenzij het tegendeel blijkt. Daarom zijn in het wetsvoorstel van de regering een aantal beperkingen mogelijk die niet vermeld zijn in dit initiatiefwetsvoorstel. De regelingen zijn dus inderdaad op een aantal punten gelijkgetrokken, maar een belangrijk verschil blijft de vraag: in wiens belang is het voortgezet ouderschap? Gaat het om het belang van de beide ouders om met hun kind om te gaan, of om het belang van de ontwikkeling van het kind dat een relatie wil hebben met beide ouders? Dat werkt dus vooral uit in een aantal elementen die nog in het initiatiefwetsvoorstel zitten.

De wijze waarop het ouderschapplan nu in de wet is opgenomen vormt een onderdeel van het voorstel dat in de Tweede Kamer voorligt. Ik ben gaarne bereid om een en ander opnieuw te bezien in het licht van de punten die hier zijn opgebracht, als dat nodig is, en daarover dan duidelijkheid te verschaffen. Er moet een ouderschapplan zijn, ook al staat daarin dat men het over geen enkel onderdeel eens is geworden, bijvoorbeeld omdat het slechts eenzijdig is ingediend. Het betreft dus een procedurele eis en geen substantiële eis, en daarom is er naar ons oordeel geen sprake van een wezenlijke belemmering in strijd met artikel 6. Het betreft een procesrechtelijk kader.

Het ouderschapplan is dus een processuele eis en bij het verzoekschrift dient dit ouderschapplan te worden toegevoegd. Vervolgens is het aan de ouders, overeenkomstig de huidige werkwijze bij het echtscheidingsconvenant, of zij de afspraken die zij in het ouderschapplan hebben vastgelegd ook in de beschikking willen

laten vastleggen. Die keuze hebben de ouders als zij bij de rechter zijn. Bij de ambtenaar is dat uiteraard niet het geval. Dit kan weer van belang zijn voor de executoriale titel. Voor de gevraagde voorzieningen geldt de substantiëeringsplicht. Dit kan alle afspraken van het ouderschapplan betreffen, maar men kan zich er bijvoorbeeld ook toe beperken om de kinderalimentatie in de beschikking op te nemen.

De heer Russell wees op artikel 819 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het wetsvoorstel zal op dat punt inderdaad moeten worden aangepast.

Van verschillende zijden is erop gewezen wat het voorstel betreffende de vormvrije toegang ingevolge 253a inhoudt, namelijk de mogelijkheid om direct en zonder verzoekschrift zich tot de rechter te wenden als de afspraken van het ouderschapplan of de rechterlijke beslissing niet worden nagekomen. Tevens noemt het voorstel een aantal consequenties hiervan. De rechtbank zal binnen drie weken nadat de aanvraag is binnengekomen hierover moeten oordelen.

Ook ik ben van mening dat wij moeten bezien in hoeverre wij de omgang effectiever kunnen doen zijn. In de Tweede Kamer is dit bij herhaling aan de orde gekomen. Het kabinet meent echter niet dat het voorstel om zonder meer toegang te bieden tot de rechter, terwijl het hoger beroep niet wordt toegestaan, de oplossing zou bieden voor deze problematiek. Dan zou de zeeffunctie van de noodzaak tot het opstellen van een verzoekschrift, met inschakeling van een advocaat, verloren gaan. Er zal niet minder behoefte bestaan aan toegang tot de rechter wegens het ouderschapplan. Dit geldt misschien wel voor het begin van de echtscheiding, maar niet als het gaat om de ruzies die naderhand kunnen ontstaan. Het doel van de eis van het ouderschapplan, ook in het regeringsvoorstel, is dat men eerst nadenkt over de vraag wat men bij de echtscheiding allemaal wil regelen. Dit laat onverlet dat het niet zeker is dat het ouderschapplan soulaas zal bieden op het punt van de omgang, waarover de ruzies doorgaans ontstaan. Ik meen dat er op dit punt enige reden kan zijn voor een zeeffwerking. Het moet niet zo zijn dat, als de ene dag de vakantie wordt vertraagd, men de volgende dag de rechter daarin mengt, en het proces doorloopt.

In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kennen wij tot nu toe twee procedures van ingang, te weten de dagvaarding en het verzoekschrift. Nu wordt er een derde procedure geïntroduceerd, maar het is volstrekt onduidelijk in hoeverre andere regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering daarop van toepassing zullen zijn. De vraag is of zij geen van alle van toepassing zullen zijn, of ten dele, naar redelijkheid volgens de rechter. Ook is het de vraag op welke wijze allerlei andere zaken, zoals het procesreglement, mutatis mutandis moeten worden toegepast. Belangrijk element is ook dat het verzoekschrift moet aangeven wie de belanghebbenden zijn en wat hun adressen zijn. In de aanvraag hoeft niet te staan waar de partij woont tegen wie men zich richt. Men heeft ook geen last om de andere partij op te sporen. De zorg daarvoor komt bij de rechtbank te liggen. Gegeven de procedures is het niet zeker of hieraan kan worden voldaan.

Wat betreft het uitsluiten van het hoger beroep merk ik op dat de uitspraak van de rechter een regeling zal betreffen inzake de uitoefening van het ouderlijk gezag. Daarmee is de uitspraak een substantiële rechtsbeslissing. Het zou onlogisch zijn om te bepalen dat

Donner

hertegen geen hoger beroep mogelijk is, vanuit een redenering in de trant van: er moet maar snel een knoop worden doorgemaakt. Dit zou een wezenlijke verandering in het Nederlandse systeem van burgerlijke rechtsvoorde- ring en van rechtspleging betekenen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik hoor twee verschillende geluiden van achter de tafel van de indiener en de regering. De indiener zegt dat er bij bemiddeling een beroep kan worden gedaan op gesubsidieerde rechtsbij- stand. De minister ontkent dit. De vraag is nu, wie er gelijk heeft. Als de minister gelijk heeft, is hij dan niet bang dat mensen met een laag inkomen bijzonder weinig genegen zullen zijn om een beroep te doen op bemidde- ling?

Minister **Donner**: De bemiddeling vormt nu al onderdeel van de gang naar de rechter. Daarvoor kan rechtsbijstand worden verleend. In de discussie in de Tweede Kamer heb ik ook aangegeven dat voor de bemiddeling in de andere procedure eventueel dezelfde tarieven van toepassing zijn. Ik weet niet of het kostendekkende tarieven zijn. Aangezien het geen onderdeel van de rechtsgang betreft – men gaat immers niet naar de rechter – is er sprake van een andere situatie.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief van de Tijdelijke Commissie Subsidiari- teitstoets van 13 juni 2006 met het advies en bijlagen aan de beide Kamers ter zake van COM (2006) 168 (gewijzigd voorstel voor een EG-richt- lijn inzake strafrechtelijke maatregelen ter verzekering van de handhaving van intellectuele eigendomsrechten) (30587).**

De **voorzitter**: Ik stel voor, in te stemmen met het advies.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 25 april 2005 te Luxemburg totstandgekomen Verdrag betreffende de toetreding van de Repu- blik Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (met Akte, Protocol, Slotakte en Bijlagen); Trb. 2005, 196 (30256, R1800).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Bot**: Voorzitter. Ik heb opnieuw met veel belangstelling geluisterd naar de bijdragen van de geachte afgevaardigden en naar de brede zin waarin er gediscussieerd is over het heel belangrijke thema van de uitbreiding van de Europese Unie.

Ik denk dat het aan het begin van dit debat gepast is om ook nog even stil te staan bij het waarom van de toetreding. Na de omwentelingen aan het eind van de

jaren tachtig en begin van de jaren negentig, stond een grote groep landen in Oost-Europa aan de rand van de politieke destabilisatie en economische en maatschappe- lijke ontwrichting. Het perspectief op toetreding tot de Europese Unie heeft de ontwikkeling van deze landen de juiste richting en energie gegeven. Ik kan mij in die zin dus ook goed vinden in de politieke positietekening van de heer Van Middelkoop die de vijfde uitbreiding als laatste fase in de hereniging van Europa terecht in een politiek-historisch perspectief heeft geplaatst. Hij heeft gezegd dat dit de laatste keer is dat er een uitbreiding van dit soort plaatsvindt. Ik zou daaraan willen toevoe- gen dat iedere uitbreiding een apart soort uitbreiding is. De uitbreiding met het Verenigd Koninkrijk en Ierland had een bepaald karakter, net zo goed als die met Spanje en Portugal. Dit is natuurlijk een heel bijzondere uitbreiding, omdat zij past in de positietekening van de heer Van Middelkoop van wat er in Oost-Europa gebeurt. Hiermee ronden wij dat deel van de twaalf af. Wij kunnen echter ook niet om het feit heen dat wij afspraken gemaakt hebben met een bepaald aantal landen. Ik wijs op wat wij nu aan het doen zijn met Kroatië en met Turkije. Ik wijs op de westelijke Balkan, waarmee natuurlijk perspectieven zijn geopend. Dat zullen inderdaad onderhandelingen zijn van een totaal ander natuur en karakter dan wat wij nu achter de rug hebben.

Dat hierdoor perspectief en stabiliteit gegenereerd zijn, lijkt misschien vanzelfsprekend, maar het is niet vanzelfsprekend zo gekomen. Visie en volhardend leiderschap zijn nodig, soms ook offers op bepaalde terreinen. Dat kan soms pijn doen, maar daarvoor mogen wij niet weglopen. Ik denk dat de baten uiteindelijk groter zijn dan de kosten. Ik zeg dat ook tegen de heer Kox die daar vraagtekens bij gezet heeft. Ik denk dat dit met name geldt voor een relatief klein land zoals Nederland.

Voorzitter, maar toch. De vijfde uitbreiding is geen geschiedenis van alleen maar rozengeur en maanden- schijn, dat zeg ik dan ook tegen de heer Kox. De doemscenario's die zo veelvuldig geschetst zijn voorafgaande aan de toetreding van de Laken-10 zijn geen realiteit geworden. Tegelijkertijd kunnen Bulgarije en Roemenië niet zonder meer vergeleken worden met de Laken-10. Hun ontwikkeling is geworteld in hun eigen, specifieke geschiedenis en kent daardoor eigen, specifieke problemen. Om die reden hebben beide landen uiteindelijk aanzienlijk meer tijd dan de Laken-10 nodig gehad om zich voor te bereiden op de verplichtin- gen van het EU-lidmaatschap. Tegelijkertijd heeft de jubelstemming over de uitbreiding inmiddels plaats gemaakt voor een realistische en zakelijke benadering, waarbij de EU strenger dan ooit is gaan letten op het kunnen voldoen aan de criteria. Dat past ook in het debat dat wij vandaag hebben over vrijwaringsmaatregelen, de mogelijkheid tot uitstel met een jaar en de mogelijkheid om te monitoren.

Tegen deze achtergrond heeft de Europese Commissie onlangs wederom voortgangsrapporten uitgebracht over de stand van zaken. Ik zal daar nu een paar woorden aan wijden, waarbij ik mij zal concentreren op de actuele stand van zaken op het beleidsterrein waar met name in Bulgarije nog veel zorgen over bestaan. In Bulgarije is toegezegd dat de grondwet gewijzigd zal worden. Ik heb daar gisteren tijdens de Raad Algemene Zaken met mijn Bulgaarse ambtgenoot over gesproken. Hij heeft gezegd dat men niet alleen die toezegging gedaan heeft, maar