

Vergaderjaar 1994±1995

24 257

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van enige andere wetten in verband met de reorganisatie van de raden voor de kindbescherming

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 juni 1995 en het nader rapport d.d. 6 juli 1995, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 februari 1995, no.95 001204, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van enige andere wetten in verband met reorganisatie van de raden voor de kindbescherming.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 februari 1995, no. 95 001204, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 juni 1995, nr. W03.95 0065, bied ik U hierbij aan.

1. Het geldende artikel 238 Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) voorziet in een raad voor de kindbescherming per arrondissement.

De huidige raden voor de kindbescherming zijn zelfstandige bestuursorganen. Het begrip zelfstandig bestuursorgaan wordt hier gehanteerd in de betekenis die het regeringsstandpunt «Functionele decentralisatie» (hierna: regeringsstandpunt) hieraan heeft gegeven, namelijk een orgaan waaraan de uitoefening van een bestuurlijke taak is opgedragen zonder dat er een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is (kamerstukken II 1990/91, 21 042, nr. 4, blz. 8).

Zoals het College van advies voor de justitie de kindbescherming in zijn advies van 14 december 1994 heeft opgemerkt, ontbreekt in de memorie van toelichting een expliciete uiteenzetting omtrent de staats- c.q. bestuursrechtelijke positie van de nieuwe raad voor de kindbescherming.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de nieuwe raad zelfstandigheid heeft en houdt ten aanzien van de uitvoering van de taken die de raad zijn opgedragen (memorie van toelichting, paragraaf 1. Algemeen). Later in de toelichting wordt evenwel gesproken over de raad als dienst van het ministerie (memorie van toelichting, paragraaf 3). Als de raad een dienst van het ministerie is, kan hooguit sprake zijn van interne verzelfstandiging of deconcentratie, niet van functionele decentralisatie. De vormgeving in het wetsvoorstel duidt niettemin op het zijn van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). In het als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegde concept van een nieuw Organisatiebesluit raad voor de kindbescherming wordt echter aan de Minister van Justitie een vergaande aanwijzingsbevoegdheid toegekend. De aanwijzingen van de minister kunnen op grond van het nieuwe

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

besluit zo nodig ook op een concreet geval betrekking hebben, zij het slechts onder bijzondere omstandigheden (nota van toelichting concept-besluit).

Deze bijzondere aanwijzingsbevoegdheid doet naar de mening van de Raad van State afbreuk aan het zelfstandig karakter van het zbo en is in strijd met de aanpak van de door de regering geformuleerde punten die in acht genomen moeten worden bij de instelling van publiekrechtelijk vormgegeven zbo's.

Volgens het regeringsstandpunt mag de beïnvloeding door de minister niet zo ver gaan dat de minister de bevoegdheid heeft ook aanwijzingen in individuele beslissingen te geven. Deze bevoegdheid zou het orgaan van een zelfstandig tot een feitelijk hiërarchisch ondergeschikt orgaan maken (regeringsstandpunt, bladzijde 27).

Nu dit laatste hier het geval is, komt de vraag op waarom gekozen is voor handhaving van de externe zelfstandigheid. Als vergaande bevoegdheden voor de minister en daarmee volledige ministeriële verantwoordelijkheid nodig wordt geacht, lijkt interne verzelfstandiging meer aangewezen.

Uit de brief van 4 maart 1994 van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal maakt de Raad op dat dit aanvankelijk ook de bedoeling was. Onder 3.4 Juridische vormgeving staat daar geschreven dat de gedachten uitgaan naar een vorm van interne verzelfstandiging, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid intact blijft en de uitvoeringsorganisatie voor financieel en personeel beheer de ruimte krijgt (kamerstukken II 1993/94, 21 980, nr. 26, blz. 5).

Voor beantwoording van de vraag welke organisatievorm voor de nieuwe raad het meest aangewezen is, dient eerst duidelijk te worden welke doelstellingen met de reorganisatie worden nagestreefd. In de memorie van toelichting wordt een aantal overwegingen genoemd die voor de minister redenen zijn tot wijziging van de organisatie van de raden voor de kinderbescherming:

1. het efficiënt en effectief, met de blik naar buiten gericht en adequaat door de raad uit kunnen voeren van zijn taak (memorie van toelichting, paragraaf 1);

2. een striktere scheiding van beleid en uitvoering (memorie van toelichting, paragraaf 2);

3. noodzaak van schaalvergroting (memorie van toelichting, paragraaf 2).

De Raad betwijfelt of de onder 1 tot en met 3 genoemde overwegingen sinds het verschijnen van het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» van de commissie-Sint (hierna: rapport Sint) nog redenen voor externe verzelfstandiging zijn. In dat rapport, waarvan de regering vooralsnog uitgaat blijkens de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 26 januari 1995, wordt betoogd dat de overweging verbetering/rationalisering van de rijksdienst geen zelfstandige overweging of argument voor externe verzelfstandiging meer kan zijn. In die brief wordt opgemerkt dat de regering op dit punt het regeringsstandpunt herneemt (kamerstukken II 1994/95, 21 042, nr. 15, blz. 2).

Aanbeveling 6.6 van de commissie-Sint luidt als volgt: «Interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging (niet zijnde privatisering) kunnen naar het oordeel van de commissie als gelijkwaardig worden beschouwd als het gaat om hun mogelijke betekenis voor het beter functioneren van de rijksdienst» (rapport Sint, bladzijde 21).

Resterende overwegingen om de externe zelfstandigheid te handhaven zijn:

± inschakeling van deskundigen of ervaren bestuurders;

± het mogelijk maken van zelfbestuur;

± het medeverantwoordelijk maken van maatschappelijke organisaties (kamerstukken II 1994/95, 21 042, nr. 4, blz. 14 en volgende).

Zoals de commissie-Sint in haar rapport heeft gezegd, betekent het aanwezig zijn van één of meer argumenten op grond waarvan externe verzelfstandiging kan worden overwogen nog niet dat per se extern verzelfstandigd zou moeten worden (rapport Sint, bladzijde 13). Altijd blijft het van geval tot geval een zaak van politieke afweging waarvoor niet vooraf objectiveerbare criteria en argumenten kunnen worden gegeven. De commissie noemt onder meer de politieke gevoeligheid van een onderwerp als voorbeeld van een aspect dat sterk bepalend is voor de uiteindelijke keuze. Dit aspect zou bij de raden voor de kinderbescherming ook een argument kunnen zijn om over te gaan naar interne zelfstandigheid.

Gelet op het vorenstaande zou naar het oordeel van de Raad voor interne zelfstandigheid gekozen moeten worden. Daarbij dienen in de wet de huidige

taken van de raden voor de kinderbescherming aan de minister te worden toegekend en door de raad namens hem te worden uitgevoerd.

1. De Raad gaat er vanuit dat in het wetsvoorstel wat betreft de vormgeving ervoor is gekozen dat de raad een zelfstandig bestuursorgaan zou zijn. Dat is niet het geval. De raad voor de kinderbescherming is een dienst van het ministerie en hiërarchisch ondergeschikt aan de minister.

Zoals de Raad terecht opmerkt worden met de reorganisatie een aantal, door de Raad genoemde, doelstellingen nagestreefd. Voor het bereiken van deze doelstellingen is externe verzelfstandiging niet noodzakelijk. Evenmin is daarvoor een interne verzelfstandiging noodzakelijk. Volstaan kan worden met gedeconcentreerde en gemandateerde bevoegdheden. Dat is de weg die zal worden gevolgd. De gedachte dat de raden voor de kinderbescherming zelfstandige bestuursorganen zijn, kan postvatten in het licht van de huidige structuur van de raad. Daarin is volgens de wet de raad het college en biedt het bureau van de raad het college ondersteuning. In de praktijk is de raad echter het bureau van de raad met zijn directeur en is de oorspronkelijke functie van het college sterk naar de achtergrond verschoven. Er bestaat met andere woorden een discrepantie tussen wet en praktijk. In de over de raad voor de kinderbescherming verschenen rapporten van zowel de subcommissie Kinderbescherming (het rapport «Rechtzetten») als van de Commissie taak en functie raden voor de kinderbescherming komt dan ook naar voren dat de verhouding tussen het bureau van de raad en het college niet duidelijk is. De kruising tussen van oorsprong particulier initiatief en overheidsorgaan wordt als tweeslachtig en diffuus gekenschetst.

Zoals in de memorie van toelichting aangeduid, kan men dan twee kanten op: enerzijds de kant van het versterken van de positie van het college. Dat zou de weg zijn, waarbij de raad voor de kinderbescherming als een zelfstandig bestuursorgaan gekenschetst zou kunnen worden. Anderzijds de kant van het opheffen van de colleges en het benadrukken van de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de werkzaamheden van de raad. De laatste weg is gekozen.

De vormgeving van de huidige raden vond plaats in een tijd waarin de gedachten over zelfstandige bestuursorganen, in- en externe verzelfstandigingen en deconcentratie van bevoegdheden nog niet zover waren gevorderd als thans. Voor de toekomst zijn cruciaal in het wetsvoorstel en het daarbij behorende concept-Organisatiebesluit enerzijds de opheffing van de colleges van de raden en anderzijds de versterkte aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie. Geplaatst in historisch perspectief kunnen deze voorstellen niet anders dan tot de conclusie leiden dat de raad een dienst van het ministerie is.

Dat neemt niet weg dat deze dienst ten aanzien van de uitvoering van de taken binnen gestelde en te stellen kaders zelfstandigheid heeft. Uiteraard laat deze zelfstandigheid de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de taakuitvoering onverlet. Deze verantwoordelijkheid zal in de praktijk tot uitdrukking komen door het uitoefenen van toezicht op de kwaliteit van de taakuitoefening, zorg voor enige mate van uniformiteit in de concrete taakuitoefening en controle op de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen.

Ter verduidelijking van een en ander is in artikel 238, tweede lid, bepaald dat de wettelijke taken en bevoegdheden van de raad voor de kinderbescherming door de raad namens de minister worden uitgevoerd.

2. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 8 juni 1995,
no.W03.95 0065, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft**

± Artikel VI, dat de intrekking van een onderdeel van de regeling regelt,
overbrengen naar de Overgangs- en slotbepalingen.

± In artikel VI, overeenkomstig aanwijzing 180, onder F, van de Aanwijzingen
voor de regelgeving kamerstuknummer 23 808 toevoegen.