

Wijziging van de bepalingen betreffende de voogdijraden, voorkomende in het Burgerlijk Wetboek, en — in verband daarmede — wijziging van andere wetten

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden bij brief van 19 Mei 1954)

No. 5

Algemene beschouwingen

Uitgangspunt en algemene strekking van het ontwerp. De ondergetekende stelt het op prijs, dat de vaste Commissie voor Justitie waardering had voor de indiening van het wetsontwerp en met grote belangstelling daarvan heeft kennis genomen.

Het ontwerp is vier weken na het optreden van de ondergetekende bij de Staten-Generaal ingediend en men kan dus — zoals reeds bij de behandeling der justitiebegroting voor 1954 in de Tweede Kamer werd opgemerkt (*Handelingen*, blz. 2137) — wel begrijpen, dat de inhoud van ontwerp en toelichting vrijwel geheel door zijn ambtsvoorganger is opgesteld. Dat de ondergetekende daarmede kon instemmen, blijkt reeds uit de indiening zelve, doch hij vindt in de algemene beschouwingen van het Voorlopig Verslag een welkome gelegenheid om een nadere uiteenzetting te geven van zijn opvattingen over de taak van het particulier initiatief in de kinderbescherming en de verhouding van het particulier initiatief tot de Overheid.

De ondergetekende wil op deze plaats gaarne nog eens herhalen en bevestigen hetgeen hij reeds enige malen schriftelijk en mondeling aan de Staten-Generaal heeft medegedeeld (o.a. Justitiebegroting 1954, Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer, blz. 22) namelijk, dat ook zijns inziens met betrekking tot de opvoeding in het algemeen en tot die in het kader van de kinderbescherming in het bijzonder, de taak van het particulier initiatief primair is en dat de Overheid slechts dan de uitvoering in handen mag, maar dan ook moet nemen, wanneer het particulier initiatief, ook bij voldoende financiële steun, daarin tekort schiet.

Wanneer daarbij, zoals bij het onderhavige ontwerp, ook de verhouding van particuliere instellingen tot de voogdijraden, zoals zij thans zijn en na reorganisatie zullen zijn, ter sprake komt, dient men zich het karakter van die raden goed voor ogen te stellen. De voorbereiding van rechterlijke beslissingen met betrekking tot de persoonlijke vrijheid en tot het ingrijpen in het ouderlijk gezag, beslissingen in de publiekrechtelijke sfeer derhalve, was vroeger uitsluitend aan het openbaar ministerie opgedragen. Daarnaast zijn door de Kinderwetten van 1901 nieuwe organen, de voogdijraden, in het leven geroepen. Wat daarmede werd beoogd, blijkt uit het volgende citaat uit de Memorie van Toelichting op het ontwerp, dat tot de Wet van 6 Februari 1901, *Stb.* 62, heeft geleid (*Bijlagen Handelingen* Tweede Kamer 1897—1898, no. 189 (3), blz. 20—21, De Vries en Van Tricht, Deel I, blz. 507—509):

„Zal het instituut van ontheffing en ontzetting in de praktijk goede vruchten dragen, dan moet den rechter, zoo bij de toepassing van die maatregelen zelve als bij de keuze van den persoon die de plaats van den onthevene of ontzette zal vervullen, een meer deskundige en betere voorlichting verzekerd zijn, dan het Openbaar Ministerie hem kan verschaffen. Onthouding van die betere voorlichting zou het instituut tot een doode letter maken.

De werkring van het Openbaar Ministerie eigent er zich niet toe om den daarmede belasten ambtenaar tot den meest bevoegden beoordeelaar te vormen van de eischen waaraan in elk bijzonder geval — men denke aan den uiteenloopenden leeftijd der kinderen in wier voogdij is te voorzien — de te

benoemen voogd behoort te voldoen. Met veronachtzaming van die waarheid het Openbaar Ministerie als deskundige aan te wijzen, zou de voorlichting in vele gevallen tot een bloote formaliteit verlagen.

Het is daarom dat in art. 385a van het ontwerp wordt voorgesteld in ieder arrondissement een „voogdijraad” in het leven te roepen, als instelling die, deskundige bij uitnemendheid, in ieder bijzonder geval den rechter de noodige zekerheid zal kunnen verschaffen omtrent de vraag of een bepaalde persoon, vereniging, stichting of instelling van weldadigheid als de meest geschikte verzorger van een bepaalden minderjarige is te beschouwen.

Vraagbaak van den rechter is derhalve in de eerste plaats het karakter van den voogdijraad. Aangewezen om den rechter als adviseur ter zijde te staan, zal de voogdijraad rondom zich geschaard zien de bijzondere verenigingen die zich de bevordering van de belangen der verwaarloosde jeugd ten doel stellen; men denke aan de verenigingen „pro juventute” en dergelijke. Het orgaan van het openbaar gezag zal het centraalpunt zijn, van waaruit de Staat verbinding aanknoopt met de particuliere instellingen, eenerzijds ter verkrijging, anderzijds ter verstrekking van hulp en voorlichting ter bereiking van het groote doel dat met het grondkenbeeld van dit wetsvoorstel wordt beoogd.

Door aanstelling van buitengewone leden, agenten of correspondenten van den voogdijraad in de verschillende gemeenten van het arrondissement, zal het die instelling gegeven zijn overal door eigen waarneming de behoefte aan bescherming te ontdekken en door mondelinge bespreking de geschiktheid van de tot hulp geneigde verenigingen, stichtingen en instellingen te beoordeelen of hunne tusschenkomst in bepaalde gevallen in te roepen.

De samenstelling van den voogdijraad, de administratieve voorschriften die noodig zijn voor de vervulling van zijnen werkring en voor de hem te verlenen bijstand door het gemeentebestuur, alsmede de wijze waarop de door hem gemaakte kosten door den Staat zullen worden betaald, dit alles wordt overgelaten aan eene regeling bij algemeenen maatregel van bestuur.

Zulks wordt aanbevolen, niet slechts door de overweging dat het Burgerlijk Wetboek geen plaats biedt voor dergelijke administratieve voorschriften, maar vooral omdat de Koninklijke wetgever beter dan de wetgevende Macht in staat is om zoodanige organisatie ter hand te nemen.

Bij die organisatie zal het een eerste voorwaarde zijn den voogdijraad samen te stellen uit personen van verschillende richting zoo op godsdienstig als op politiek gebied, terwijl de leden — met uitzondering van den secretaris — geen bezoldiging voor hun lidmaatschap van dien raad behooren te genieten. De ondergeteekende vertrouwt dat er onder hen, die zich reeds thans aan philanthropischen arbeid wijden, voldoende krachten worden gevonden om daaruit goede voogdijraden samen te stellen, maar bovendien, de hooge roeping dier colleges en de haar toe te kennen belangrijke invloed maken het niet twijfelachtig, dat het uitzicht op eene benoeming tot lid er van voor jongelieden een spoorslag te meer zal zijn om zich als werkende leden aan te sluiten bij de corporaties, die in het belang der kinderen werkzaam zijn, waardoor dan ook het aantal zal worden vermeerderd van hen die voor verkregen ondervinding en gebleken geschiktheid de aangewezen leden der voogdijraden zullen zijn.”

Zijn de voogdijraden dus „orgaan van het openbaar gezag”, het is wel duidelijk dat zij door hun samenstelling een gans ander karakter dragen dan het Departement of b.v. het openbaar ministerie. De leden van de raden, die voorheen zonder hulp van toegevoegd personeel de door de wet opgedragen taken verrichtten — dat dit momenteel onmogelijk is, wordt door niemand betwijfeld — zullen ook na de voorgestelde reorganisatie het beleid blijven bepalen. Zou derhalve het particulier initiatief zich te kort gedaan of bedreigd voelen door de activiteit van een bepaalde voogdijraad, dan kan van de zijde van de particuliere instellingen die voogdijraad benaderd worden in overleg met de raadsleden, die tot dezelfde groepering

behoren, terwijl het anderzijds tot de taak van de raad in het algemeen behoort het particulier initiatief te stimuleren tot activiteit en daarbij de nodige steun en voorlichting te geven. Dat ligt immers voor de hand bij een raad, samengesteld zoals is beschreven in de tweede alinea van § 4 van de Memorie van Toelichting. Daaraan doet niet af, dat de centrale leiding van het werk der raden moet berusten bij het Departement van Justitie, waarmede de vaste Commissie zich blijkens het Voorlopig Verslag kon verenigen. Deze centrale leiding bestaat hoofdzakelijk uit het geregeld houden van besprekingen met de onderscheidene raden ter bereiking van een zekere uniformiteit in de werkwijze, de documentatie en het personeelsbeleid, voorzover die te verenigen is met het overigens verschillend karakter der ressorten. Zo zijn in het afgelopen jaar regelmatig besprekingen gevoerd over de wijze van uitvoering van de Pleegkinderenwet en het toezicht op de gezinsverpleging van voogdikinderen.

Hetgeen hierboven gezegd is t.a.v. de verhouding van het particulier initiatief tot de Overheid geldt evenzeer voor de huidige als voor de gereorganiseerde voogdijraden. De ondergeteekende moge in dit verband nog eens de aandacht vragen voor de derde volle alinea van blz. 7 en de slotalinea van § 2 op blz. 14 van de Memorie van Toelichting. Aan de daar omschreven algemene regel wenst hij onverkort vast te houden. Welke de praktische consequenties daarvan zijn, zal hij voor een aantal onderdelen hieronder nog nader uitwerken.

Op enkele punten van het Voorlopig Verslag blijkt een misverstand te zijn ontstaan, doordat sommige termen in verschillende betekenissen kunnen worden gebruikt. Het is in de eerste plaats wenselijk duidelijk uiteen te zetten, wat met het „toezicht” van de voorgestelde raden en van de Overheid wordt bedoeld.

Het toezicht op minderjarigen, in de zin van directe verantwoordelijkheid voor hun verzorging en opvoeding — hetzij in de plaats van de ouders, hetzij naast hen ingevolge de hun te verlenen bijstand — wordt door de rechter of, in enkele gevallen, door de Minister van Justitie opgedragen aan particuliere personen (voogdij, gezinsvoogdij, toezicht bij voorwaardelijk ontslag van ter beschikking van de Regering gestelden) of aan particuliere instellingen (voogdij, zorg voor ter beschikking van de Regering gestelden, toezicht bij voorwaardelijke invrijheidstelling, voorwaardelijke veroordeling of voorwaardelijk ontslag van ter beschikking van de Regering gestelden). Voorzover het instellingen betreft zal dan dit toezicht daadwerkelijk gehouden worden door de eigen inspecteurs, inspectrices, bestuursleden of gemachtigden van die instellingen. Dit alles steunt op de wet en in het ontwerp wordt op dit stuk generlei wijziging voorgesteld. Het is in werkelijkheid reeds geregeld op de wijze zoals een deel der vaste Commissie voor de toekomst zou wensen, namelijk dat de voogdijraden zouden worden „inspecties” van het hiervoren omschreven eigenlijke werk, hetwelk door of vanwege de particuliere verenigingen en instellingen wordt verricht, zodat het kind zoveel mogelijk wordt geholpen door mensen uit eigen kring en van hetzelfde geloof.

De beslissing door wie het kind zal worden geholpen — een keuze dus, niet tussen particulier en Overheid, doch altijd tussen particulieren — wordt in veruit de meeste gevallen genomen door de rechter, die daarbij is gebonden aan de wet, welke hem, o.a. in de artikelen 366 en 396 B.W., voorschrijft te letten op de godsdienstige gezindheid van de minderjarige en het gezin waartoe deze behoort. Aan soortgelijke bepalingen is de Minister van Justitie gebonden in het relatief kleine aantal beslissingen, die deze ten aanzien van minderjarigen te nemen heeft.

De opmerking in het Voorlopig Verslag, dat de ondergeteekende weliswaar op blz. 7 (en op blz. 13 en 14) van de Memorie van Toelichting de eigen verantwoordelijkheid van het particulier initiatief op de voorgrond stelt, maar dat zulks in verband met de verdere inhoud van de Memorie van Toelichting zou betekenen, dat het particulier initiatief eigenlijk belast is met de uitvoering van een Overheidstaak, geeft de

ondergetekende aanleiding tot een nadere uiteenzetting van zijn standpunt in deze.

Hij meent te mogen veronderstellen, dat deze aan de verdere inhoud van de Memorie van Toelichting toegekende betekenis voornamelijk wordt afgeleid uit de 4e volle alinea op blz. 7. De ondergetekende heeft daar en in de volgende alinea bedoeld uiteen te zetten, dat de opvoeding, zorg en verantwoordelijkheid zonder enige twijfel toekomt aan de eigen ouders, maar dat er ondanks de hun aangeboden preventieve hulp van particuliere personen en instellingen toch toestanden kunnen ontstaan, welke een ingrijpen wettigen. De onafhankelijke rechter, overigens met wetgever en administratie deel van de Overheid, heeft hier te beslissen en draagt, in geval van ontneming of beperking van het gezag, de zorg of het toezicht in de hiervoren omschreven zin over de betrokken minderjarigen op aan particulieren. Deze fase is bedoeld met de term „Overheidsingrijpen” in de derde regel en de term „overgedragen” in de zevende regel van die vierde alinea. Na deze fase, welk diep ingrijpt in het leven van ouders en kinderen en derhalve slechts verantwoord is op in de wet neergelegde gronden, draagt ook de Overheid tegenover deze ouders, tegenover de kinderen en tegenover de maatschappij in het algemeen de verantwoordelijkheid, dat deze kinderen nu inderdaad beter worden opgevoed. Daartoe zijn in wet en algemene maatregel van bestuur voorwaarden aan particuliere verenigingen gesteld en op het nakomen daarvan door die verenigingen behoort de Overheid toe te zien; dit nu is wat in het Voorlopig Verslag „inspectie” van het eigenlijke werk werd genoemd. In de Memorie van Toelichting is deze inspectie echter enige malen in aansluiting op de terminologie van de wet aangeduid met „toezicht”, een enkele maal ook met „oppertoezicht”, zulks ter onderscheiding van het eigenlijke toezicht der particuliere personen of instellingen. De in 1952 voltrokken overdracht van dit Overheidstoezicht — of als men wil: inspectie — op de onder voogdij van rechtspersonen staande minderjarigen in gezinsverpleging uit handen van de direct aan het Departement verbonden ambtenaren voor de gezinsverpleging aan de voogdijraden mag dan ook allerminst worden uitgelegd als voortschrijdende overheidsbemoeiing; integendeel: van directe Rijksambtenaren werd deze inspectie overgedragen aan gedecentraliseerde organen, die op bovenomschreven wijze zijn samengesteld, doch die gedurende vele jaren de taak, hun sinds 1905 in artikel 461d B.W. opgedragen, nauwelijks hadden uitgeoefend, omdat het Departement dit immers deed.

Het is de ondergetekende niet duidelijk wat met de opsomming van vijf punten op blz. 2, linker kolom, van het Voorlopig Verslag wordt bedoeld. Zij volgt op de mededeling van de hier aan het woord zijnde leden, dat zij de voogdijraden in de toekomst meer willen zien worden tot inspecties, zoals bij het onderwys en de volksgezondheid, van het eigenlijke werk, hetwelk door of vanwege de particuliere verenigingen en instellingen zou behoren te worden verricht, aangezien het in het belang van het kind is, dat het geholpen wordt door mensen uit eigen kring en van hetzelfde geloof. De opsomming zelf wordt ingeleid door de stelling van deze leden, dat naar hun oordeel het particulier initiatief uit de middelen, die de Regering thans voor de uitbreiding van de taak der voogdijraden beschikbaar wil stellen, zou moeten worden gesteund om de hier opgesomde taken te vervullen.

De ondergetekende heeft zich afgevraagd of hier werd gedacht aan een inkrimping van de taak der voogdijraden, dan wel uitsluitend werd beoogd dat meer gelden voor de werkzaamheid van het particulier initiatief beschikbaar komen, hetgeen echter in dit wetsontwerp niet aan de orde is. In het eerste geval schijnt daarmede niet in overeenstemming de vermelding van punten als het vrij patronaat en de zorg voor het voogdijkind, die reeds thans uitsluitend taak van de particuliere instellingen zijn. Werd evenwel hier door deze leden niet een inkrimping van de taak der voogdijraden beoogd, doch een beschrijving van bestaande taken van het particulier initiatief, dan zou hierbij de vermelding van punt 5 niet passen, aangezien immers de inning van gelden voor het levensonder-

houd van minderjarigen in de artikelen 468 B.W., 927 Rv., 461b, tweede lid, B.W., 479g Rv. (vereenvoudigd loonbeslag) en 598a e.v. Rv. (lijfswang) uitdrukkelijk aan de voogdijraden is opgedragen. In het ontwerp wordt aan deze reeks nog het nieuwe artikel 344g B.W. toegevoegd, doch deze toevoeging had juist blijkens blz. 5, rechterkolom, van het Voorlopig Verslag de instemming van de gehele Commissie.

Intussen acht de ondergetekende het wenselijk ook de andere punten hier nader te bespreken.

In de eerste plaats moge worden opgemerkt, dat de opsomming de indruk kan wekken limitatief te zijn bedoeld. In die opsomming is echter niet vermeld de voorlopige toevertrouwing aan de voogdijraad, de overgangsfase naar ontzetting of gedwongen ontheffing; deze, zij het tijdelijke, eigen zorg van de voogdijraad is kennelijk niet betwist; overigens zijn ook de onder deze maatregel vallende kinderen, afgezien van gezinsverpleging, zonder uitzondering slechts in particuliere inrichtingen en tehuizen ondergebracht.

Met betrekking tot de onder punt 1 genoemde voorlichting en vooronderzoek doet zich kennelijk een misverstand voor. De stelling van de aan het woord zijnde leden, dat het vooronderzoek beter kan worden verricht door het particulier initiatief dan door de voogdijraden, wordt aangevuld met de opmerking, dat de particuliere instellingen dan echter in staat moeten worden gesteld om psychologen en psychiaters uit de eigen kring aan te wijzen. Zo gesteld, werd met vooronderzoek kennelijk het persoonlijkheidsonderzoek bedoeld, zoals dat is omschreven op blz. 14 (laatste alinea) en 15 van de Memorie van Toelichting. Toegegeven kan worden, dat door de plaatsing van de derde volle alinea van blz. 15 de indruk kan worden gewekt, dat de raden zouden moeten beschikken over eigen ambtenaren, die het in de voorafgaande alinea bedoelde persoonlijkheidsonderzoek moeten instellen. De eerste zin van deze derde alinea heeft echter blijkens de volgende zin over afwisseling van voorlichting en toezicht betrekking op de eerder in deze paragraaf bedoelde huidige ambtenaren voor de kindervetten, tot wier taak het evengoemde persoonlijkheidsonderzoek in het geheel niet behoort. Uit hetgeen bovenaan blz. 15 is geschreven mag toch worden afgeleid, dat het persoonlijkheidsonderzoek, ook wanneer dit geschiedt bij de voorbereiding van op de wet gegronde maatregelen, aan de daar vermelde particuliere instellingen, bureaux en observatiehuizen is en zal blijven opgedragen. De raad zal echter een overeenkomst kunnen aangaan met een bepaalde deskundige om te kunnen beoordelen, of een persoonlijkheidsonderzoek al dan niet nodig is en ter verbetering van de rapportering van de ambtenaren. Daardoor blijft overigens het persoonlijkheidsonderzoek zelf — een onderdeel van voorlichting en vooronderzoek in ruime zin — in handen van het particulier initiatief.

Onder de ruime en niet nader omschreven aanduiding „voorlichting en vooronderzoek” valt echter meer. Men pleegt onder voorlichting te verstaan de voorlichtingsrapporten bestemd voor de rechter teneinde deze een beeld te geven van de levensomstandigheden en het milieu van de minderjarige, welke rapporten worden opgemaakt door de ambtenaren voor de kindervetten of de leden en het personeel van de voogdijraden. Aan vooronderzoek kan nog een iets ruimere betekenis worden toegekend; dit omvat, naast de werkzaamheden nodig om tot het samenstellen van een voorlichtingsrapport te komen en het persoonlijkheidsonderzoek, b.v. ook het politie-onderzoek in een strafzaak, de opsporing van een ouder die zijn gezin in de steek heeft gelaten of het vragen van inlichtingen bij instanties die uit anderen hoofde reeds bemoeiing met een bepaald gezin hadden.

Het onderzoek naar de levensomstandigheden en het milieu van de minderjarige, op grond waarvan moet worden overwogen welk advies de raad desgevraagd aan de rechter zal uitbrengen dan wel of de raad het initiatief tot een maatregel van kindbescherming zal nemen, acht de ondergetekende bepaaldelijk een taak voor de raad zelf. Hij kan zich ten deze verenigen met het betoog in de alinea aan het slot van blz. 2 en bovenaan blz. 3 van het Voorlopig Verslag. Dit geldt in het bijzonder ook de opmerking, dat zonder een oriënterend onder-

zoek onmogelijk kan worden beoordeeld welke der instellingen van verschillende richting in het gegeven geval voor een eventueel door de rechter op te dragen toezicht of zorg in aanmerking komt.

Ten aanzien van de sub 2 genoemde taken van gezinsvoogdij en van toezicht op voorwaardelijk veroordeelde, voorwaardelijk in vrijheid gestelde of voorwaardelijk ontslagen minderjarigen is reeds uiteengezet, dat ook naar de mening van de ondergetekende hier geen uitvoerende taak voor de raden ligt. Wat het onder 2 mede vermelde vrije patronaat betreft, behoeft naar het oordeel van de ondergetekende nauwelijks betoogd te worden, dat deze bij uitstek preventieve taak aan het particulier initiatief toekomt. Wel ligt het natuurlijk op de weg van de huidige en de gereorganiseerde voogdijraden om een bij hen aangebrachte klacht, die tot gezinsvoogdij (ondertoezichtstelling) zou kunnen leiden, te onderzoeken en bij niet gebleken ernst van het geval eventueel te bevorderen, dat een vrij patronaat wordt uitgeoefend. Ook is het de taak van de raad te bevorderen, dat instellingen, die zich het uitoefenen van patronaat ten doel stellen, waar nodig worden opgericht of uitgebreid. Daarmede is dus stellig niet gezegd, dat het vrij patronaat een taak is van de raad, integendeel.

Het heeft de ondergetekende enigszins verbaasd, dat het toezicht op pleegkinderen, door de ondergetekende opgevat in de zin van de Pleegkinderenwet, tegelijk met de andere vijf categorieën onder punt 2 werd genoemd; zulks om twee redenen. In de eerste plaats is het door de Pleegkinderenwet ingestelde toezicht op pleegkinderen bij die in 1951 tot stand gekomen en in 1953 in werking getreden wet uitdrukkelijk opgedragen aan de voogdijraden. In de tweede plaats heeft dit toezicht — een toezicht in weer andere betekenis — een geheel ander karakter dan de overige in punt 2 genoemde categorieën. Daar gaat het, behoudens hoge uitzondering, om een constant door de toezichthouder te houden contact met de minderjarige en zijn ouders of voogd, een contact, een toezicht, dat juist in het leven wordt geroepen om te voorkomen, dat het kind aan hun verzorging en opvoeding zou moeten worden onttrokken. De Pleegkinderenwet betreft evenwel minderjarigen, die — om welke reden dan ook — niet bij hun ouders of voogd verblijven, van welke categorie overigens zijn uitgezonderd — kort gezegd — degenen, ten aanzien van wie een wettelijke maatregel is getroffen en die in goedgekeurde inrichtingen verblijven. De Pleegkinderenwet is in het leven geroepen in het bijzonder om misstanden in tehuizen en pleeggezinnen te bestrijden en zo nodig, behoudens beroep op de rechter, de verwijdering der kinderen te bevelen of tot sluiting over te gaan. Hier is het doel bepaaldelijk niet regelmatig hulp en steun aan de minderjarige en zijn pleegouders of pleegtehuis te verlenen, ja zelfs is een onderzoek in het pleeggezin of tehuis op grond van artikel 7, tweede lid, niet toegelaten, tenzij er misstanden heersen of dreigen te ontstaan. Het zal duidelijk zijn, dat hier van een zorg of toezicht — in de zin van hulp en steun — geen sprake is.

Punt 3 kwam hierboven reeds ter sprake.

De onder 4 vermelde taak van hulp aan de ongehuwde moeder ligt stellig op de weg van het particulier initiatief. De hulp en steun voor de bevalling, het opnemen in een tehuis ten tijde van en een aantal maanden na de bevalling, de wederaanpassing in het ouderlijk huis of de maatschappij, de hulp bij de verzorging van het kind, het raadgeven inzake huwelijk met de verwekker, het overleg inzake een in te stellen vaderschapsactie en dergelijke is typisch een taak van de vele instellingen voor de zorg voor de ongehuwde moeder en haar kind. In hoeverre de raden bij het voeren van de vaderschapsactie een taak kunnen hebben zal hieronder nog worden besproken.

Uit vorenstaande uiteenzetting van de opvatting van de ondergetekende met betrekking tot de taak van het particulier initiatief en de verhouding tot de Overheid, alsmede uit zijn bespreking van de vijf punten, mag worden afgeleid, dat hij zich in grote trekken wel kan verenigen met hetgeen door verscheidene leden op blz. 1, blz. 2, rechter kolom, en op blz. 3 werd betoogd, voorzover dit een parafraze van het

ontwerp en de toelichting inhoudt, en hij acht zich na het vorenstaande ontslagen van de plicht deze opmerkingen stuk voor stuk te bespreken.

Hij wil slechts t.a.v. de alinea op blz. 2, aanvangende met „Het ontwerp brengt in dit systeem geen wijziging”, opmerken, dat het daar vermelde toezicht in de eerder uiteengezette betekenis van oppertoezicht of inspectie moeten worden gezien. De opmerking dat het nieuw is, dat voorlichting en toezicht zich volgens het ontwerp ook zullen uitstrekken tot het strafrechtelijke terrein, is formeel wel juist, doch bedacht dient te worden, dat de taak van voorlichting met de thans daarvoor beschikbare ambtenaren voor de kindervetten door de raden wordt overgenomen, zodat in feite deze voorlichtingsrapportage door nagenoeg dezelfde personen zal worden uitgevoerd. De taak van (opper)toezicht wordt op dit strafrechtelijke terrein overgenomen van het openbaar ministerie, zoals in de Memorie van Toelichting is uiteengezet.

In de eerste volle alinea van de rechter kolom van blz. 3 van het Voorlopig Verslag werd gesproken van de taak van de leden der huidige voogdijraden en daarbij opgemerkt dat deze slechts dan goed vervuld kan worden, indien deze leden worden geschraagd door het werk van deskundigen en onderzoekambtenaren. Het is inderdaad in verschillende arrondissementen al zo, dat de leden het onderzoek nog slechts zelden zelf verrichten. De opmerking, dat dit in Utrecht wel geschiedt, is niet geheel juist. Ongetwijfeld worden hier vele onderzoeken door de leden zelf gedaan, doch ook hier wordt een belangrijk deel van dit werk door het personeel van de raad, de ambtenaren voor de kindervetten en de kinderplichtie verricht. Al lagen de onderzoeken van gemeenteambtenaren van Rotterdam hoofdzakelijk op financieel terrein, toch acht de ondergetekende het niet juist dat deze op zo grote schaal niet door de voogdijraad zelf konden worden gedaan.

Het heeft de ondergetekende verheugd, dat zijn opmerkingen in de Memorie van Toelichting met betrekking tot de kinderplichtie bij de vaste Commissie weerklank hadden gevonden en dat de aan het woord zijnde leden overtuigd waren van de belangrijke eigen plaats, welke voor de kinderplichtie in politieverband zowel als in het kader van de jeugdbescherming kan zijn weggelegd, mits de leiding voldoende doordrongen is van de zich steeds ontwikkelende inzichten op dit terrein.

Teneinde het daarnaast onontbeerlijke samenspel met de overige op dit en aanverwant terrein werkzame instantiën tot stand te brengen casu quo te bevorderen, heeft de ondergetekende bereids uitvoering gegeven aan zijn op blz. 16 (hovenaar) van de Memorie van Toelichting tot uitdrukking gebracht voornemen tot overleg met zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken. Een kleine commissie is in het leven geroepen, bestaande uit twee vertegenwoordigers van het Departement van Binnenlandse Zaken (het Hoofd en een Hoofdambtenaar van de Afdeling Openbare Orde en Veiligheid) en twee van zijn Departement (de Directeur-Generaal van Politie en de Directeur van de 7e Afdeling). Deze commissie heeft tot taak het terrein van werkzaamheden van de kinderplichtie te herzien en een goede integratie te bevorderen. Algemene richtlijnen, welke tevens voldoende speling zullen moeten laten om plaatselijke mogelijkheden tot haar recht te doen komen, zijn in voorbereiding.

Ten aanzien van de vraag hoe en door wie naar zijn verwachting na de tot standkoming van de voorgenomen reorganisatie de onderzoeken doorgaans zullen worden verricht, veroorlooft ondergetekende zich in de eerste plaats te verwijzen naar hetgeen daaromtrent door hem is uiteengezet in § 3 der Memorie van Toelichting en hetgeen daaraan naar aanleiding van vragen in het Voorlopig Verslag hierboven nader is toegevoegd. De ondergetekende stelt zich voor, dat in het algemeen het onderzoek naar de sociale omstandigheden van de minderjarige zal worden ingesteld door opgeleid personeel van de raad, waaronder dan een deel der thans in dienst van de verenigingen „Pro Juventute” zijnde ambtenaren voor de kindervetten.

In een niet onbelangrijk aantal gevallen is daaraan voor-

afgegaan een voorlopig onderzoek van de (kinder) politie, die in het kader van haar algemene taak telkens met misstanden in aanraking komt. Indien deze aanleiding zouden kunnen geven tot het treffen van civielrechtelijke maatregelen, zal de politie deze ter kennis van de raad brengen.

Het is ook zeer wel mogelijk dat na het eerdergenoemde onderzoek naar de sociale omstandigheden een nader onderzoek door de politie (i.c. de kinderpollitie) moet worden ingesteld. Voor bepaalde onderzoeken, o.a. naar prostituties of personen uit de „onderwereld” dan wel in bepaalde gevallen, waarin de nadruk ligt op het bewijs van feiten, die b.v. tot ontzetting moeten leiden, moet de geroutineerde opsporingsambtenaar van de kinderpollitie de best gequalificeerde figuur worden geacht om een dergelijk onderdeel van het onderzoek tot een goed einde te brengen.

De ondergetekende spreekt de verwachting uit, dat de resultaten van eerdergenoemde commissie in dit opzicht verhelderend zullen zijn en dat op grond daarvan richtlijnen zullen kunnen worden gegeven met betrekking tot de taak van de kinderpollitie, enerzijds in verhouding tot de politie in haar geheel, anderzijds in verhouding tot instanties buiten de politie, in het bijzonder de gereorganiseerde voogdijraden.

Van verschillende zijden werd er nog de aandacht op gevestigd, dat in de tweede alinea van § 2 van de Memorie van Toelichting gesproken wordt van afwijkingen waartegen geen bezwaar kan bestaan, tenzij de afwijkingen op grond van wetenschappelijke inzichten onverantwoord zijn, en men wilde gaarne vernemen, wat hiermee bedoeld is. Geredelijk kan worden toegegeven, dat deze zinsede aanleiding kan geven tot misverstand. Met wetenschappelijke inzichten is bepaaldelijk niet alleen of in hoofdzaak gedacht aan de psychiatrie, maar ook aan de paedagogie, de psychologie, de sociologie en de criminologie. Met deze inderdaad niet geheel duidelijke zinsede was, zoals ook kan worden afgeleid uit het direct daaraanvoorafgaande en daaropvolgende, bedoeld dat een aanzienlijke divergentie in de behandeling van overigens gelijke gevallen op zich zelf niet gewenst is, in het bijzonder wanneer dit een gevolg is hetzij van het ontbreken van een persoonlijkheids-onderzoek van de minderjarige, hetzij van een ernstig gebrek aan kennis van de mogelijkheden van opvoeding en behandeling. Het komt helaas niet zelden voor, dat b.v. een debiel kind, als zodanig niet onderkend, wordt geplaatst in het dichtst-bijzijnde tehuis voor normale kinderen; dat een kind, op oudere leeftijd aan enuresis lijdende, zonder enige bijzondere paedagogische of medische behandeling wordt opgenomen in een tehuis, omdat het toch een hopeloos geval schijnt; dat een kind met aanvankelijk niet onderkende ernstige geestelijke stoornissen in het eerste het beste beschikbare pleeggezin wordt geplaatst of dat de schok bij verwijdering uit het ouderlijk gezin van een kind niet adequaat wordt opgevangen, omdat men door het niet bijhouden van de literatuur in het geheel niet beseft wat iets dergelijks voor een kind betekent en dat ook niet uit intuïtie aanvoelt. Deze voorbeelden zijn nog met vele te vermeerderen en daartegen richten zich de eerste twee alinea's van § 2. Ook de ondergetekende is het bekend, dat op vele punten der wetenschap nog veel verschil van inzicht bestaat. Hij bedoelt dan ook niet, dat een objectieve keuze kan en moet worden gedaan uit deze verschillende inzichten, doch wel dat de plaatsing of verplaatsing van kinderen niet behoort te geschieden zonder dat degene, die daarvoor verantwoordelijk is, een beeld heeft van de persoonlijkheid en de specifieke gevoeligheden van het betrokken kind in verhouding tot zijn omgeving of zonder een voldoende kennis van de mogelijkheden welke de huidige jeugdbescherming, in het bijzonder de preventieve zijde, kan bieden.

Overziet men hetgeen in het Voorlopig Verslag van verschillende zijden en in het bovenstaande door de ondergetekende is gesteld over de concrete taakverdeling tussen de raden en de particuliere instellingen ten aanzien van de onderscheidene maatregelen van kindbescherming, bij welke uitvoering zij zijn betrokken, dan meent de ondergetekende te mogen constateren, dat de conclusies voor elk dier competentie-afbakeningen, ondanks verschil in formulering, elkander praktisch voldoende benaderen om de uitvoering van de wettelijke om-

schrijvingen van de taak der raden ten aanzien van die onderscheidene maatregelen, evenals in het verleden, met vertrouwen op vruchtbare samenwerking over te laten aan de raden, waarin de verschillende geestelijke stromingen zijn vertegenwoordigd. Dit geldt naar de mening van de ondergetekende en voor de reeds sinds 1905 bestaande en inmiddels geleidelijk uitgebreide wettelijke opdrachten, en voor de aanvullende voorstellen van het onderhavige ontwerp, welke op enkele na stuk voor stuk in het Voorlopig Verslag geen bestrijding hebben ontmoet. Voor een ingrijpende wijziging van het wetsontwerp ziet de ondergetekende dan ook geen aanleiding. Hij koestert de hoop, dat de door alle leden van de vaste Commissie gevraagde uiteenzetting in deze memorie van antwoord zal leiden tot het inzicht, dat dit ontwerp en de voorgenomen reorganisatie voortbouwen op de grondslagen, die sinds een halve eeuw de samenwerking tussen particulier initiatief en overheid bij het grote werk in het belang van het bescherming behoevende kind hebben gedragen en ook verder kunnen blijven dragen.

Titulatuur der raden. Blijkens het Voorlopig Verslag heerste in de vaste Commissie geen eenstemmigheid over de naam, die de raden na de reorganisatie zullen dragen. Enige leden oordeelden de benaming „arrondissementsraad voor de jeugdbescherming” bepaald te lang en de toevoeging „arrondissements” in elk geval overbodig; wel gaven zij aan „jeugdbescherming” boven „kinderbescherming” de voorkeur. Enige andere leden achtten de voorgestelde titel eveneens onnodig lang en zouden bovendien de term „kinderbeschermingsraad” verkiezen in overeenstemming met de gebruikelijke terminologie „kinderwetten”, „kinderrechter”, „kinderpolitie”, enz. Weer andere leden waren van oordeel, dat de naam „voogdijraad” zo is ingeburgerd, dat deze het best gehandhaafd kan worden. Hiertegenover stelden de eerstbedoelde leden, dat een wijziging van de naam wél wenselijk is, al ware het slechts, omdat de naam „voogdijraad” bij het publiek langzamerhand een minder gunstige klank gekregen heeft, hetgeen aan het werk van de raad niet ten goede komt. Tenslotte werd de vraag gesteld, of de ondergetekende geen verwarring vreest tussen de nieuwe raden voor de jeugdbescherming en de Raad voor de Jeugdvorming, bedoeld in het wetsontwerp no. 2577.

De ondergetekende blijft met de eerstbedoelde leden van oordeel, dat een wijziging van de naam wenselijk is en aan het werk van de raden ten goede kan komen. Eveneens kan hij bij nadere overweging onderschrijven, dat de aanvankelijk voorgestelde benaming te lang en de toevoeging „arrondissements” niet onmisbaar is. Voorts meent hij, met de vorenbedoelde enige andere leden, dat er veel voor te zeggen is in de nieuwe benaming aansluiting te zoeken bij de op dit terrein in de wetgeving gebruikelijke en in de praktijk ingeburgerde termen kinderwetten, kinderrechter, kinderpollitie en kindbescherming. De uit dien hoofde bij Nota van Wijziging aangebrachte naam „raad voor de kindbescherming” heeft tevens het voordeel, dat de mogelijkheid van verwarring met de benaming „Raad voor de Jeugdvorming”, bedoeld in het wetsontwerp no. 2577, uitgesloten kan worden geacht. Indirect is dit ook van belang ten aanzien van het hieronder nader te bespreken centrale adviescollege, bedoeld in artikel VI onder 6 van het onderhavige ontwerp van wet.

Taak der raden. Het verheugt de ondergetekende, dat de vaste Commissie zich algemeen ermede kon verenigen, dat niet is voorgesteld de raden een zekere verordenende bevoegdheid te geven; een dergelijk voorstel zou inderdaad hebben kunnen leiden tot beknotting van het particulier initiatief.

Vervolgens werd de vraag gesteld, of het noodzakelijk is de rechter te verplichten de raad te horen, althans op te roepen, ook in alle gevallen van voogdijvoorziening na echtscheiding. Uit hetgeen op deze vraag volgt, meent de ondergetekende te moeten afleiden dat hiermede de voorziening op grond van art. 284 (c.q. 301a) en niet die van art. 285 (c.q. 261b, 301c, 304a, 304b) B.W. wordt bedoeld. In het laatste geval is het wel duidelijk dat een advies van de raad op grond van een behoorlijk onderzoek onmisbaar is. In gevallen van eerste voorziening na echtscheiding of scheiding van tafel en

bed is het verhoor, althans de oproeping van de raad stellig ook van betekenis, wanneer er overeenstemming tussen partijen lijkt te bestaan. Dan kan blijken, of de raad beschikt over gegevens, waarvan de rechter geen vermoeden heeft en welke deze niet zou kunnen verkrijgen, indien de raad niet zou zijn gewaarschuwd, dat een voorziening in het gezag aan de orde is. De oproeping van de raad ter eerste terechtzitting houdt dus op zichzelf geen verzoek tot een onderzoek in. De rechter kan dat verzoek er natuurlijk aan toevoegen, maar zal daar waarschijnlijk pas toe overgaan, wanneer hij partijen heeft gezien of door de raad gewaarschuwd is dat een onderzoek wel aanbeveling verdient. De praktijk zal dus zo kunnen zijn dat — zoals in een aantal arrondissementen reeds gebruikelijk is — de raad is vertegenwoordigd op iedere terechtzitting voor het verhoor van partijen dan wel schriftelijk bericht van welke zaken op de rol bij de raad iets bekend is en zo ja, wat. Op deze wijze uitgevoerd geschiedt geen overbodig werk voor de rechtbank of de raad, terwijl voorkomen wordt dat bij de raad beschikbare gegevens niet ter kennis van de rechter komen. Dit is dus in feite het systeem, dat door de vaste Commissie aan het einde van de betreffende alinea werd voorgesteld.

De vaste Commissie achtte het juist, dat met de mogelijkheid van totstandkoming van het wetsontwerp teneinde lichtvaardige echtscheiding tegen te gaan (no. 848) rekening is gehouden en zij verenigde zich met hetgeen daaromtrent in artikel 902a, eerste lid onder c en tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijks Rechtsvordering wordt voorgesteld.

Wat het verband tussen beide wetsontwerpen betreft is de ondergetekende overigens niet tot een ander inzicht gekomen dan waarvan hij op 17 Maart i.l. in de Eerste Kamer heeft doen blijken. (*Handelingen* blz. 2203—2204.)

Het heeft de ondergetekende verheugd, dat de vaste Commissie zich voorshands wel verenigen kon met hetgeen omtrent de ondertoezichtstelling in de Memorie van Toelichting werd gezegd en dat zij er geen behoefte aan had, dat ten aanzien van deze materie op dit ogenblik veranderingen worden aangebracht.

Over het voorstel om door toevoeging aan artikel 344a B.W. van een tweede lid de raad bevoegd te maken zelfstandig een op het eerste lid van artikel 344 gegronde rechtsvordering in te stellen tegen de vader om naar draagkracht te voorzien in de verzorging en opvoeding van een buitenechtelijk, niet erkend kind, bestond in de vaste Commissie geen eenstemmigheid. Verscheidene leden konden niet aanvaarden, dat de raad zelfstandig over het instellen van een vaderschapsactie, ook tegen de zin van de moeder, zou kunnen beslissen.

De ondergetekende meent dit voorstel, waarmee verscheidene andere leden konden instemmen en dat ook in de literatuur met instemming is begroot (Mr. H. de Bie in het Nederlands Juristenblad 1952, blz. 798, Mr. J. Overwater in het Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk 1952, blz. 382) te moeten handhaven. Hij moge allereerst in herinnering brengen, dat onder de bestaande wet deze rechtsvordering wordt ingesteld door de wettelijke vertegenwoordiger van het kind, niet door of met medewerking van de moeder als zodanig. In vele gevallen is de moeder zelf voogdes, doch dit is geenszins altijd zo. Berust de voogdij bij een ander dan de moeder, omdat zij minderjarig was, opheven of ontzet werd, of overleden is, dan is de voogd wettelijk niet verplicht zich door de wens van de moeder te laten leiden.

Ook als de moeder geen positieve bezwaren heeft, blijft de actie menigmaal achterwege, omdat zijzelf of de derde, die met de voogdij is belast, uit laksheid blijft stilzitten, zich door de verwekker of diens familie laat afschepen met vage beloften of een klein bedrag, of in kortzichtigheid meent voorlopig maar te moeten hopen op de mogelijkheid dat, al dan niet door steun van derden, een geldelijke bijdrage van de vader onnodig zal blijven. Maar de rechtsvordering is om begrijpelijke redenen door de wet aan een verjaringstermijn gebonden, die fataal kan blijken wanneer later het besef komt, dat de beoogde goede opvoeding zonder zodanige bijdrage op den duur niet bekostigd kan worden. Ook kan het zijn dat de voogd — moeder of

derde — geen inzicht heeft in het niet minder fatale feit, dat de moeilijkheden van bewijs met den dag groter kunnen worden.

Het voorstel beoogt dus te bevorderen, dat het recht van het kind op financiële verzorging door de vader overeenkomstig diens draagkracht tijdig wordt gerealiseerd, opdat het kind niet aangewezen gerake op de uiteraard beperkte steun, die subsidiair van de overheid of van derden kan worden verkregen. Daarnaevens kan nog de overweging gelden, dat het niet redelijk is, dat op zodanige steun wordt teruggevalen, uitsluitend omdat zonder ernstige redenen nagelaten is de primair tot de bekostiging van verzorging en opvoeding verplichte vader tijdig aan te spreken.

Uit het zojuist gezegde blijke nog eens, zoals ook reeds in de memorie van toelichting werd vermeld, dat de ondergetekende, anders dan een der in het verslag aan het woord zijnde leden, geenszins de mogelijkheid ontken, dat er inderdaad gegronde redenen kunnen zijn, die de wettelijke vertegenwoordiger — de moeder zelf of een derde-voogd — van een actie weerhouden, en dat in zo'n geval ook de raad niet behoort op te treden. Tot deze redenen zullen ernstige morele bezwaren van de moeder zeker moeten worden gerekend. Voor de afweging van deze bezwaren tegen het gevaar, dat het kind later ernstig tekort zal komen, kan de wet moeilijk regels geven.

De raad zal, alvorens tot het instellen van een actie te besluiten, te rade moeten gaan met de moeder en de voogd, zo een derde deze functie bekleedt. Als de voogdij niet aan een particuliere instelling is opgedragen, zal de raad moeten nagaan of de moeder contact onderhoudt of in contact kan worden gebracht met een particuliere instelling, die zich hulp en steun aan ongehuwde moeders ten doel stelt, teneinde met die instelling te overleggen. Ook hier zij de samenstelling van de raden een waarborg, dat het inzicht van zodanige instelling niet wordt gepasseerd. Er zijn evenwel gevallen, in het ene ressort meer, in het andere minder, waar particuliere instellingen van een richting, waarmee de moeder contact heeft of kan verkrijgen, ontbreken en de raad dus uitsluitend met de moeder en eventueel de derde-voogd kan te rade gaan. Een mogelijk te ver gaande ijver van 's raads ambtenaren kan worden voorkomen door op dit terrein tot generlei delegatie dan eventueel aan een speciale kamer van de raad over te gaan.

Aan het vorenstaande doet uiteraard niet af, dat in verscheidene gevallen de instelling van een actie tegen de vader, wanneer de moeder geen medewerking verleent, op praktische bezwaren kan afstuiten. Doch er zijn, zoals een lid van de Commissie terecht heeft aangevoerd, wel gevallen waarin de verwekker met voldoende zekerheid bekend is; zo nodig kan de moeder, gelet op het bepaalde in artikel 1947 B.W., als getuige worden gehoord.

De bepaling, dat de raad van een afwijzend vonnis, gewezen op een door de wettelijke vertegenwoordiger ingestelde rechtsvordering tegen de vader in hoger beroep kan komen, is de consequentie van het zojuist besproken voorstel en loopt parallel aan het voorgestelde tweede lid van artikel 910 Rv.

Met voldoening vernam de ondergetekende, dat ook de leden, die bezwaar hadden de instelling van de vaderschapsactie door de raad voor de kindbescherming te aanvaarden, er mede konden instemmen, dat de betalingen over de raad zullen lopen. Zij betwijfelden echter, of de raad ook tegen de zin van de moeder-voogdes om wijziging van de eenmaal vastgestelde uitkering moet kunnen verzoeken. Deze consequentie volgt echter uit het bestaande systeem. Zij vloeit rechtstreeks voort uit artikel 471 B.W. Gewezen zij ook nog op het thans bestaande artikel 344g B.W., krachtens welke bepaling de voogdijraad bevoegd is tot invordering door executie van het eenmaal gewezen vonnis, waarbij de uitkeringsplicht is opgelegd, over te gaan zonder dat de voogdijraad wettelijk gebonden wordt aan een verzoek of de instemming van de moeder, wanneer zij de voogdes is.

In verband met het vorenstaande zij nog vermeld, dat de ondergetekende nimmer klachten hebben bereikt, dat de voogdijraad ooit tot executie zou zijn overgegaan, in een geval, dat

de moeder ernstige redenen had om van gerechtelijke invordering af te zien.

Dat de raad voor de kinderbescherming zal worden ingeschakeld bij de behandeling van strafzaken tegen minderjarigen kon kennelijk de instemming van de vaste Commissie verwerven. Het voorlichtingsrapport zal dan door de raad worden uitgebracht, die daaraan zijn advies kan verbinden met betrekking tot de vraag of een vervolging wel aanbeveling verdient.

Verschil van mening in de vaste Commissie bestond slechts ten aanzien van de bepaling van het tweede lid van het voorgestelde artikel 488b van het Wetboek van Strafvordering, dat in geval de raad adviseert tot niet-vervolgen de Officier van Justitie slechts met machtiging van de Kinderrechter tot vervolging of verdere vervolging kan overgaan. De ondergetekende meent intussen, mede naar aanleiding van het in het Voorlopig Verslag aangehaalde artikel van Mr De Bie en van het advies der gezamenlijke Kinderrechters met betrekking tot het rapport inzake de herziening van het kinderstrafrecht, hierop een wijziging te moeten voorstellen. Het belang van de minderjarige is voldoende gewaarborgd, wanneer in plaats van „met machtiging van” wordt gelezen „na overleg met”. Daarmede wordt dan tegemoet gekomen aan de bezwaren van verscheidene en nog andere leden der vaste Commissie.

Werkwijze en samenstelling van de raden. De uitbreiding van werkzaamheden van de raad zal inderdaad een verdere verschuiving naar het bureau van de raad onvermijdelijk maken. Dit behoeft op zich zelf nog geen delegatie van de beslissingen met zich te brengen. Het zou theoretisch denkbaar zijn, dat zeer vele rapporten door het ambtelijk personeel van de raad worden opgemaakt, maar dat toch alle daarop gebaseerde beslissingen door de raad in pleno genomen worden, zowel in de gevallen, dat de raad het initiatief heeft als in de gevallen, dat de raad, voornamelijk door de rechter, om advies wordt gevraagd. Het zal overigens wel duidelijk zijn, dat dit in de praktijk onuitvoerbaar is; men denke in dit verband ook aan de voorlichting in strafzaken, welke taak bij het ontwerp nog aan de raden wordt opgedragen. Delegatie in welke vorm dan ook is noodzakelijk. De mogelijkheden en de wijze van delegatie zijn op blz. 17 van de Memorie van Toelichting omschreven. De ondergetekende hecht zeer veel waarde aan de delegatie van de raad in pleno aan bepaalde kamers of commissies uit de leden van de raad, zowel voor bepaalde zaken als ook voor een bepaald deel van het arrondissement. Ook de delegatie aan voorzitter en secretaris en aan de secretaris alleen kan niet worden gemist. De secretaris zal inderdaad stellig een nog verantwoordelijker taak krijgen dan hij thans reeds heeft. De ondergetekende verwacht, dat het merendeel der thans fungerende secretarissen in dienst van de raden voor de kinderbescherming zal blijven. Daarnaast mag verwacht worden, dat door een betere bezoldiging voor deze functie meer hiervoor geschikte personen in aanmerking wensen te komen dan tot dusverre het geval was. De werkwijze van de raad is ingevolge artikel 461 B.W. bij algemene maatregel van bestuur geregeld; daaronder hoort ook de regeling van de delegatie thuis. Reeds thans is een beperkte vorm van delegatie in de algemene maatregel van bestuur van 7 April 1948 (*Stb.* I 134), o.a. in artikel 13, mogelijk gemaakt; daaraan zal dus na reorganisatie de nodige uitbreiding gegeven moeten worden. Ook de secretaris kan als een integrerend deel van de raad worden aangemerkt. Bij de herziening van genoemde algemene maatregel van bestuur, die de samenstelling van de raad regelt, kan dit duidelijker tot uitdrukking worden gebracht. De mogelijkheid van delegatie aan de secretaris vereist dus geen speciale wetsbepaling.

Het is de ondergetekende niet bekend waar in de literatuur over het ontwerp het denkbeeld is geopperd om het beheer van de financiën geheel aan het bureau over te laten. Momenteel is het reeds zo, dat het beheer van de financiën, nog afgezien van de speciale op de Comptabiliteitswet gebaseerde positie van de comptabele, en de behandeling van de alimentatiezaken praktisch geheel aan het bureau zijn overgelaten. Veel zal er op dit punt dus niet veranderen. Het spreekt van zelf,

dat ook hier de raad directieven voor het te volgen beleid kan en ook in de toekomst zal kunnen geven. Men denke daarbij ook aan de reeds genoemde mogelijkheid van een voor de vaderschapszaken te maken uitzondering.

Het verheugt de ondergetekende, dat verscheidene leden der vaste Commissie er mede konden instemmen, dat met een sterke uitbreiding van de personeelsbezetting rekening gehouden wordt. Het ligt stellig in de bedoeling uit te breiden in de top-leiding en verder bij de onderzoekambtenaren, al zal een dergelijke uitbreiding natuurlijk ook zijn gevolgen hebben met betrekking tot het louter administratieve personeel. De schatting van het uitbreidingspercentage en de daarmee gepaard gaande kosten, een schatting gedaan in 1952, was gebaseerd op een berekende formatie van het benodigde personeel van alle raden met inbegrip van een verbetering van salarispositie waar nodig. De uitkomst daarvan lag 25 % hoger dan het aantal van het toen in dienst zijnde personeel, terwijl de kosten van uitbreiding en positieverbetering tezamen toen f 800 000 per jaar bedroegen. Dat betekende niet, dat het personeel van iedere raad met 25 % zou worden uitgebreid, het zou bij de ene raad meer of minder kunnen zijn dan bij de andere. Daarbij werd toen uitgegaan van de verwachting, dat ongeveer 60 à 70 % van de ambtenaren voor de kindervetten zou overgaan in dienst van de raden; in het basis-aantal waren dus deze ambtenaren reeds begrepen.

Verscheidene leden merkten op, dat ook een persoonsonderzoek van de ouders nuttig en wenselijk zou kunnen zijn. In aansluiting op hetgeen eerder werd opgemerkt over de persoonlijkheidsonderzoeken van de minderjarigen zelf, welke door particuliere deskundigen of bureaux zullen worden verricht, moge de ondergetekende opmerken, dat de bevoegdheid om bij voorbeeld een psychiatrisch onderzoek naar de ouders te doen instellen ten enenmale ontbreekt. Bij hoge uitzondering is aan een voogdijraad in het verleden wel eens machtiging verleend een dergelijk onderzoek op kosten van het Rijk te doen plaats vinden, wanneer de ouders daarmede volledig instemden, b.v. in geval zij een herstelverzoek hadden ingediend. Overigens wordt gaarne toegegeven, dat juist de ouders vaak de oorzaak zijn van de moeilijkheden, welke tot ingrijpen nopen. Bij het onderzoek door een Medisch-Opvoedkundig Bureau wordt steeds bijzondere aandacht besteed aan de invloed, die de ouders op hun kinderen hebben, een invloed die door geestelijke afwijkingen vaak ongunstig kan zijn. De aan zulk een bureau verbonden deskundigen zullen uit regelmatige gesprekken met de ouders uiteraard de nodige conclusies kunnen trekken, doch een persoonsonderzoek mag dit zonder meer toch niet genoemd worden.

Vervolgens werd gesproken van de regel, dat in *alle* gevallen, waarin maatregelen worden genomen, een voorafgaand persoonsonderzoek dient plaats te hebben. Deze regel staat, aldus de aan het woord zijnde leden, niet in het ontwerp, doch de ondergetekende heeft ook in de Memorie van Toelichting een dergelijke regel voor alle gevallen niet omschreven. Hij meent, dat dit ook niet zonder meer nodig is. Wel zullen stellig meer onderzoeken moeten worden gedaan dan thans het geval is.

De aan het woord zijnde leden begroetten met instemming het voornemen om de ambtenaren voor de kindervetten aan te wijzen tot ambtenaren van de raad. Ter vermindering van misverstand moge hier worden opgemerkt, dat het bepaaldelijk niet in de bedoeling ligt, dat *alle* ambtenaren voor de kindervetten overgaan in dienst van de raden. Deze ambtenaren zijn heden ten dage, in dienst van de verenigingen „Pro Juventute”, werkzaam ten behoeve van het opmaken van voorlichtingsrapporten en het houden van toezicht. Hier en daar zijn er ambtenaren, die uitsluitend met de ene of met de andere taak zijn belast, elders zijn beide taken telkens in een persoon verenigd. Uitsluitend de taak der voorlichting gaat over naar de raden voor de kinderbescherming. De financiële positie van deze ambtenaren zal in het geheel van het personeel der raden worden gezien. In dit verband moge reeds hier gewezen worden op het bij Nota van Wijziging opgenomen, hierna nog toe te lichten artikel VII.

Verder kwam in dit verband de vraag naar voren, of de Kinderrechter en de Officier van Justitie nog van hun diensten gebruik zullen kunnen maken. Na de reorganisatie zal het stellig niet zo kunnen zijn, dat de raad voor de kinderbescherming een bepaalde ambtenaar ter volledige beschikking van de Kinderrechter of van de Officier van Justitie stelt, min of meer uitleent dus. Beide functionarissen zullen hun verzoek om een rapport aan de raad hebben te richten, die de taak heeft zo spoedig mogelijk een rapport te doen uitbrengen door een van zijn ambtenaren, waaronder dan enige der huidige ambtenaren voor de kindrewetten en de reeds thans aan de raad verbonden eigen ambtenaren. Wel zal de Kinderrechter of de Officier van Justitie aan het verzoek om een rapport de wens te kunnen verbinden, dat het rapport bij voorkeur door een bepaalde ambtenaar wordt uitgebracht, en bijvoorbeeld de mededeling dat het uitbrengen van een rapport binnen enkele dagen noodzakelijk is. Aan dergelijke wensen zal de raad zover als enigszins mogelijk is gevolg geven, al blijft de werkverdeling uiteraard in handen van de raad, die immers rekening heeft te houden met ieders specifieke capaciteiten en de lokale spreiding en verder te waken heeft tegen overbelasting van bepaalde functionarissen in vergelijking met de anderen. De ondergetekende zal er mede op toezien, dat aan de verzoeken van de Kinderrechters en de Officiëren van Justitie op een behoorlijke wijze wordt voldaan.

Sommige andere leden hebben gevraagd, wie de ambtenaren die in dienst bij de raden komen, zullen benoemen en eventueel ontslaan. Hierop zij geantwoord, dat, evenals thans voor al het personeel van de raden, ook voor deze categorie zal gelden, dat benoeming en ontslag geschiedt door de Minister van Justitie. De raden hebben namelijk geen eigen bevoegdheid tot het aanstellen van personeel. Aan de andere kant vindt aanstelling slechts plaats nadat de raad in de gelegenheid is gesteld een aanbeveling in te dienen. Zo zal het ook gaan, wanneer het wet geworden ontwerp in werking treedt. Voor de hier besproken overgang zal iedere raad in overleg met het Departement een voorstel tot benoeming doen, bij welk overleg ook de vereniging „Pro Juventute” ter plaatse en de desbetreffende ambtenaren zullen worden betrokken.

In enigszins zijdelings verband met het ontwerp werden enige opmerkingen gemaakt over de positie van de ambtenaren in dienst van de reclasseringsverenigingen. De ondergetekende meent, dat bij de behandeling van het onderhavige ontwerp de positie van deze ambtenaren, die werkzaamheden verrichten in het kader van het volwassenenstrafrecht, niet aan de orde behoeft te komen.

Wat de leden van de raden voor de kinderbescherming en hun geschiktheid voor dit werk betreft, moge de ondergetekende nog het volgende opmerken. In de toekomst zal aan een nieuw lid van de raad niet meer, zoals voorheen wel hier en daar, de eis gesteld mogen worden, dat hij geregeld een zeker aantal onderzoeken verricht en daarvan rapport opmaakt. Een groot aantal leden van de raden zal gevonden moeten en naar de overtuiging van de ondergetekende met enige moeite ook gevonden kunnen worden onder de personen, die door hun dagelijks werk reeds in aanraking komen met een deel van het terrein, waarop de raad zich beweegt. Voor hen is het doen van onderzoeken voor de raad niet zo noodzakelijk om het benodigde inzicht te hebben in de aan hen voorgelegde gevallen. Andere leden, die niet dergelijke functies bekleden, zullen dit zelf instellen van onderzoeken waarschijnlijk niet geheel kunnen missen. Het is evenwel onmogelijk, dat op deze wijze een hoog percentage van het aantal te behandelen gevallen door de leden zal worden onderzocht. Het is naar het oordeel van de ondergetekende niet wel doenlijk en bovendien, gelet op de verschillende ontwikkeling der voogdijraden, onjuist om nauwkeurig aan te geven in welke gevallen beter de leden en in welke gevallen beter de ambtenaren van de raad voor de kinderbescherming een onderzoek zouden kunnen instellen.

Dat de commissie zich met de zo noodzakelijke voornemens omtrent leeftijdsgrens en periodieke aftreding kon verenigen, heeft de ondergetekende zeer verheugd.

Centrale leiding. Bij de bespreking van het in te stellen adviescollege werd gevraagd uit hoeveel personen dit zou moeten bestaan. De ondergetekende stelt zich voor, dat het ongeveer tien leden zal tellen en dat daaronder enkele leden van het dagelijks bestuur van de Nationale Federatie zouden kunnen zijn. In dit college van advies zullen de leden, ook die van de Federatie, niet speciaal als vertegenwoordiger van een bepaalde organisatie zitting hebben. Evenals bij de raden voor de kinderbescherming zal dit adviescollege geheel of nagenoeg geheel moeten worden samengesteld uit personen, die nog in de praktijk werkzaam zijn. De instelling betekent overigens geenszins, dat het rechtstreeks overleg met de Nationale Federatie een einde zal nemen. De noodzaak van een speciaal contact tussen de Nationale Federatie en het college van advies, anders dan door de benoeming van enkele leden in dit college, is er dan ook eigenlijk niet.

De ondergetekende acht het bij nadere overweging wenselijk de naam van het college al dadelijk in de wet vast te leggen en daarin het woord „raad” te vermijden, ten einde de mogelijkheid van verwarring met de nieuwe naam van de voogdijraden te voorkomen. Derhalve is bij Nota van Wijziging de naam „College van Advies voor de Kinderbescherming” in artikel VI, sub 6, van het ontwerp ingevoegd.

Artikel II

Artikel 395. De Commissie heeft twee onvolkomenheden in de ontworpen redactie van het tweede lid van dit artikel ter sprake gebracht. In de eerste plaats werden genoemd de gevallen van testamentaire voogdij. De ambtenaar van de burgerlijke stand beschikt echter niet over de gegevens omtrent testamenten, waarin voogdijvoorzieningen zijn geregeld. Hem een onderzoek daarnaar op te dragen ware niet juist. Dat deze gevallen in artikel 395 B.W. moeilijk kunnen worden uitgezonderd, lijkt de ondergetekende geen ernstig bezwaar. Wanneer er een zodanig testament is, zal de raad dit wel spoedig te weten komen door een mededeling van de betrokkene of van de notaris.

Wel werd terecht een omissie signaleerd met betrekking tot de kinderen, geboren binnen 300 dagen na de echtscheiding van hun ouders. Van deze situatie is de ambtenaar van de burgerlijke stand, behoudens hoge uitzondering, op de hoogte en het is dan ook nauwelijks een extra belasting, wanneer deze ambtenaar ook van dergelijke geboorten kennis geeft aan de raad voor de kinderbescherming. Bij nota van wijziging is het onder *b* genoemde aangevuld.

Intussen meent de ondergetekende dat het aanbeveling verdient ook de erkenning, wettiging en ontkenning van de wettigheid in dit artikel op te nemen. Het zijn even zovele wijzigingen in de staat van een kind, welke voor de raad van belang zullen zijn. Ook hierin is bij nota van wijziging voorzien.

Artikel 399. De ondergetekende acht het alsnog juister in het bestaande eerste lid van dit artikel, alsmede in het daaraan toe te voegen, aan het bestaande artikel 461*d* ontleende derde lid het woord „woningen” te vervangen door „pleeggezinnen”. Het gaat immers niet uitsluitend om de woning, doch om de verhouding met de pleegouders en hun gezinsleden, zoals deze in die woning leven.

Opschrift boven artikel 461. Een speciale bepaling met betrekking tot dit opschrift is in verband met artikel I van het ontwerp overbodig.

Artikel 461. Enkele leden spraken hun bevreemding uit over het tweede lid van dit artikel. Naar aanleiding hiervan moge worden opgemerkt, dat de redactie van dit lid tot stand is gekomen bij de op 1 September 1948 in werking getreden wet van 10 Juli 1947 (*Stb.* H 232) en dus niet nieuw is. Overigens luidde vóór 1948 de aanhef van artikel 385*b* B.W. als volgt: „In ieder arrondissement is tenminste een voogdijraad, aan wien behalve de in dit Wetboek of in andere wetten uitdrukkelijk genoemde bemoeienissen, is opgedragen de zorg voor de minderjarigen enz.”. Het is naar het oordeel van de ondergetekende een misvatting dat het onderhavige wetsont-

werp zelf de taak en de daarmee samenhangende bevoegdheden van de raden zou moeten aangeven: het wetsontwerp bestaat immers uitsluitend uit voorstellen tot wijziging van bestaande wetboeken en wetten. Ook een aanduiding in het onderhavige artikel van alle onderdelen van de taak, die thans op vele plaatsen verspreid in details is geregeld in de vijf in de considerans genoemde wetboeken en wetten, alsmede in de Pleegkinderenwet, de verschillende kinderbijslagwetten en een aantal sociale verzekeringswetten, acht de ondergetekende bepaald niet aanbevelenswaardig. Het tweede lid bedoelt alleen tot uitdrukking te brengen, dat de taak en de bevoegdheden van de raad uitsluitend door de wet in formele zin — dat kunnen dus verschillende wetboeken en wetten zijn — en niet bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Wat de redactie betreft acht de ondergetekende het niet juist terug te keren naar de omschrijving van vóór 1948. Overigens kan worden medegedeeld, dat in het ontwerp inzake de adoptie een nieuwe taak van de raad zal worden voorgesteld.

Wat betreft de door de Nederlandse Orde van Advocaten naar voren gebrachte en door de vaste Commissie gerveleerde materie, is de ondergetekende tot de conclusie gekomen, dat het vraagstuk van inzage van alle processtukken in extrajudiciële zaken door partijen en haar raadslieden te ingewikkeld is en te ver strekkende gevolgen heeft, dan dat daarin thans bij nota van wijziging zou kunnen worden voorzien, en dat een overhaast ontworpen wettelijke regeling ernstige bezwaren met zich zou kunnen brengen. Hij meent dan ook terwille van een spoedige afhandeling van het onderhavige ontwerp, waarmee overigens de hier bedoelde materie slechts zijdelings te maken heeft, nu geen regeling terzake te mogen voorstellen doch goed te doen dit vraagstuk ter bestudering in handen te stellen van een kleine commissie, waarin de rechterlijke macht, de advocatuur en de voogdijraden vertegenwoordigd zijn.

Enige leden der Commissie hebben de vraag gesteld, of het juist is dat in hoger beroep de rechter het advies inwint van dezelfde raad, die in eerste instantie heeft geadviseerd, hetgeen de kans op een gewijzigde beslissing geringer maakt dan deze zou zijn, wanneer ook een andere voogdijraad de zaak zou bezien. Het optreden van dezelfde raad zou naar de mening van deze leden aan het hoger beroep een deel van zijn zin ontnemen. De ondergetekende kan dit niet onderschrijven. Ongetwijfeld heeft het oordeel van de voogdijraad wegens zijn deskundigheid voor de rechter een zeker gezag, doch mocht het advies van de raad in hoger beroep welgemotiveerd als eenzijdig of als berustend op onvolledige gegevens worden bestreden, dan zal het de rechter volkomen vrijstaan door het verhoor van getuigen en andere deskundigen aan de appelland gelegenheid te geven diens stellingen en opvattingen te adstrueren, wanneer de rechter van oordeel mocht zijn dat het vragen van een nader onderzoek en nadere rapportage op bepaalde punten door de voogdijraad niet tot de gewenste opheldering zal leiden. Dit geldt evenzeer wanneer de raad als enkele adviesinstantie optreedt als wanneer de raad, gelijk in de meeste gevallen van verzoeken tot ondertoezichtstelling, ontzetting of ontheffing, als procespartij optreedt. De ondergetekende acht het voorschrijven van een nader advies van een andere voogdijraad zeker geen betere en meer praktische weg dan het naar behoefte horen van getuigen en andere deskundigen, die over de betwiste punten hun licht kunnen laten schijnen. Overigens zij nog opgemerkt, dat de ondergetekende van de zijde van de rechterlijke macht tot nu toe nimmer bezwaren tegen het bestaande stelsel heeft vernomen.

Artikel 461d. Enkele leden der vaste Commissie achtten de woordkeuze van dit artikel te absoluut, hoezeer dit voorschrift overigens ook past in de beoogde taak van de raad. Wat de strekking van dit artikel betreft veroorlooft de ondergetekende zich te verwijzen naar de eerste drie alinea's van § 2 van de Memorie van Toelichting. Om het daar omschreven doel zo goed mogelijk te bereiken zou theoretisch een wettelijke verplichting voor alle denkbare instanties en personen moeten worden geschapen om de raad van de kinderbescherming van bepaalde gevallen op de hoogte te stellen. Het behoeft geen betoog, dat iets dergelijks wettelijk niet te regelen is, nog af-

gezien van het bezwaar, dat een eventueel als enuntiatief bedoelde opsomming altijd de mogelijkheid van een limitatieve uitleg insluit. Het nu voorgestelde artikel, opgenomen in het onderdeel C van de 15de titel waar voorschriften voor de raden voor de kinderbescherming in het bijzonder zijn vervat, heeft geheel dezelfde strekking, doch benadert het doel van de kant van de raden. In dit verband moest wel worden volstaan met de redactie „stelt zich op de hoogte van alle gevallen, waarin maatregelen overwogen dienen te worden”. Hoewel het voorschrift dus direct gericht is tot de raden, houdt het toch ook een duidelijke aanwijzing in voor de vele instanties en personen, die de taak hebben de raad op de hoogte te houden. Bovendien geeft dit artikel aan, dat de raad meer moet doen dan passief afwachten, welke gevallen bij hem worden aangebracht. De vraag uit de vaste Commissie, hoe het mogelijk zal zijn, dat de raad zich van al die gevallen op de hoogte stelt, moet dan ook in deze zin worden beantwoord, dat dit zeker in den beginne niet mogelijk zal zijn, maar dat door dit voorschrift en door de gelegde of nog te leggen contacten met diverse instanties op den duur bereikt wordt, dat zoveel mogelijk gevallen tijdig ter kennis van de raad komen. Men zou het woord „alle” kunnen vervangen door „de”, waardoor een gelijksoortige redactie als artikel 148 van het Wetboek van Strafvordering zou ontstaan, maar aan de bedoeling van het artikel, waarover toch wel eenstemmigheid bestaat, zou dit niets veranderen.

Overigens zullen bij nader inzien de woorden „ontheffing en” moeten vervallen, aangezien ontheffing van de toeziende voogdij in de huidige wet niet mogelijk is.

Artikel 461e. De door de vaste Commissie gesignaleerde zetfout is bij Nota van Wijziging hersteld.

Artikel III

Artikel 902a. Om dezelfde reden als in het in het ontwerp voorgestelde artikel 461d B.W. dient ook hier het woord „ontheffing” te vervallen.

Artikel IV

Artikel 39novies. In verband met de door de Wet van 21 December 1951, *Stb.* 596, in artikel 16 van het Wetboek van Strafrecht aangebrachte wijziging dient het bepaalde onder 3A van het ontwerp te vervallen.

Artikel V

Artikel 488b. De in dit artikel aangebrachte wijziging is toegelicht in de algemene beschouwingen, onder het opschrift Taak der raden.

Artikel VII

Bij Nota van Wijziging is aan het ontwerp nog een nieuw artikel toegevoegd, daartoe strekkende, dat de huidige ambtenaren voor de kinderbijlagen, voor zover zij niet overgaan in dienst van de raden voor de kinderbescherming en voor zolang zij in dienst zullen zijn van particuliere gezinsvoogdijverenigingen, niet gedupeerd zullen worden, maar hun eenmaal verkregen pensioenrechten zullen behouden.

De Minister van Justitie,

L. A. DONKER.