

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

VOORLOPIG VERSLAG

No. 4

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de Zitting
1952—1953)

In de vaste Commissie voor Justitie, in wier handen dit wetsontwerp is gesteld en die daarvan met grote belangstelling kennis heeft genomen, werden daaromtrent de navolgende beschouwingen gehouden.

Algemene beschouwingen

Uitgangspunt en algemene strekking van het ontwerp. Verscheidene leden der commissie wilden er allereerst hun vreugde over uitspreken, dat dit wetsontwerp zo spoedig na het optreden van het huidige Kabinet is ingediend. De dringende behoefte aan een reorganisatie van de voogdijraden is immers reeds vele malen uitgesproken. Niet alleen een betere outillage van de voogdijraden is nodig, ook hun taak dient uitgebreid te worden. De hier aan het woord zijnde leden wilden dan ook hun instemming betuigen met de grondgedachte van dit wetsontwerp. Het is een eenvoudig, zeer overzichtelijk en toch diep ingrijpend ontwerp. Niettemin zal de eigenlijke reorganisatie zich voornamelijk buiten het ontwerp om voltrekken. Men vindt bepalingen daaromtrent nauwelijks in het ontwerp, doch zij wordt wel door de Minister zeer breedvoerig toegelicht. Betere outillage en personeelsbezetting achtten de hier aan het woord zijnde leden, met de Minister, dringend nodig. Op de vraag, of uitbreiding nu ongeveer 25 pct. zal moeten bedragen en of de kosten daarvan geraamd moeten worden op rond f 800 000 per jaar, zal nog worden teruggekomen. Vaststaat echter wel, dat een grote uitbreiding niet achterwege kan blijven. Het is nu, zo niet bij alle, dan toch bij de meeste voogdijraden reeds een fictie, dat de leden van de raad, bijgestaan door de secretaris, het werk zelf verrichten. Het gehele apparaat van de voogdijraden moet op de helling en de outillage moet in elk geval belangrijk verbeterd worden.

Deze leden wilden gaarne uitspreken, dat zij het met de Minister eens waren, dat het feitelijke werk van de jeugdbescherming, hetwelk door de Kinderweiden van 1901 in particuliere handen is gelegd, daar behoort te blijven. Zij verheugden er zich dan ook over, dat de Minister niet gekozen heeft voor een geheel ambtelijk samengestelde raad. Met de laatste volle alinea op blz. 16 van de Memorie van Toelichting, waarin de Minister zijn denkbeelden omtrent de samenstelling van de gereorganiseerde raad heeft uiteengezet, konden zij zich geheel verenigen. Men verlieze hierbij echter niet uit het oog, dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij de Minister van Justitie.

Wat de taak van de raad betreft, deze achtten zij juist weergegeven in de vier punten, opgesomd op blz. 8 van de Memorie van Toelichting. Duidelijk blijkt hier zowel de oorsprong van het voogdijraadwerk (de voorbereiding van de ontneming van het gezag) als de ontwikkeling van dit werk. Deze leden verklaarden zich accoord met het uitgangspunt, dat ook de gereorganiseerde voogdijraad geen eigen directe uitvoerende taak krijgt.

Een ander deel der commissie had eveneens waardering voor de indiening van het wetsontwerp, doch de hier aan het woord zijnde leden wensten hun standpunt ten aanzien van het ontwerp eerst te bepalen nadat de Minister een duidelijke nadere uiteenzetting zal hebben gegeven van zijn opvattingen

over de taak van het particulier initiatief in het geheel van het kinderbeschermingswerk.

De Minister stelt, aldus deze leden, weliswaar op blz. 7 van de Memorie van Toelichting de eigen verantwoordelijkheid van het particulier initiatief op de voorgrond, doch in verband met de verdere inhoud van de Memorie van Toelichting betekent dit, dat het particulier initiatief eigenlijk is belast met de uitvoering van een Overheidstaak en daárvóór een eigen verantwoordelijkheid draagt, dus niet, dat het particulier initiatief, na de ouders, het recht en de plicht heeft voor het verwaarloosde kind te zorgen en derhalve zelf de verantwoordelijkheid voor het verwaarloosde kind draagt.

Deze leden namen het standpunt in, dat de zorg en de verantwoordelijkheid voor het zorg en bijstand en toezicht behoevende kind, met uitsluiting van de Overheid, toekomt aan de ouders en bij ontstentenis of verzuim van dezen, aan de geestverwante gemeenschap, waartoe het kind behoort. De particuliere sociaal-charitatieve verenigingen en instellingen hebben dus — na de ouders — niet slechts het recht en de bevoegdheid, maar ook de plicht en de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van het kind, hetwelk tot deze geestverwante gemeenschap behoort. Waar het particulier initiatief te kort schiet, mag en moet, naar het oordeel van deze leden, de Overheid nog niet zelfstandig en krachtens een eigen recht of bevoegdheid ingrijpen en optreden. Volgens de door hen beleden beginselen is het particulier initiatief primair en behoren mitsdien de hiervoor in aanmerking komende particuliere verenigingen en instellingen door de Overheid van geldelijke middelen voorzien te worden om deze primaire taak te kunnen vervullen. Indien het particulier initiatief desondanks mogelijkwijze te kort zou schieten, zal de Overheid, alvorens zelfstandig en krachtens een eigen recht te mogen optreden, eerst alles behoren te doen om het particulier initiatief te brengen tot datgene, wat het krachtens zijn primaire taak op kinderbeschermingsgebied behoort te doen.

Indien de Minister de hier weergegeven opvatting in hoofdzaak zou onderschrijven — hetgeen deze leden hoopten —, zou dit moeten leiden tot een ingrijpende wijziging van het wetsontwerp, althans van de toelichting daarop.

Deze leden waren van oordeel, dat de indiening van dit wetsontwerp een goede gelegenheid biedt om de gehele opbouw van het kinderbeschermingswerk in Nederland opnieuw te bezien. Zij wilden de voogdijraden in de toekomst meer zien worden tot inspecties, zoals bij het onderwijs en de volksgezondheid, van het eigenlijke werk, hetwelk door of vanwege de particuliere verenigingen en instellingen zou behoren te worden verricht. Het is immers in het belang van het kind, dat het geholpen wordt door mensen uit eigen kring en van hetzelfde geloof. Naar het oordeel van deze leden zou het particulier initiatief uit de middelen, die de Regering thans voor de uitbreiding van de taak der voogdijraden beschikbaar wil stellen, moeten worden gesteund om de volgende taken te vervullen:

1. voorlichting en vooronderzoek;
2. gezinsvoogdij, vrij patronaat, toezicht op pleegkinderen, voorwaardelijk veroordeelde, voorwaardelijk in vrijheid gestelde of voorwaardelijk ontslagen minderjarigen;
3. zorg voor het voogdijkind en — waar nodig — voor het Regeringskind;
4. hulp aan de minderjarige ongehuwde moeder, ook wat de te voeren vaderschapsacties betreft;
5. het innen van gelden.

Wat het vooronderzoek betreft, meenden de hier aan het woord zijnde leden, dat ook dit beter kan worden verricht door het particulier initiatief dan door de voogdijraden. De particuliere instellingen moeten dan echter in staat worden gesteld om psychologen of psychiaters of beiden uit de eigen kring aan te wijzen. Ook het toezicht zouden zij zoveel mogelijk aan instellingen uit de eigen kring willen toevertrouwen. Voor de voogdijraad als Overheidsorgaan blijft dan in de eerste plaats de taak over om te dienen als centrum van documentatie en als adviseur van de rechter en daarnaast om een oppertoezicht uit te oefenen op de werkzaamheid van de particuliere organisaties in het algemeen. De leden, hier aan het woord, konden

zich over het algemeen aansluiten bij de beschouwingen hieromtrent van mejuffrouw mr. M. A. Noël in het „Katholiek Sociaal Tijdschrift” van Juni en Juli 1953.

De eerstbedoelde leden hadden met belangstelling kennis genomen van de hierboven uiteengezette mening over de verhouding ouder—kind—Overheid. In tegenstelling tot de leden, die zo juist aan het woord waren, meenden zij, dat dit standpunt zich verdraagt met en niet wordt aangetast door het ontwerp. Zij waren van mening, dat de voogdijraden reeds bijna 50 jaar werken op een grondslag, waaraan het hierboven ontvouwde principe niet vreemd is, en dat in die jaren dit instituut over het algemeen heeft voldaan. Sinds 1905 is de voogdijraad op de grondslag van de Kinderwetten een officieel, op de wet berustend college, dat de rechter adviseert bij beslissingen ten aanzien van ouders en kinderen, klachten betreffende verwaarlozing en andere feiten, welke tot door de rechter te bepalen maatregelen aanleiding kunnen geven, onderzoekt en c.q. requesten daartoe bij de rechter indient. Hoewel de raad een ambtelijk college heet, is de samenstelling zodanig, dat daarin de levensbeschouwelijke en maatschappelijke krachten een beslissende rol spelen. Opvoeding door de Overheid zelf heeft men terecht in burgerlijke zaken nimmer gewild. De voogdijraad is dus nimmer belast met een opvoedende taak betreffende de minderjarigen. De enige mogelijkheid van opvoeding van Regeringswege wordt door de wet nadrukkelijk verbonden aan een bewezen en toe te rekenen strafbaar feit, gepleegd door de hierbij betrokken minderjarige. Dan is er plaats voor een opvoedende straf of een opvoeding van Regeringswege, de terbeschikkingstelling.

Het ontwerp brengt in dit systeem geen wijziging. De opvoeding van Regeringswege wordt niet uitgebreid. Dit ontwerp heeft slechts de strekking de voogdijraden beter uit te rusten voor hun voorlichtende en adviserende taak. Hetzelfde geldt voor een andere reeds bestaande taak van de voogdijraden, het uitvoeren van toezicht. Ook dit is in beginsel niets nieuws. Nieuw is, dat voorlichting en toezicht zich volgens het ontwerp ook zullen uitstrekken tot het strafrechtelijke terrein. Dit hangt samen met het in kinderzaken vervloeien van de grenzen tussen het civiel- en het strafrechtelijke optreden als gevolg van de ontwikkeling van de beschouwingswijze van de feiten, die tot toepassing van de kindwetten aanleiding kunnen geven. De nieuwe voogdijraad krijgt geen enkele beslissende bevoegdheid, geen enkele opvoedende taak. Het is de onafhankelijke rechter, die overal beslist, en de uitvoering van hetgeen de rechter beslist blijft — de strafrechtelijke uitzonderingen daargelaten — aan de particuliere organisaties, behoudens het noodzakelijke, op de wet berustende toezicht der Overheid.

Wat de leden, die eerder aan het woord waren, in wezen willen, zo meenden de leden, wier opvatting hier wordt weergegeven, is een terugkomen op het systeem van 1901 door de voogdijraad te beroven van hetgeen toen essentieel werd geacht: voorbereiding van rechterlijke beslissingen door een onpartijdig officieel orgaan als tussenpersoon tussen de rechter en de op het terrein der kinderbescherming optredende organisaties. Zou men dit andere systeem invoeren, dan zou men komen tot een situatie, die in België en Frankrijk, waar men geen voogdijraad kent, tot ernstige bezwaren aanleiding heeft gegeven. Daar brengt het parket de ontzettingzaken aan en de rechter is doorgaans in hoge mate onthand, daar deskundige voorlichting ontbreekt.

Mejuffrouw Noël, op wier artikelen de eerder aan het woord zijnde leden zich beriepen, heeft gepleit voor het systeem van voorlichting door particuliere instellingen naar het voorbeeld van de voorlichting in strafzaken tegen volwassenen. Daargelaten, dat over de doeltreffendheid van de bedoelde voorlichting het laatste woord nog niet gesproken is en dat de betrouwbaarheid en de objectiviteit van de rapporten der instellingen niet zelden betwijfeld moeten worden, mag men niet uit het oog verliezen, dat het daar gaat om volwassenen en uitsluitend naar aanleiding van een gepleegd strafbaar feit. In kinderzaken daarentegen is bij de voorlichting sprake van zeer uiteenlopende misdragingen en moeilijkheden van ouders en kinderen, welke beoordeling en interpretatie men niet kan

overlaten aan in visie sterk uiteenlopende particuliere organen. Hier spreekt duidelijk de noodzaak van onderzoek door een deskundig, onpartijdig orgaan, dat met deze materie vertrouwd is. In de huidige voogdijraden kan het besluit van het college mogelijk individuele ontsporingen van de onderzoekende leden of ambtenaren corrigeren en het doet dit in de praktijk ook herhaaldelijk. Alle onderzoekwerk blijft tenslotte mensenwerk en behoeft de controle van een verantwoordelijk orgaan, dat in staat is de zeer noodzakelijke objectiviteit in acht te nemen. De verdeling van het onderzoekende werk van de voogdijraden over tal van instellingen, die dan weer elk daartoe geoutilleerd zouden moeten worden door aanstelling van deskundigen op verschillend gebied, achtten deze leden dus niet wenselijk. De praktijk leert, dat ook bij het vooronderzoek reeds in sterke mate rekening wordt gehouden met het feit, dat bepaalde kinderen en ouders behoren tot een groep, die uit een oogpunt van godsdienst of levensbeschouwing een eenheid vormt. De reeds gereleveerde veelzijdige samenstelling van de voogdijraden, waaraan het wetsontwerp allerm minst torent, is daarvoor borg. Het is bovendien onmogelijk om de gevallen over de instellingen van verschillende richting te verdelen nog voordat enig onderzoek plaats gevonden heeft. Hoe zou dat kunnen en wie zou de verdeling moeten bewerkstelligen?

Naar de mening van de hier aan het woord zijnde leden is de taakverdeling tussen voogdijraad en particulier initiatief onder de bestaande wetgeving juist en huns inziens wordt deze in het ontwerp op juiste wijze nader uitgewerkt. Voorlichter en adviseur van de rechter blijft de voogdijraad, voor de daarmee samenhangende taak wordt hij beter uitgerust. De uitvoering van het opvoederswerk blijft — als gebleken is, dat de ouders dit niet aan kunnen — principieel in handen van de particuliere instellingen. Het is beslist niet zo, dat de Overheid dit werk eerst tot zich trekt om het daarna in handen te geven van de particuliere instellingen. Het wordt rechtstreeks door de rechter aan de instellingen opgedragen. De voogdijraad krijgt de plicht er op te letten, dat dit werk aan redelijke eisen voldoet en dat aan de voorwaarden, waarop de Overheid aan de instellingen subsidie verleent, wordt voldaan. Dat de Overheid dit toezicht in overwegende mate zal overlaten aan de voogdijraden is een stellige verbetering, gezien het feit, dat deze colleges samengesteld zijn uit vertegenwoordigers van het particuliere werk en andere deskundigen, die in de praktijk werkzaam zijn. Het toezicht wordt dus gedecentraliseerd en vereenvoudigd. Thans is er naast het toezicht van de voogdijraad nog een toezicht vanwege het Ministerie van Justitie. Dit laatste zal, voor wat betreft de individuele gevallen, terugtreden.

Naast de Overheidsinspectie, volgens het ontwerp hoofdzakelijk toevertrouwd aan de voogdijraad, heeft elke goed geoutilleerde voogdij-instelling nog een eigen, een paedagogische inspectie. Deze is essentieel voor het werk en behoort uit het kinderbeschermingssubsidie betaald te kunnen worden. Deze eigen inspectie zou er ook moeten zijn, indien de Overheidsinspectie zou ontbreken. Zij staat los van de Overheidsinspectie. Er is geen sprake van, dat dubbel werk wordt gedaan; iedere inspectie heeft haar eigen, specifieke taak.

Het gebruiken van het woord „kinderbeschermingssubsidie” betekent niet, dat deze leden zich thans wilden uitlaten over andere door de vóór hen aan het woord zijnde leden gevraagde subsidies. Deze kwesties zijn naar hun mening thans niet aan de orde.

De hier aan het woord zijnde leden waren — met de leden, die vóór hen aan het woord waren — van oordeel, dat de Overheidsinspectie een belangrijke taak heeft. Met hen zagen zij deze taak als een andere dan het paedagogische inspectiewerk van de voogdij-instellingen. Zij verschilden echter met die leden van mening omtrent de verdere taak van de voogdijraden. Deze behoort huns inziens veel meer te omvatten dan de documentatie, die voormelde leden eveneens aan de voogdijraad wilden opdragen, nl. het onderzoekwerk, resulterend in voorlichting van de rechter. Het ontging hun, hoe voormelde leden de voogdijraad adviseur van de rechter wilden doen zijn, als het vooronderzoek niet aan de raad zou worden opgedragen.

In ieder geval zouden ook de hier aan het woord zijnde

leden een nadere uiteenzetting van 's Ministers opvatting omtrent de verhouding van het particulier initiatief tot de Overheid op het terrein der kinderbescherming met grote belangstelling tegemoet zien. Zij vestigden er nog de aandacht op, dat in het ontwerp van de commissie onder voorzitterschap van mr E. A. M. Lamers, van welker arbeid de Regering bij de voorbereiding van het wetsontwerp in ruime mate, doch terecht niet op alle punten gebruik heeft gemaakt, aan de Overheid zeer veel bevoegdheden werden gegeven. Het wetsontwerp daarentegen laat de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de particuliere instellingen; hiermee stemden zij ten volle in.

De tegenwoordige leden van de voogdijraden, zo gingen deze leden voort, mogen dan al naar beste weten en kunnen handelen, aan hun deskundigheid ontbreekt, althans naar moderne maatstaven gemeten, veel. Een verbetering is dan ook wettelijk noodzakelijk. Het ontging hun, hoe, nu het eigenlijke opvoedende werk geheel aan de particuliere organisaties overgelaten wordt — wat het wetsontwerp immers doet — er tegen verbetering van de outillage der voogdijraden bezwaar zou kunnen bestaan. De taak van de leden der voogdijraden kan in de huidige maatschappij slechts dan goed vervuld worden, indien zij worden geschraagd door het werk van deskundigen en onderzoekambtenaren. Ook thans is het in verschillende plaatsen al zo, dat de leden van de voogdijraden het onderzoek nog slechts zelden zelf verrichten. In Utrecht geschiedt dit wel. Te Rotterdam is een tijd lang een gedeelte van het onderzoekwerk geschied door ambtenaren in dienst van de gemeente, omdat de leden van de raad, gesteund door de eigen staf, het werk niet af konden. In verscheidene andere plaatsen neemt de kinderplicht de onderzoeken, die nodig zijn geworden, in verband met wangedrag van ouders of verwaarlozing van kinderen, voor haar rekening. Deze leden zouden gaarne vernemen, hoe en door wie, naar de verwachting van de Minister, de onderzoeken na de totstandkoming van de voorgenomen reorganisatie doorgaans zullen worden verricht.

Wat de kinderplicht betreft, merkten deze leden der commissie nog op, dat daaromtrent de Minister op blz. 15 van de Memorie van Toelichting behartenswaardige opmerkingen gemaakt heeft. Het kwam hun niet juist voor, dat het onderzoek in belangrijke mate zou geschieden door andere organen dan de voogdijraad zelf. Huns inziens heeft de kinderplicht, ook indien zij minder dan thans nog vaak het geval is belast wordt met onderzoeken ten behoeve van de voogdijraad, nog een zeer belangrijke taak naast het eigenlijke opsporingswerk. Een goede kinderplicht is onmisbaar. Zij heeft een eigen, uiteraard mede sociaal geïndiceerde taak, waaromtrent van hogerhand richtlijnen zijn opgesteld. Hier en daar kunnen tegen de kinderplicht bezwaren worden aangevoerd in die zin, dat zij hier te weinig, daar te veel doet. Te weinig doet zij, wanneer zij haar werk als politiewerk in enge zin ziet, te veel, wanneer zij kinderen gaat opvoeden en hen zelfstandig, buiten autoriteiten om, buiten het ouderlijk gezin gaat onderbrengen. Een goed samenspel ter plaatse kan ongetwijfeld moeilijkheden voorkomen. Hiertoe behoort o.a., dat zij de aandacht van de voogdijraad vestigt op de voor een verder onderzoek in aanmerking komende gevallen, waarmee zij in aanmerking komt. Wenselijk, ja noodzakelijk is het, dat ook de kinderplicht doordrongen is van de nieuwe inzichten op het terrein der jeugdbescherming. Deze leden verzochten de Minister hierover overleg te openen met zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken, die op zijn beurt weer overleg zou kunnen plegen met de gemeentebesturen voor zover het de gemeentelijke politie betreft. Een overleg tussen de hierbij betrokken Ministers is trouwens in de Memorie van Toelichting reeds toegezegd.

Van verschillende zijden, vooral door die leden, die aan het particulier initiatief nog meer dan thans de voorrang zouden willen verlenen, werd er nog de aandacht op gevestigd, dat in de tweede alinea van § 2 der Memorie van Toelichting gesproken wordt van afwijkingen (blijkbaar is bedoeld: afwijkingen van de gebruikelijke methode van behandeling van bepaalde gevallen), waartegen geen bezwaar kan bestaan, tenzij

de afwijkingen op grond van wetenschappelijke inzichten onverantwoord zijn. Men zou gaarne nader vernemen, wat de Minister hiermee bedoeld heeft. Op welke wetenschappelijke inzichten slaat deze uitspraak? Zijn hier inzichten op het gebied der psychiatrie bedoeld? Zo ja, bestaat er dan op dit gebied niet nog zoveel verschil van inzicht, ook in wetenschappelijke kringen, dat het heel moeilijk is objectief uit te maken, of op wetenschappelijke gronden tegen een bepaalde wijze van behandeling bezwaar gemaakt moet worden? Moet men de beslissing hieromtrent niet reeds daarom in de meeste gevallen aan de instellingen overlaten?

Titulatuur der raden. Enige leden der commissie meenden, dat de vervanging van het woord „voogdijraad” door „arrondissementsraad voor de jeugdbescherming” weinig gelukkig is. Deze naam is voor de praktijk bepaald te lang. Nu de door de Commissie-Lamers ontworpen centrale jeugdraad door de Regering niet is overgenomen en dus in het ontwerp niet voorkomt, is de toevoeging „arrondissements” in elk geval overbodig. Wel achtten deze leden „jeugdbescherming” beter dan „kinderbescherming”, daar het laatste te veel uitsluitend doet denken aan jonge kinderen, terwijl de raden toch ook bemoeienis hebben met de rijpere jeugd.

Enige andere leden der commissie, die de voorgestelde titel eveneens onnodig lang achtten, zouden „kinderbeschermingsraad” echter beter vinden dan „raad voor de jeugdbescherming”. Deze naam ware meer in overeenstemming met de in onze wetgeving en praktijk gebruikelijke terminologie „kinderwetten”, „kinderrechter”, „kinderpolitie”, enz. Bij al deze woorden betreft het niet alleen kinderen van jonge leeftijd, doch minderjarigen, hetzij in civielrechtelijke, hetzij in strafrechtelijke zin, van alle leeftijden.

Weer andere leden gingen verder en wezen de nieuwe titulatuur geheel van de hand. Zij waren van oordeel, dat de naam „voogdijraad” zo is ingeburgerd, dat deze het best gehandhaafd kan worden.

De eerstbedoelde leden meenden hiertegenover, 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.

Men vestigde er nog de aandacht op, dat de Tweede Kamer onlangs een wetsontwerp heeft aangenomen tot instelling van een Raad voor de Jeugdvorming. Daarbij heeft zij een voorstel om die raad „Jeugdraad” te noemen verworpen, vooral ten einde verwarring met de reeds bestaande kerkelijke jeugdleden te voorkomen. Om dezelfde reden zou het niet wenselijk zijn de gereorganiseerde voogdijraad „jeugdraad” te noemen, zoals de Commissie-Lamers voorstelde. Vreest de Minister echter geen verwarring tussen de nieuwe raden voor de jeugdbescherming en de Raad voor de Jeugdvorming?

Taak der raden. Algemeen was men het er mede eens, dat de Minister niet heeft voorgesteld de raden een zekere verordenende bevoegdheid te geven, zoals de Commissie-Lamers in overweging gaf. Deze commissie toch wilde de raden bevoegdheid geven om, zij het onder goedkeuring van de Minister, aanwijzingen te geven, welke algemeen bindende regelingen voor de instellingen zouden kunnen inhouden. Men achtte zulke bindende regelingen niet nodig en niet wenselijk.

Het ontwerp geeft aanvullingen van de wettelijke taakbepaling op drie gebieden: ten aanzien van de rechtspleging in zaken van ouderlijke macht en voogdij; ten aanzien van die betreffende vaderschapsacties, en ten aanzien van de strafrechtspleging.

Wat het eerste betreft, stelt het ontwerp voor, de raad steeds te doen horen, wanneer de rechter een beslissing moet nemen omtrent het gezag over een minderjarige, behoudens in vier uitzonderingsgevallen. De commissie kan zich met deze regeling over het geheel genomen verenigen. Wel werd echter 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. Kan in zulke gevallen

niet worden volstaan met een bevoegdheid van de rechter om de raad te horen? In zeer veel gevallen bestaat er na echtscheiding overeenstemming tussen partijen over de regeling ten aanzien van de kinderen en is er geen reden om een andere regeling te treffen. Het advies van de raad is voornamelijk van belang, indien partijen ook ten aanzien van de kinderen scherp tegenover elkaar staan. In zulke gevallen zal de rechter de raad zeker raadplegen, ook als dit niet dwingend wordt voorgeschreven. Verder zal er een aantal gevallen zijn, waarin de rechter, ondanks het feit, dat partijen het eens zijn omtrent de kinderen, toch nog het advies van de voogdijraad wil inwinnen. De rechter echter noodzakelijk altijd de voogdijraad te horen, schept een hoeveelheid overbodig werk voor de rechtbanken en voogdijraden, waarmee niemand gediend is. Het is voldoende, indien enerzijds de rechter de bevoegdheid heeft de voogdijraad te horen zo dikwijls de rechter dit wenst, anderzijds de voogdijraad wordt opgeroepen, zodat deze raad in de gelegenheid gesteld wordt om ook uit eigen beweging advies te geven.

Ten aanzien van de uitzondering voor de voorlopige voorzieningen voor de duur van een geding tot echtscheiding van tafel en bed merkt de Minister op, dat deze uitzondering ook zal blijven gelden, wanneer het wetsontwerp, ten einde lichtvaardige echtscheiding tegen te gaan, wet zal zijn geworden. Hij voegt daaraan toe, dat de gezinsraad, bedoeld in dat wetsontwerp, gedacht is als een bijzondere kamer van de gereorganiseerde voogdijraad. De commissie acht het juist, dat met de mogelijkheid van totstandkoming van het bedoelde wetsontwerp rekening is gehouden. Zij is het met de Minister eens, dat verplicht horen van de raad bij deze voorlopige voorzieningen niet wordt voorgeschreven. Indien de gezinsraad wordt ingesteld, zal wel blijken, dat deze daarbij vanzelf een taak krijgt.

Overigens had het de aandacht van verscheidene leden der commissie getrokken, dat de Minister, laatstelijk in zijn Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer omtrent de Justitiebegroting voor 1954, zich op het standpunt heeft gesteld, dat het genoemde wetsontwerp tot het teengaan van lichtvaardige echtscheiding (848) eerst verder kan worden behandeld, nadat omtrent het wetsontwerp in zake de reorganisatie van de voogdijraden zal zijn beslist. Deze leden achtten het niet juist tussen deze beide wetsontwerpen een zo nauw verband te leggen. Huns inziens kan over het eerstgenoemde ontwerp beslist worden — gelijk dat ook in de Tweede Kamer geschied is — onafhankelijk van de beslissing over het tweede. Stelt men het lot van het eerste afhankelijk van dat van het tweede, dan is de Tweede Kamer niet meer geheel vrij in haar beslissing over het tweede ontwerp.

Ook met de voorgestelde uitzondering t.a.v. de minderjarigen, over wie een gezinsvoogd is benoemd, kan de commissie zich voorhands wel verenigen. Zij heeft er geen behoefte aan, dat op dit ogenblik een beslissing genomen wordt, welke er op neer zou komen, dat bemoeiingen met de gezinsvoogden, welke tot dusverre bij de kinderrechter berusten, zouden worden overgebracht naar de gereorganiseerde voogdijraden. Nadat de reorganisatie zal hebben doorgewerkt, zal de mogelijkheid om hierin verandering te brengen, met meer kennis van zaken kunnen worden overwogen.

Dat hier vragen rijzen, is zeker. Zo zal t.z.t. de kwestie onder het oog moeten worden gezien, of de bemoeienissen van de kinderrechter met de onder gezinsvoogdij geplaatste minderjarigen en hun gezinsvoogden zich wel verdragen met zijn rechtsprekende taak.

Minder eenstemmigheid bestond er over het voorstel om aan de raad verstrekkende bevoegdheden te geven t.a.v. het instellen van vaderschapsacties.

Volgens het ontwerp zal de actie ex artikel 344a van het Burgerlijk Wetboek door de raad zelfstandig kunnen worden ingesteld, dus ook tegen de wil van de moeder. De raad kan dus de natuurlijke vader aanspreken tot alimentatie ten behoeve van het kind, zelfs als de moeder-voogdes dit niet wenst. Verscheidene leden der commissie, erkennende, dat dit wat vreemd klinkt, meenden niettemin, dat het in de praktijk

reeds dikwijls gebeurt. Wanneer de moeder n.l. ondersteund wordt door de daartoe aangewezen gemeentelijke dienst, dan dringt dit orgaan vaak aan op instelling van een actie tegen de verwekker van het kind; de moeder, die voor haar levensonderhoud van de ondersteuning afhankelijk is, zal gewoonlijk niet kunnen weigeren hieraan gevolg te geven. Door de nieuwe bepaling te dezer zake in het ontwerp krijgt de feitelijke afhankelijkheid van de ongehuwde moeder van de wensen van het haar ondersteunende orgaan een juridische ondergrond. Het voorstel lijkt dus ingrijpender dan het in werkelijkheid is. Deze leden waren voorshands geneigd er mee in te stemmen.

De hier aan het woord zijnde leden konden zich eveneens verenigen met het voorstel om de raad het recht van hoger beroep in vaderschapsacties toe te kennen. Dit achtten zij een natuurlijk gevolg van het voorstel om de raad bevoegd te verklaren zelfstandig de vader aan te spreken. Zij juichten het verder toe, dat alle betalingen voortaan over de raad zullen lopen. Het gebeurt immers dikwijls, dat de moeder zich te weinig inspant om de vader tot regelmatig betalen te bewegen. In elk geval zal de vader eerder geneigd zijn regelmatig aan zijn verplichtingen te voldoen, wanneer hij weet, dat de raad met zijn apparaat gereed staat om hem onmiddellijk op de vingers te tikken, als hij in verzuim is.

Een van deze leden voegde aan dit betoog toe het volstrekt redelijk te achten, dat in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen een vaderschapsactie wordt ingesteld, ten einde de onderhoudsplicht van de natuurlijke vader vast te stellen. Op hem toch rust mede de plicht tot betaling van de onderhoudskosten, welke een kind met zich medebrengt, ook wanneer aanvankelijk de ongehuwde moeder daaraan geen behoefte heeft, omdat zij er de voorkeur aan geeft, zelf deze kosten te dragen. In het algemeen immers staat het niet vast, dat zij daartoe blijvend in staat zal zijn, en de kans is dus groot, dat te eniger tijd de publieke kas geheel of ten dele voor deze kosten zal moeten opkomen.

Toch betwijfelde dit lid, of met de voorgestelde toevoeging aan artikel 344a Burgerlijk Wetboek het beoogde doel zal worden bereikt. Het is denkbaar, dat de ongehuwde moeder er op respectabele gronden bezwaar tegen heeft, de natuurlijke vader aan te wijzen. Afgezien van de vraag, of het moreel geoorloofd is om op financiële overwegingen de ongehuwde moeder te dwingen openbaar te maken hetgeen zij geheim wenst te houden, moet rekening worden gehouden met de kans, dat zij, ondanks aandrang, daartoe niet bereid is. Is immers de bereidwilligheid hiertoe niet aanwezig, dan is elk onderzoek vruchteloos; zonder haar medewerking is het immers praktisch uitgesloten, de man te vinden, tegen wie de actie moet worden ingesteld.

Een ander lid merkte hiertegenover op, dat in vele gevallen de verwekker bekend is. Zo niet, dan is aandrang op de vrouw, om haar geheim bekend te maken, volkomen geoorloofd. Het gaat n.l. niet om de vrouw, maar om haar kind. De vaderschapsbijdrage is een recht van het kind, waarover de voogdes zelfs volgens het geldende recht niet de vrije beschikking heeft. Zij mag de actie niet instellen zonder de machtiging van de kantonrechter (artikel 437 B.W.) en evenmin zonder diens toestemming over de uitkering een dading aangaan (artikel 433, 7^o, B.W.). Het is een verder doortrekken van deze lijn, wanneer het instellen van de actie mede in handen van de voogdijsraad wordt gelegd in het belang van het kind. Dit lid vertrouwde er overigens op, dat de voogdijsraad rekening zal houden met gewichtige bezwaren van de moeder tegen een procedure.

Tegen de bewoordingen in de Memorie van Toelichting in zake bemoeienissen met een huwelijk van de moeder kan — aldus deze beide leden — geen bezwaar bestaan. Ook thans is het zo, dat de voogdijsraad geregeld met dit probleem in aanraking komt.

Verscheidene andere leden der commissie achtten het onaanvaardbaar, dat de raad zelfstandig over het instellen van een vaderschapsactie zou kunnen beslissen, ook tegen de zin van de moeder. Hier behoren huns inziens de gevoelens van de

moeder de doorslag te geven, ook al zou daarvan wellicht het gevolg zijn, dat de gemeenschap geheel of ten dele voor het onderhoud van moeder en kind moet zorgen, terwijl de vader in staat zou zijn daarin in meer of minder belangrijke mate bij te dragen. Er kunnen zich nu eenmaal gevallen voordoen, waarin een particulier belang zo groot is, dat het moet gaan boven een financieel belang van de gemeenschap. Natuurlijk zal de raad met de moeder mogen spreken en mogen trachten haar te overtuigen, dat instellen van de actie voor haar zelf en het kind het beste is, maar hij mag zeker niet tegen haar zin de vader aanspreken. Het is waar, zo merkten deze leden op, dat een procedure tegen de vader gewoonlijk zal mislukken, indien de moeder weigert mede te werken, maar reeds door het enkele instellen van de actie kan aan de moeder ernstig leed worden toegebracht. Ook zou men zich gevallen kunnen voorstellen, waarin de raad, na uit gesprekken met de moeder te hebben vernomen, wie de vader is, er ook zonder haar verdere medewerking in zou kunnen slagen een veroordeling van de vader te verkrijgen. Hoe dit ook zij, deze leden hadden tegen de op dit punt voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid van de raad overwegende bezwaren.

Dat de betalingen over de raad zullen lopen, had de instemming van deze leden. Wel betwijfelden zij echter, of dit behoort mee te brengen, dat de raad ook tegen de zin van de moeder-voogdes een wijziging van de vastgestelde uitkering moet kunnen verzoeken. Het kwam hun voor, dat ook hier het inzicht van de moeder beslissend moet zijn.

De eerstbedoelde leden wilden het gewicht van deze bezwaren niet ontkennen, doch achtten ze niet van overwegende aard. Huns inziens mag men er op vertrouwen, dat de raden van hun bevoegdheid geen verkeerd gebruik zullen maken.

Wat de strafrechtelijke taak van de raden betreft, merkten verscheidene leden der commissie op het niet juist te achten, dat de officier van justitie ingevolge het voorgestelde artikel 488b van het Wetboek van Strafrecht aan het advies van de raad omtrent het instellen van een vervolging tegen een verdachte beneden de 18 jaar gebonden zal zijn, tenzij de kiderrechter hem machtigt daarvan af te wijken. Zij onderschreven hetgeen mr H. de Bie in het „Nederlands Juristenblad” van 29 November 1952 hieromtrent heeft opgemerkt. Het ontwerp haalt hier de functies van het openbaar ministerie, van de kinderrechter en van de gereorganiseerde voogdijsraad dooreen op een wijze, welke hun te ver ging. Overigens waren deze leden het eens met 's Ministers uitspraak, dat het algemeen belang medebrengt, dat geen minderjarigen worden vervolgd, tenzij die vervolging nuttig en noodzakelijk is. In sommige gevallen is het zelfs zo, dat het beter ware de ouders te straffen dan het kind. Maar ook t.a.v. meerderjarigen moet gelden, dat vervolgingen alleen worden ingesteld, indien ze nuttig en noodzakelijk zijn. De juiste verhoudingen tussen de verschillende organen brengen echter mede, dat deze beslissing door het openbaar ministerie genomen wordt, niet door de kinderrechter.

Voor het overige konden deze leden zich met 's Ministers voorstellen in zake de strafrechtelijke taak van de raden wel verenigen.

Enige andere leden der commissie achtten de voorgestelde beperking van de bevoegdheid van het openbaar ministerie tot het instellen van een vervolging wel juist. Zij zagen daarin een uitvloeisel van het goede beginsel, dat ook het openbaar ministerie — zeker in kinderstrafzaken — geen zuiver partijstandpunt mag innemen, doch moet helpen zoeken naar de meest geschikte maatregel. Zij achtten deze regeling noodzakelijk, omdat de betekenis van het strafbare feit, gepleegd door strafrechtelijk minderjarigen, gezien moet worden in het licht van hetgeen in het belang van het kind moet gebeuren, ernstige misdrijven natuurlijk daargelaten. De officier van justitie is blijkens een ervaring van jaren te zeer geneigd te vervolgen, ondanks een circulaire van de Minister, reeds in 1934 gegeven, waarin werd aangespoord t.a.v. jeugdige kinderen eerst andere mogelijkheden te benutten. Strafvervolgung van zeer jeugdige kinderen bleef en blijft regelmatig voorkomen en dit houdt verband met de omstandigheid, dat het

specialistisch inzicht in kinderzaken in het algemeen bij de officieren van justitie niet aanwezig is. Er zijn in Nederland slechts enkele officieren, die zich blijvend aan de behandeling van kinderzaken wijden. Er is in het O.M. te veel wisseling door bevordering en verandering van werkkring, zodat de kinderrechtshouders in de kinderpraktijk telkens met een ander te maken krijgen. Bovendien denkt een rechtgeaarde officier van justitie nu eenmaal allereerst strafrechtelijk. Een gevolg hiervan is, dat het nuttige werk van de gespecialiseerde kinderrechtshouders telkens doorbroken kan worden door het in dit opzicht ondeskundige oordeel van de officier. Is de dagvaarding eenmaal uitgebracht, dan beschikt de rechter niet meer over de volheid van mogelijkheden, doch is hij beperkt tot de strafrechtelijke middelen. Daarom zal hier de theorie voor de eisen van de praktijk moeten wijken. Vrees voor gebrek aan onpartijdigheid van de rechter behoeft hier niet te worden gekoesterd en is blijkbaar ook niet gekoesterd, toen men volgens de bestaande wet de kinderrechtshouder, die tevens rechter-commissaris is, niet uitsloot van de behandeling der zaak, waarin hij instructie heeft gevoerd, ter terechtzitting. Bovendien is t.a.v. niet-vervolgving de zelfstandigheid van de officier in de bestaande wet reeds prijsgegeven. Het schijnt, dat men vanwege de bijzondere mentaliteit van de meeste officieren door overleg alleen onvoldoende resultaten kan bereiken.

De eerder aan het woord zijnde leden merkten op, dat zij tegen het voorschrijven van overleg tussen de officier van justitie en de kinderrechtshouder geen bezwaar hadden en evenmin tegen het voorschrijven van het inwinnen van advies bij de raad, doch wel tegen het eisen van hetzij de goedkeuring van de raad, hetzij de machtiging van de kinderrechtshouder.

Ook nog andere leden achtten hier ernstige bezwaren aanwezig, omdat het voorstel huns inziens in conflict komt met de zelfstandige positie van het openbaar ministerie. Ook betwijfelden zij, of het wel juist is, dat de kinderrechtshouder, die de zaak zelf zal moeten berechten, reeds tevoren een beslissing moet nemen in een geschil tussen de officier van justitie en de raad; geeft hij daarmee niet enigszins zijn onpartijdigheid prijs?

Werkwijze en samenstelling van de raden. Bij de bespreking in de commissie werd er op gewezen, dat de in dit ontwerp voorgestelde uitbreiding van de werkzaamheden der raden in vergelijking tot die van de huidige voogdijraden een verschuiving van werkzaamheden van de leden naar het ambtelijk apparaat onvermijdelijk maakt. De delegatie van bevoegdheden aan de voorzitter en de secretaris wordt als een onontkoombare noodzaak gevoeld. De hieruit voortvloeiende verzwaring van de taak van de directeur-secretaris deed de vraag rijzen, of het praktisch mogelijk zal zijn het benodigde aantal functionarissen te vinden, die beschikken over de vele en veelsortige capaciteiten, welke van hen verlangd zullen worden. Kan de Minister mededelen, welke verwachtingen dienaangaande bij hem bestaan? In dit verband sprak men voorts twijfel uit, of delegatie van bepaalde bevoegdheden door de raad aan een niet-lid van de raad, in casu de directeur-secretaris, mogelijk is, zonder dat dit op een speciale wettelijke bepaling berust. Wat is de mening van de Minister hieromtrent?

In de literatuur over het ontwerp is het denkbeeld geopperd, zo merkten verscheidene leden der commissie op, om het beheer van de financiën geheel aan het bureau van de raad over te laten, zodat de raad als zodanig zich geheel zou kunnen wijden aan het beleid in zake de kinderbescherming. Gaarne zou men hierover 's Minister oordeel vernemen.

Met instemming hadden verscheidene leden der commissie vernomen, dat de Minister met een sterke uitbreiding van de personeelsbezetting der raden rekening houdt. Of het cijfer van 25 pct., dat in de Memorie van Toelichting genoemd wordt, juist is, wilden enkelen van hen in het midden laten, doch wanneer uitbreiding plaats vindt, dan zal men deze naar de mening van deze leden in de eerste plaats in de topleiding en verder bij de onderzoekingsambtenaren moeten doen plaats

vinden. Anderen van deze leden betwijfelden, of een uitbreiding met 25 pct. voldoende zal blijken. Zij zouden gaarne vernemen, waarop deze schatting berust.

Hoewel zulks niet in de wet wordt vastgelegd, kondigt de Memorie van Toelichting aan, dat de raad de algehele beschikking zal moeten hebben over een deskundige ten behoeve van het persoonsonderzoek van minderjarigen. De praktijk leert echter, zo merkten verscheidene leden der commissie op, dat in vele gevallen ook een persoonsonderzoek van de ouders nuttig en wenselijk zou zijn, omdat juist de ouders toch vaak de oorzaak zijn van de moeilijkheden, welke tot ingrijpen nopen. Bij de aanstelling van een dergelijke deskundige dient men hier wel rekening mee te houden.

De regel, dat in alle gevallen, waarin maatregelen worden genomen, een voorafgaand persoonsonderzoek van de hierbij betrokken minderjarigen dient plaats te hebben, stelt — zo merkten deze leden verder op — wel zeer zware eisen aan het apparaat van de raden, eisen, welke huns inziens niet in alle gevallen gesteld behoeven te worden. Het gaat naar hun mening n.l. te ver om in al deze gevallen zulk een onderzoek voor te schrijven. Overigens bepaalt het ontwerp zelf hieromtrent niets.

Met instemming begroetten deze leden het voornemen om de ambtenaren voor de Kinderwetten aan te wijzen tot ambtenaren van de raad. Tevens zal echter de financiële positie van deze ambtenaren verbeterd moeten worden. Deze leden stelden verder de vraag, of de kinderrechtshouder en de officier van justitie nog van hun diensten gebruik zullen kunnen maken en zo ja, hoe dan de afbakening van ieders bevoegdheid zal zijn.

Sommige andere leden merkten op, dat het hun nog niet geheel duidelijk was, hoe de positie van deze ambtenaren zal worden. Het is blijkbaar de bedoeling, dat deze ambtenaren in dienst van de raden komen. Wie zal hen dan echter benoemen en eventueel ontslaan? De raden zelf? Zo niet, ware het dan niet wenselijk, dat de raden althans in staat gesteld worden vóór hun benoeming en ontslag advies uit te brengen?

In enigszins zijdelings verband met het ontwerp werden verder enige opmerkingen gemaakt over de positie van de ambtenaren in dienst van de reclasseringsverenigingen. De rechtspositie van deze ambtenaren is, zo meende men, onvoldoende geregeld. Er zou aanleiding zijn deze thans, mede in verband met de regeling van de positie der ambtenaren voor de Kinderwetten, nader te regelen. Voorts zou er aanleiding zijn voor beide groepen van ambtenaren regels op te stellen omtrent hun bevordering. Tevens zou het wenselijk zijn regelen te stellen in zake de verhouding tussen de besturen en de ambtenaren.

De Minister is overtuigd, dat bij de nieuwe opzet van de organisatie der raden meer personen, die voor dit werk gequalificeerd te achten zijn, bereid gevonden zullen worden het lidmaatschap van de raad te aanvaarden dan thans het geval is. Het zelf moeten instellen van onderzoeken — de bereidheid daartoe moet thans veelal geëist worden — schrikt ook naar de mening van de commissie inderdaad tal van personen van het aanvaarden van het lidmaatschap af. Anderzijds kan de geschiktheid voor dit werk juist door het zelf instellen van onderzoeken in tal van gevallen sterk worden bevorderd. Vreest de Minister niet, dat de leden van de raad, die geen eigen ervaring meer zullen hebben van het instellen van onderzoeken, minder inzicht zullen hebben in de aan hen voor te leggen gevallen dan degenen, die deze ervaring wel hebben opgedaan?

Met het voorstel om voor de leden van de gereorganiseerde raden een leeftijdsgrens vast te stellen en om periodieke aftreding voor te schrijven, kan de commissie zich verenigen. Vooral door de eerstbedoelde maatregel kan worden voorkomen, dat personen, bij wie niet meer de vereiste frisheid van geest aanwezig is zonder dat zij dit zelf voldoende beseffen, voor onbepaalde tijd lid blijven. Het nadeel, dat een enkel lid, dat ondanks zijn leeftijd de vereiste kwaliteiten nog ten volle bezit en dat men om zijn ervaring gaarne zou hebben behouden, gemist zal moeten worden, zal men op de koop toe moeten nemen. Ook de periodieke aftreding — waarbij men aannam,

dat onmiddellijke herbenoeming mogelijk zal zijn —, zal er toe leiden, dat de samenstelling van de raden geregeld opnieuw wordt gezien en zo nodig herzien.

Centrale leiding. Algemeen kon men er zich mee verenigen, dat de Minister het voorstel tot instelling van een Centrale Jeugdraad niet heeft overgenomen. Met de Minister was men van mening, dat de centrale leiding in jeugdbeschermingszaken moet berusten bij het Departement van Justitie, dat zich hierbij kan laten adviseren door een college van advies. Dat de Minister daartoe niet het bestaande Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies wil nemen, doch een nieuwe raad van advies wil instellen, ontmoette bij de commissie geen bezwaar. Wel zou men echter gaarne vernemen, uit hoeveel personen de Minister deze raad denkt te doen bestaan en op welke wijze hij het contact tussen deze raad en de Nationale Federatie tot stand wil brengen. Meent de Minister, dat het voldoende is, indien enkele leden van het ene college zitting hebben in het andere?

Artikel II

Artikel 395. De commissie was het er over eens, dat de bepalingen van dit artikel ten goede zullen komen aan het toezicht op de zorg voor minderjarigen in het algemeen. Men merkte echter op, dat de ontworpen regeling enige onvolkomenheden vertoont. Enerzijds is n.l. de vrijstelling van de voorgeschreven opgave voor gevallen, waarin van rechtswege in de voogdij over minderjarigen is voorzien, onvoldoende. Zodanige vrijstelling zou evenzeer moeten gelden voor gevallen, waarin bij testamentaire beschikking reeds in de voogdij is voorzien. De vraag is alleen, of het de ambtenaar van de burgerlijke stand mogelijk is zich daarvan te vergewissen. Ernstiger is, dat anderzijds een aantal kinderen op de in het ontwerp bedoelde wijze niet wordt bereikt. Dit zijn n.l. die kinderen, die binnen 300 dagen na de inschrijving van het vonnis, waarbij het huwelijk van de ouders door echtscheiding wordt ontbonden, geboren worden. Meer dan eens ziet men, dat t.a.v. deze vergeten kinderen geen voorzieningen zijn getroffen, hetgeen te verklaren is uit het feit, dat de voorziening in de voogdij meestal betrekkelijk kort nadat het echtscheidingsvonnis is gewezen, plaats vindt. Een aanvulling van artikel 395, ten einde ook deze kinderen daaronder te doen vallen, ware wenselijk. De ambtenaar zou opgave moeten doen van de geboorte van alle kinderen, geboren uit een vóór hun geboorte door echtscheiding ontbonden huwelijk.

Opschrift boven artikel 461. Het huidige opschrift „C. Van de voogdijsraden” zal moeten vervallen of gewijzigd moeten worden.

Artikel 461. Enkele leden der commissie spraken hun bevreemding uit over het gestelde in het tweede lid van dit nieuwe artikel. Zij vroegen, waarom het nodig is in dit artikel neer te schrijven, dat de wet de taak en de bevoegdheden van de raad bepaalt; het onderhavige wetsontwerp zou immers zelf die taak reeds moeten aangeven. De terminologie „de wet bepaalt” doet denken aan een Grondwetsartikel; daarin is zulk een uitdrukking op haar plaats, niet in een wet. Wel kan een wet een bepaalde regeling overlaten aan een algemene maatregel van bestuur. Eventueel zou men nog kunnen zeggen, dat de raad buiten de taak, welke in dit ontwerp is geregeld, ook is belast met die taken, welke hem door andere wetten zullen worden opgedragen. In dit verband vroegen de hier aan het woord zijnde leden, of het de bedoeling van de Regering is om nog een aantal ontwerpen van wet aan de

Kamer voor te leggen, waarin taken van de raad zullen worden geregeld.

Anderen leden merkten naar aanleiding hiervan op, dat de zo juist aangevoerde redactie even overbodig ware als die van het nieuwe artikel 461, lid 2. Zij meenden overigens, dat de voorgestelde bepaling ook geen kwaad kan. Of is het misschien de bedoeling geweest uit te drukken, dat de taak van de raad uitsluitend door de wet wordt bepaald, zodat verboden wordt hem bij algemene maatregel van bestuur nog andere taken op te dragen? Dan is die bedoeling echter weinig duidelijk uitgedrukt.

Enige weer andere leden vonden de taakomschrijving van de raad, zoals deze in het ontwerp luidt, evenmin erg gelukkig. Zij zouden liever een opsomming van de verschillende taken van de raad willen zien, aan het einde waarvan dan gezegd kan worden, dat de raad verder een uitvoerende taak heeft op al die terreinen, waarop de particuliere instellingen niet willen dan wel niet kunnen optreden.

Van de zijde der Nederlandse Advocatenvereniging is er op aangedrongen aan dit artikel een bepaling toe te voegen, inhoudende, dat in beginsel van alle door de raad aan de rechter uitgebrachte adviezen en overgelegde stukken aan partijen inzage moet worden gegeven. Slechts bij met redenen omklede beschikking zou de rechter anders mogen bepalen. Anderzijds leeft in de kring der voogdijsraden de duidelijke wens om in de wet te doen vastleggen, dat van de rapporten e.d. aan partijen juist geen inzage behoeft te worden verleend. Men meent daar, dat het bekend worden van de verplichting om aan partijen inzage te geven ten gevolge zou hebben, dat allerlei vertrouwelijke gegevens aan de raad en dus aan de rechter onthouden zullen worden, terwijl de raad deze gegevens juist zeer nodig heeft om een verantwoord advies uit te brengen en de rechter om een verantwoorde beslissing te geven. Van de zijde der advocaten stelt men hiertegenover, dat op deze wijze zeer belangrijke beslissingen, waardoor de rechten en belangen van partijen op de meest ingrijpende wijze kunnen worden aangetast, kunnen worden genomen op grond van beweringen van de wederpartij en nog meer van derden, welke door de partij, in wier nadeel zij zijn, niet kunnen worden tegengesproken.

De commissie meent, dat hier een afweging van twee zwaarwichtige belangen moet plaats hebben, waarvan niet bij voorbaat kan worden gezegd, welk van de twee de doorslag moet geven. Rechtspraak op grond van gegevens, welke aan partijen onbekend zijn, of van gegevens, welke slechts aan één van beide partijen bekend zijn, is in beginsel onverenigbaar met het karakter van onze rechtsstaat. Anderzijds moet erkend worden, dat in bepaalde gevallen een belofte van geheimhouding de enige manier is om de beschikking over onontbeerlijke mededelingen van derden te verkrijgen. Dit zal evenwel hoge uitzondering moeten blijven. De commissie gevoelt daarom wel voor het denkbeeld, voor te schrijven, dat de rechter in elk voorkomend geval uitdrukkelijk zal moeten beslissen, of een bepaald stuk aan partijen onthouden mag worden. Luidt de beschikking dan in die zin, dat partijen er kennis van mogen nemen, dan zou men aan de raad wellicht nog de bevoegdheid kunnen geven om het stuk terug te nemen, indien deze meent, dat hij in strijd zou handelen met gedane toezeggingen van geheimhouding, wanneer het stuk ter kennis van partijen kwam. In dat geval zal de rechter er geen rekening meer mee mogen houden.

Gaarne zal de commissie vernemen, hoe de Regering over dit probleem denkt.

Een ander probleem is of het juist is, dat in hoger beroep de rechter het advies inwint van dezelfde voogdijsraad, die in eerste instantie heeft geadviseerd. Dit is onder de huidige wetgeving gebruikelijk. De rechter pleegt het advies van de voogdijsraad — terecht — zwaar te laten wegen. Indien nu wel een nieuwe rechter, doch dezelfde voogdijsraad de zaak bekijkt, is de kans op een gewijzigde beslissing geringer dan deze zou zijn, wanneer ook een andere voogdijsraad de zaak zou bezien. Het optreden van dezelfde voogdijsraad ontnemt dus aan het hoger beroep een deel van zijn zin. Enige leden der commissie

zouden ook hieromtrent gaarne de mening van de Regering vernemen.

Artikel 461d. Enkele leden der commissie achtten de woordkeuze van dit artikel te absoluut, hoezeer dit voorschrift overigens ook past in de beoogde uitgebreide en preventieve taak van de raad. Hoe zal het mogelijk zijn, dat de raad zich op de hoogte stelt van „alle gevallen, waarin maatregelen met betrekking tot het gezag over minderjarigen” overwogen dienen te worden? Een nadere omschrijving, c.q. beperking leek deze leden wenselijk.

Artikel 461e. In dit nieuwe artikel staat „dagvaardiging” in plaats van „dagvaarding”.

Aldus vastgesteld 16 Maart 1954.

oud

WITTEWAALL VAN STOETWEGEN

BURGER

TENDELOO

VERKERK

GERBRANDY

N. VAN DEN HEUVEL

DE VINK

LEMAIRE

VAN RIJCKEVORSEL

ZEELENBERG.