

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

VERSLAG

No. 8

Na bestudering van de Memorie van Antwoord en het gewijzigd ontwerp van wet gevoelde de vaste Commissie voor Justitie behoefte omtrent enkele punten nader mondeling met de Minister van Justitie in overleg te treden. Bij dit overleg was de Minister vergezeld van de heren mr J. H. J. Schouten, hoofd van de 7de afdeling van het Departement van Justitie, en mr J. W. Knottenbelt, referendaris bij dit Departement.

Bij het overleg zetten verscheidene leden der commissie als eerste punt uiteen, dat zij zich nader hadden bezonnen „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” (Memorie van Antwoord, blz. 5, tweede kolom, eerste alinea), gepaard gaande aan het in de laatste tijd toenemende streven van velen naar verdieping van levensbeschouwing en het daaruit voortvloeiende besef van verantwoordelijkheid voor de medemens.

Dit had hen, mede ten gevolge van „het gemis van een vast omljnd plan voor de kinderbescherming als geheel” en „bij gebreke van een nationaal plan” (zie Memorie van Toelichting, blz. 6, eerste kolom, tweede en derde alinea) geleid tot de overtuiging, dat de door de Regering bedoelde grondslagen verbetering, verduidelijking en wijziging behoeven, in dier voege, dat in beginsel alle taken op het gebied van de kinderbescherming behoren te worden verricht door levensbeschouwelijke of neutrale particuliere verenigingen of instellingen.

Het is ondoelmatig, zo meenden deze leden, om bepaalde onderdelen van het kinderbeschermingswerk te willen regelen in het onderhavige wetsontwerp, andere delen in een komend wetsontwerp betreffende de herziening van het kinderstrafrecht, daarentegen de regeling van de gezinsvoogdij ongewijzigd te willen laten, zonder dat de Regering vooraf, dus thans, van een „vastomlijnd plan voor de kinderbescherming als geheel” doet blijken.

Als tweede punt brachten deze leden het vóóronderzoek en de voorlichting ter sprake. Het persoonlijkheidsonderzoek, dus het onderzoek naar de levensomstandigheden en het milieu van de minderjarige, welke onderzoek dient ter voorbereiding van het nemen van een maatregel van kinderbescherming en voor het geven van advies aan de rechter, behoort huns inziens te geschieden door de particuliere verenigingen. Blijkens het ter uitvoering van de artikelen 147, 177 en 310 Sv. tot stand gekomen Koninklijk besluit van 24 December 1925 (*Stb.* 486) kunnen het openbaar ministerie, de rechter-commissarissen en de gerechten „in het belang van het onderzoek in een strafzaak inlichtingen onder meer betreffende de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van een verdachte en voorlichting betreffende diens reclassering verzoeken aan alle personen of lichamen, welke op het gebied der reclassering of der kinderbescherming of op dergelijk gebied werkzaam zijn”.

Als derde punt noemden deze leden het toezicht. Onder het toezicht in ruime zin vallen het vrije patronaat, de gezinsvoogdij en het toezicht bij voorwaardelijke niet-vervolgving, voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijk ontslag. Met het omtrent dit toezicht verkondigde standpunt van het verbond „Pro Juventute” in diens schrijven van 11 December 1952 aan de Minister van Justitie stemden deze leden volledig

in, behoudens de bereidheid van „Pro Juventute” om het vooronderzoek en de voorlichting te willen loslaten. Het gehele schrijven, zo merkten zij op, is eigenlijk juist één doorlopend en duidelijk pleidooi voor het behouden van het vooronderzoek en de voorlichting vanwege de nauwe samenhang met het toezicht. De Regering kan t.a.v. het toezicht gemakkelijk zeggen (Memorie van Antwoord, blz. 4, eerste kolom, tweede alinea). „dat deze bij uitstek preventieve taak aan het particulier initiatief toekomt”. De Regering behoort dan echter, aldus deze leden, de sedert 1931 werkzame landelijke vereniging voor R.-K. Gezinsvoogdij en Patronage, die thans 8000 van de 17 000 gezinsvoogdijpupillen onder haar zorgen heeft, geldelijk in staat te stellen dit werk te verrichten en aan de eisen des tijds aan te passen. Tot dusverre wordt aan dit sedert lang bestaande particulier initiatief alle subsidie onthouden.

De Minister zette naar aanleiding van dit betoog uiteen, dat de drie aangeroerde punten sterk met elkaar samenhangen. In het eerste punt werd de Regering er een verwijt van gemaakt, dat er geen vastomlijnd plan voor de kinderbescherming zou bestaan. Dit verwijt achtte de Minister niet gerechtvaardigd. Het leidende beginsel in de kinderbescherming is nl. zijns inziens wel degelijk duidelijk. De formuleringen mogen enigszins uiteenlopen, maar er bestaat een grote mate van praktische overeenstemming over het beginsel, dat aan de kinderbescherming ten grondslag behoort te liggen. De Minister drukte dit bij deze gelegenheid in zijn woorden — anderen zullen het misschien in wat andere woorden doen — aldus uit, dat het daadwerkelijke kinderbeschermingswerk in het algemeen behoort te geschieden door particuliere verenigingen of instellingen, terwijl de Overheid alleen een algemeen toezicht behoort uit te oefenen, dat vooral ten doel heeft te waarborgen, dat de Overheidsgelden goed besteed worden. Dit algemene beginsel staat volkomen vast. Weliswaar zullen enkele onderdelen, vooral het kinderstrafrecht, nader geregeld moeten worden, doch dit kan in het algemene beeld geen verandering brengen. Nadere voorzieningen omtrent de gezinsvoogdij zullen eerst getroffen kunnen worden nadat omtrent de thans aanhangige reorganisatie van de voogdijraden beslist is. Er is dus, zo bezien, bepaald wel een duidelijk plan. De Minister zag dan ook geen aanleiding om de voorgestelde reorganisatie te laten wachten op het opstellen van verdere plannen.

Wat de concrete punten betreft, merkte de Minister in de eerste plaats op, dat het niet juist is om persoonlijkheids-onderzoek en het onderzoek naar levensomstandigheden en milieu gelijk te stellen, zoals de leden, die dit als tweede punt ter sprake brachten, gedaan hadden. Persoonlijkheids-onderzoek is nl. heel wat anders dan onderzoek naar de levensomstandigheden en het milieu. Het eerste pleegt ook thans niet door de voogdijraden te geschieden; daarbij schakelt men particuliere instellingen in, zoals de medisch-opvoedkundige bureaux. Aan de wens, dat het persoonlijkheids-onderzoek niet door de voogdijraden zal geschieden, is dus reeds voldaan. De bedoelde leden hadden echter blijkbaar het oog op het initiële onderzoek, dat nodig is om na te gaan, of er al dan niet een maatregel voorgesteld moet worden. Dit onderzoek heeft, behalve in strafzaken, ook thans in de regel plaats door de voogdijraad. Het wetsontwerp verandert hieraan niets. Nu zou men deze werkzaamheden wel kunnen overbrengen naar één algemene vereniging, maar zulk een algemene vereniging is er niet. De verenigingen „Pro Juventute” zijn destijds opgericht met de bedoeling een algemeen karakter te hebben. De feitelijke situatie is echter veranderd, er heeft een ontwikkeling plaats gevonden, welke er b.v. toe geleid heeft, dat een belangrijk deel van de gezinsvoogden zich apart heeft georganiseerd. Reeds hierom zou het moeilijk zijn het eerste onderzoek aan een instelling in plaats van aan de voogdijraad op te dragen. Een vergelijking met de strafzaken, waarin men het uitbrengen van een voorlichtingsrapport aan een particuliere instelling opdraagt, gaat niet op. Bij een strafzaak lukt men immers een rapport uit in een reeds bestaande zaak. Bij het eerste onderzoek van de voogdijraad gaat het daarentegen om gevallen, waarin men nog helemaal niet weet, of er een zaak uit zal

voortkomen. Veel gevallen blijken na onderzoek afgevoerd te kunnen worden. In een strafzaak tegen een volwassene kan bovendien de verdachte zelf een wens te kennen geven t.a.v. de reclasseringsinstelling, waarvan hij gaarne zou zien, dat deze over hem een rapport uitbrengt. Bij minderjarigen kan dat niet. De keuze van een instelling zou in ieder geval door de voogdijraad moeten geschieden en het is dikwijls moeilijk vóór het onderzoek uit te maken, welke instelling het meest aangewezen is voor een bepaald geval. Daarom is het reeds op praktische gronden het beste deze eerste onderzoekingen aan de voogdijraad op te dragen. Blijkt dan een maatregel nodig te zijn of een persoonlijkheids-onderzoek, dan wordt de uitvoering daarvan opgedragen aan een particuliere instelling, overeenkomstig het beginsel, dat — terecht — de gehele kinderbescherming beheerst. Op praktische gronden wilde de Minister dus het systeem van het ontwerp handhaven.

Ten aanzien van het derde punt, dat door de eerder bedoelde leden was aangesneden, wilde de Minister opmerken, dat, indien de gezinsvoogden zich naar levensbeschouwing organiseren, er in beginsel wel aanleiding is om te voldoen aan verzoeken om zulke organisaties te subsidiëren. Alvorens men echter een subsidieregeling hiervoor kan ontwerpen of daarover zelfs maar tussen de beide hierbij betrokken Departementen overleg kan plegen, moet eerst vaststaan, wat er met dit wetsontwerp gaat gebeuren. Volgens het ontwerp zullen immers de meeste ambtenaren voor de kindervetten overgaan van „Pro Juventute” naar de gereorganiseerde voogdijraden (voortaan raden voor de kinderbescherming geheten), zodat „Pro Juventute” een beperkter taak krijgt. Pas indien daaromtrent beslist is, zal het mogelijk zijn nader in overweging te nemen, op welke wijze verenigingen van gezinsvoogden kunnen worden gesteund.

Uit de commissie werd er t.a.v. het toezicht nog op gewezen, dat ingevolge artikel IV van het wetsontwerp aan artikel 39bis a van het Wetboek van Strafrecht een bepaling zal worden toegevoegd, welke ten gevolge zal hebben, dat de raad voor de kinderbescherming ook belast zal worden met het toezicht op de naleving der voorwaarden bij voorwaardelijke terbeschikkingstelling van minderjarigen. Is het opdragen van dit toezicht nu niet in strijd met de mededeling in de Memorie van Antwoord, blz. 4, tweede kolom, regel 6—8, dat het toezicht van de raad moet worden gezien in de betekenis van oppertoezicht of inspectie?

De Minister meende, dat hier geen tegenspraak aanwezig is. Tot dusverre berust het toezicht op de naleving van de bedoelde voorwaarden bij de officier van justitie; het gaat nu over op de te reorganiseren voogdijraad. Dit is echter een heel ander soort van toezicht dan dat, hetwelk particuliere instellingen op minderjarigen hebben. Er zijn nu eenmaal verschillende betekenissen, waarin men het woord „toezicht” kan gebruiken. Wordt een kind onder toezicht gesteld in de zin van het Burgerlijk Wetboek, dan zijn er zelfs drie soorten van toezicht. Het eerste is het toezicht van de gezinsvoogd rechtstreeks op het kind zelf; het tweede (in vele gevallen) dat van een vereniging op de gezinsvoogd en dan zou er in de derde plaats eventueel nog een toezicht van de voogdijraad op de vereniging kunnen zijn. Tenslotte is er dan nog de leiding van de kinderrechter, welke men eveneens als (opper)toezicht zou kunnen aanmerken. Op de vraag, of dit oppertoezicht van de kinderrechter moet worden overgebracht naar de voogdijraad, wilde de Minister nu niet ingaan; zijns inziens behoort deze vraag eerst aan de orde te komen, nadat de reorganisatie van de voogdijraden haar beslag gekregen heeft. In elk geval zal men bij de beoordeling van het wetsontwerp de verschillende soorten van toezicht uit elkaar moeten houden.

Van de zijde der eerstbedoelde leden werd er naar aanleiding van 's Ministers uiteenzetting op gewezen, dat men de woorden „gemis aan een vastomlijnd plan” had aangetroffen in de Memorie van Toelichting. Men wilde daarop echter niet verder ingaan.

Wat het derde punt betreft, leidden deze leden uit het betoog van de Minister af, dat deze alleen op praktische gronden nog

geen subsidieregeling voor gezinsvoogdijverenigingen tot stand kan brengen. Dan blijft alleen het tweede punt nog over. Deze leden erkenden, dat er tussen persoonlijkheidsonderzoek en onderzoek naar de levensomstandigheden en het milieu verschil bestaat. Aan de wens, dat de raden voor de kindbescherming zich voor het persoonlijkheidsonderzoek zoveel mogelijk van de particuliere instellingen bedienen, is, blijkens de uiteenzetting van de Minister, thans reeds voldaan, zodat het verschil van mening tussen de Minister en deze leden hier nu nog slechts gaat over het onderzoek naar de levensomstandigheden en het milieu van de minderjarige. Zij hadden de indruk, dat de Minister in beginsel wel met hun denkbeeld wilde meegaan, doch dit op praktische gronden afwees. Die praktische argumenten hadden hen echter niet overtuigd. Zo meenden zij, dat een vergelijking met het opdragen aan een reclasseringsinstelling van het uitbrengen van een rapport over een meerderjarige verdachte in een strafzaak wel degelijk opgaat; indien het een minderjarige betreft, kunnen zijn ouders het zeer wel aangeven, aan welke instelling zij het onderzoek het liefst opgedragen zouden willen zien. Bovendien is er, vóórdat tot onderzoek besloten wordt, dikwijls al allerlei van een gezin bekend. Met goede wil zou de voogdijraad in de meeste gevallen zonder veel moeite kunnen uitzoeken, aan welke instelling het onderzoek het best zou kunnen worden opgedragen. In de weinige twijfelgevallen zou de voogdijraad het zelf kunnen doen. Deze leden achten het opdragen van het vooronderzoek aan een instelling vooral daarom zo wenselijk, omdat het eerste contact met het gezin en de minderjarige zelf huns inziens zo belangrijk is.

Verscheidene andere leden der commissie merkten naar aanleiding van dit betoog op, dat in de praktijk de voogdijraden reeds ten volle rekening houden met de wens om het vooronderzoek te doen geschieden door personen van gelijke levensbeschouwing als die van het gezin, waartoe de minderjarige behoort. Daarnaast is het echter van het grootste belang, dat het advies aan de rechter niet uitsluitend door één persoon of een groep personen van gelijke levensbeschouwing wordt uitgebracht. Bij de voogdijraden gaat dit in het algemeen aldus, dat het concept-advies in de raad of in een commissie daaruit wordt besproken. De raad en zijn commissies zijn zeer zorgvuldig samengesteld uit mensen van allerlei levensbeschouwing. Dit bevordert de objectiviteit in hoge mate. De leden, hier aan het woord, zouden deze beproefde werkwijze niet gaarne loslaten.

De Minister kon zich bij deze opmerkingen aansluiten. Hij wees er nog eens op, dat het hier niet gaat om de uitvoering van een door de rechter bevolen maatregel, maar om de vraag, of er een maatregel moet komen. Dit ligt in de Overheidssector. De voorbereiding van de rechterlijke beslissing moet met waarborgen omkleed zijn; daarvoor is juist de zo gevarieerd mogelijk samengestelde voogdijraad het aangewezen orgaan. Enerzijds zal dit orgaan het onderzoek zoveel mogelijk moeten doen verrichten door iemand van gelijke levensbeschouwing als de te onderzoeken personen, doch anderzijds wordt de objectiviteit bevordert door de samenstelling van de raad uit personen van verschillende opvattingen. Deze samenstelling bevordert ook het volgen van een gelijk gericht beleid ten aanzien van de verschillende onderzoekingen.

De eerstgenoemde leden concludeerden uit voormelde mededelingen over de huidige, in de praktijk gevolgde werkwijze van de voogdijraden, dat de keuze van de vereniging of instelling, die in hun gedachtengang met het vooronderzoek zou moeten worden belast, over het algemeen niet moeilijk zal zijn; men blijkt immers ook nu reeds zonder veel moeite een keuze te kunnen doen uit de beschikbare onderzoekers. De vraag is nu, of men voor dit vooronderzoek de apparatuur van de voogdijraden moet verbeteren dan wel in de eerste plaats de apparatuur van de verenigingen. Deze leden gaven de voorkeur aan het laatste, temeer omdat aldus wordt aangesloten op de bestaande werkwijze van „Pro Juventute” en dus op hetgeen vanuit het particulier initiatief is gegroeid. Indien daarnaast verbetering van de apparatuur van de voogdijraden nodig mocht zijn,

zouden zij daartegen overigens geen bezwaar hebben. Het zwaartepunt, ook bij het vooronderzoek, behoort huns inziens zoveel mogelijk verlegd te worden naar de verenigingen. Brengen deze een rapport uit over de vraag, of enige maatregel wenselijk is, dan kan dit rapport daarna altijd nog door de voogdijraad bekeken worden.

In ieder geval behoort, naar de mening van deze leden, de wet de mogelijkheid open te laten voor een verdere ontwikkeling van het particulier initiatief in de door hen bedoelde richting. Zij hadden tegen het wetsontwerp en de nadere toelichting van de Minister het bezwaar, dat de Minister zodanige ontwikkeling van dit belangrijke preventieve werk in de kindbescherming blijkbaar niet wilde bevorderen of steunen op de door hen voorgestane wijze.

Naar aanleiding hiervan merkte de Minister op, dat hier twee opvattingen tegenover elkaar staan. Het gaat hier inderdaad om de vraag, waar men het zwaartepunt wil leggen. Ook wanneer de leden van de raden voor de kindbescherming niet meer alle rapporten zelf kunnen opmaken — zij zullen dit wel aan de daarvoor opgeleide ambtenaren van de raden moeten overlaten — zullen toch de raden als zodanig deze rapporten moeten beoordelen en de adviezen vaststellen. In het systeem van de Minister blijft het dus de raad, die beslist, of een zaak aan de rechter moet worden voorgelegd. De Minister bleef het wenselijk vinden, dat de voorbereiding van de Overheidsbeslissing, waarom het hier gaat, berust bij een Overheidsorgaan. Men bedenke hierbij, dat de raad aan zijn ambtenaren instructies kan geven ten aanzien van de wijze van onderzoek en het uitbrengen van rapporten, zodat de raad op die wijze de verantwoordelijkheid kan dragen voor het werk van zijn ambtenaren. Aan verenigingen kan de raad daarentegen geen of althans in veel mindere mate instructies geven. De Minister meende, dat het door hem verdedigde systeem de grootste waarborg geeft voor een objectief onderzoek, waarbij hij er nog eens op wees, dat de raad is samengesteld en ook na de reorganisatie met zorg samengesteld zal blijven worden uit personen van verschillende levensbeschouwing. De eerstgenoemde leden duiden het vooronderzoek zoëven aan met de term preventief werk, doch de Minister wees er nog eens op, dat het vooronderzoek moeilijk kan worden gerangschikt onder het algemeen begrip preventief werk; zijn bereidheid om hetgeen daaronder wel valt zoveel mogelijk te steunen, meende hij voldoende duidelijk kenbaar te hebben gemaakt.

De leden, die op het toevertrouwen van het vóóronderzoek aan verenigingen hadden aangedrongen, verklaarden zich niet overtuigd, doch waren niettemin verheugd, dat de bespreking had geleid tot het doen uitkomen van de werkelijke tegenstellingen en in zoverre in ieder geval verhelderend had gewerkt.

Enige leden brachten nog de overgang van de ambtenaren voor de kindwetten of een deel van hen uit de dienst van „Pro Juventute” naar die van de raden voor de kindbescherming ter sprake. Blijkens blz. 4, tweede kolom, regel 7 en volgende van anderen, stelt de Minister zich voor, dat onder het opgeleide personeel van de Raad voor de Kinderbescherming een deel der thans in dienst van de verenigingen „Pro Juventute” zijnde ambtenaren voor de kindwetten zal worden opgenomen. Het was deze leden niet duidelijk of de woorden „een deel” slaan op de personen dan wel op hun taak. Daarbij wezen zij er op, dat „Pro Juventute” het wenselijk acht, dat de huidige ambtenaren voor de kindwetten een dubbele taak, rapporteren en toezicht, behouden.

Deze opmerking gaf de Minister aanleiding tot de volgende uiteenzetting.

De ambtenaren voor de kindwetten zijn, in dienst van de verenigingen „Pro Juventute”, belast met het maken van voorlichtingsrapporten, alsook met de leiding van het toezicht- en gezinsvoogdijwerk van de leden van „Pro Juventute” of treden zelf op als gezinsvoogd of toezichthouder. De taak van leiding van het toezichtwerk brengt ook mede het rapporteren over de wijze van uitvoering door bepaalde gezinsvoogden.

In vele arrondissementen zijn voorlichting- en toezichtwerkzaamheden over alle ambtenaren voor de kindervetten verdeeld; in enkele arrondissementen zijn bepaalde ambtenaren met het toezichtwerk belast en de andere met het opmaken van voorlichtingsrapporten.

De overgang van de taak van voorlichting van „Pro Juventute”, hoofdzakelijk in strafzaken, naar de raden voor de kinderbewerping brengt met zich mede, dat het merendeel der ambtenaren voor de kindervetten in dienst komt van de raden. Deze ambtenaren vormen dan met de thans in dienst van de voogdijraden zijnde ambtenaren een geheel, bestemd voor de uitvoering van de taak van de raden voor de kinderbewerping, bestaande o.a. uit het doen van onderzoeken en de inspectie. De andere ambtenaren voor de kindervetten, die *niet* overgaan in dienst van de raden voor de kinderbewerping en dus bij „Pro Juventute” blijven, worden daar belast met de taak van leiding van het toezicht- en gezinsvoogdijwerk door de leden van „Pro Juventute”, welke verenigingen dan op één lijn staan met andere particuliere verenigingen voor toezicht en gezinsvoogdij.

Tenslotte werd er uit de commissie op gewezen, dat artikel VII, zoals dit luidt na de daarin bij Nota van Wijzigingen gebrachte verandering, wellicht aanleiding kan geven tot misverstand. Daarin is nl. sprake van „een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging voor gezinsvoogdij”. Nu wordt de gezinsvoogdij nimmer toevertrouwd aan een vereniging — zoals met de gewone voogdij wél dikwijls het geval is —, doch altijd aan een particulier persoon.

De Minister meende, dat de bedoeling van het artikel toch wel volkomen duidelijk is. Met „vereniging voor gezinsvoogdij” is bedoeld een vereniging, die zich de behartiging van het instituut der gezinsvoogdij in zijn geheel ten doel stelt, niet de uitoefening van de gezinsvoogdij over individuele minderjarigen.

De commissie kon zich met deze uitleg verenigen en achtte nadere wijziging van het artikel niet nodig.

Met de mededeling van het bovenstaande acht de commissie de openbare behandeling van het wetsontwerp voldoende voorbereid.

Aldus vastgesteld 22 Juni 1954.

OUD
 WITTEWAALL VAN STOETWEGEN
 BURGER
 TENDELOO
 VERKERK
 GERBRANDY
 N. VAN DEN HEUVEL
 DE VINK
 LEMAIRE
 VAN RIJCKEVORSEL
 ZEELLENBERG.