

Vaststelling van een nieuwe Beginselenwet voor de  
kinderbescherming en daarmee verbandhoudende  
wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek

VERSLAG

Nr. 17

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen  
1955—1956, 1956—1957 en 1957—1958)

De Commissie voor Justitie, in welker handen het onderhavige ontwerp is gesteld, heeft het, naar aanleiding van de memorie van antwoord met bijgevoegde tweede nota van wijzigingen (stukken nrs. 13 en 14), nuttig geoordeeld, enige vraagpunten met de Minister van Justitie mondeling te bespreken.

Het mondeling overleg met de bewindsman heeft op 9 september 1959 plaats gehad.

De commissie brengt het navolgende verslag uit van deze gedachtenwisseling, waarbij telkens eerst het vraagpunt wordt vermeld en vervolgens de daarover gevoerde discussie wordt weergegeven.

*Vraagpunt 1.*

(Naar aanleiding van artikel 4 van het ontwerp).

*a. Hoe denkt de Minister zich de afbakening van de taken door de in dit artikel genoemde instellingen, uitgeoefend in het kader van de justitiële, straf- en civielrechtelijke kinderbescherming ten opzichte van die, welke zij daarbuiten vervullen als algemene maatschappelijke zorg?*

*b. Wat verstaat de Minister onder „het verlenen van leiding en bijstand aan patroons en gezinsvoogden”?*

*c. Erkent de Minister, dat de gezinsvoogdijverenigingen, bedoeld in artikel 4, in het justitiële kader nog andere taken hebben dan die, welke zijn genoemd in artikel 4?*

Naar het oordeel van de bewindsman was — dit naar aanleiding van de onderdelen *a* en *c* — een afbakening van de vermelde taken naar bepaalde objectieve maatstaven zeer moeilijk te geven.

De ervaring leert, dat, wanneer instellingen, als bedoeld in artikel 4 van het ontwerp-Kinderbeginselenwet, naast de daargenoemde taken, ook taken verrichten van organen van algemene maatschappelijke zorg, dit toch slechts geschiedt in samenhang met de primaire, liggende op het gebied van de kinderbescherming. Met name bij de subsidiëring zal een dergelijke samenhang inderdaad erkenning kunnen vinden. Uit deze erkenning vloeit voort, dat blijvend gestreefd zal worden naar een soepele beleidsvoering. Dit betekent overigens niet, dat bij het subsidiebeleid zonder meer tot grondslag kan worden genomen, dat door instellingen, als bedoeld in artikel 4, werkzaamheden zijn aanvaard, welke buiten het terrein van de kinderbescherming liggen. Dit laatste is recent tot uitdrukking gebracht in de circulaire van 16 mei 1959, Directie Kinderbescherming, nr. 136/759, waarin onder meer is bepaald, dat de vrij-patronaatsgevallen voor de berekening van het subsidie met ingang van 1 januari 1959 niet meer op één lijn worden gesteld met de gevallen van wettelijk toezicht. Het vrij-patronaat als basis voor het subsidie wordt gefixeerd op 10 pct. van het aantal wettelijke gevallen.

Wat onderdeel *b* van dit vraagstuk aangaat, onder „leiding en bijstand” dient te worden verstaan het „begeleiden” van toezichthouders en vrije patroons bij hun toezichthoudende taak. Dit veronderstelt een nauw persoonlijk contact van de beroepsmaatschappelijk werker met de toezichthouders, individueel zowel als in groepsverband (voorlichtingsbijeenkomsten en gesprekskringen), ten einde hen te „coachen” en van

advies te dienen bij moeilijkheden met pillen en aldus de ondertoezichtstelling beter tot haar recht te doen komen.

Een aantal leden verklaarde de Minister erkentelijk te zijn voor zijn uitspraak, dat met name bij de subsidiëring een samenhang erkenning zal kunnen vinden tussen de in artikel 4 vermelde taken en taken, liggende op het terrein van de algemene maatschappelijke zorg. Naast de toezichthoudende taak en de nazorg is er het uiterst gewichtige preventieve werk. Dit preventieve werk, aldus de hierbedoelde leden, is wezenlijk echter geen kinderschermingswerk. Dienovereenkomstig is het Ministerie van Justitie geneigd, wanneer het op subsidieverlening aankomt, de grens nauw te trekken. Er is dan ook geen enkele vereniging, die aan het preventieve werk kan doen, wat daaraan zou moeten gebeuren. Het feit, dat Justitie haar subsidiëregeling zoveel mogelijk beperkt houdt tot het eigenlijke kinderschermingswerk, zou niet zo te betreuren zijn, als maar het preventieve werk in het kader van het algemeen maatschappelijk goed tot zijn recht zou komen. Het Ministerie van Maatschappelijk Werk is echter niet geneigd deze materie tot zich te trekken, omdat dezelve tot het gebied van het Ministerie van Justitie zou behoren. En zo dreigt het preventieve werk, uit subsidieoogpunt beschouwd, tussen de wal en het schip te geraken.

De leden, hier aan het woord, verklaarden het op hoge prijs te stellen, als de bewindsman een onderzoek zou willen laten doen door een kleine werkgroep, die zou moeten nagaan op welke wijze een taakafbakening te bereiken zou zijn tussen het eigenlijke kinderschermingswerk enerzijds, de preventieve zorg en de nazorg — als sectoren van de algemeen maatschappelijke zorg — anderzijds. Er kan dan worden onderzocht of, en zo ja, op welke wijze het preventieve werk en de nazorg, wat de subsidiëring betreft, zouden moeten worden toevertrouwd aan de bemoeiingen van het Ministerie van Maatschappelijk Werk. Aan deze leden stond voor ogen, dat het preventieve werk en de nazorg in de verdere toekomst wellicht niet meer zouden moeten worden verricht door de gezinsvoogdijverenigingen, doch door andere organisaties, welke zich meer in het bijzonder bezighouden met het gewone maatschappelijk werk.

De hierbedoelde leden waren zich ervan bewust, dat de grens tussen toezicht enerzijds, het preventieve werk en de nazorg anderzijds niet steeds scherp te trekken zou zijn; zij vleiden zich echter met de hoop, dat een kleine werkgroep erin zou slagen een in de praktijk bruikbare grensafbakening te vinden. Zij wilden er nog op wijzen, dat een daadwerkelijke aanpak van het preventieve werk het werk voor de kinderscherming in eigenlijke zin zou doen verminderen. Het tijdig signaleren van opvoedingsmoeilijkheden en het vinden van een remedie daarvoor kunnen verhouden, dat deze moeilijkheden ontaarden in ontsporingen in het justitiële vlak.

De Minister gaf ten antwoord, dat bij hem bereidheid bestond, de hier aangevoerde problematiek onder het oog te zien met zijn ambtgenoten, die bij deze materie betrokken zijn. Ook verklaarde hij zich bereid daarbij onder ogen te zien of het aanbeveling verdient, het oordeel van deskundigen uit de praktijk over dit vraagstuk in te winnen. Hij voegde daaraan echter toe, dat, naar het hem voorkwam, de hier te berde gebrachte stof bezwaarlijk gerekend kon worden te behoren tot het door artikel 4 bestreken terrein.

De eerderbedoelde leden verklaarden omtrent dit laatste een andere opinie te zijn toegedaan. In artikel 4 is de omschrijving van de taken der gezinsvoogdijvereniging aan de orde. Zij zagen de door hen in de discussie betrokken problemen als tot dat onderwerp behorend. Zij wilden dit punt echter gaarne verder laten rusten en spraken hun erkentelijkheid uit jegens de Minister voor zijn toezegging, de hierbedoelde problematiek nader te bezien.

#### Vraagpunt 2.

(Naar aanleiding van de artikelen 6 en 7 van het ontwerp).

*Is de bepaling van een (zo korte) termijn, zowel voor opname in een opvangtehuis als in een observatieinrichting niet ongewens?*

Wat het opvangtehuis betreft, merkte de Minister het volgende op.

Een zodanig tehuis is nodig voor onmiddellijke tijdelijke opnemings in een verantwoord milieu voor hen, wier bestemming nog niet is bepaald. Opvoeding en observatie is niet het doel. De opzet is, zo mogelijk in elk arrondissement een opvangtehuis beschikbaar te hebben, waar alle minderjarigen, van welke godsdienst of levensbeschouwing ook, kunnen worden geplaatst. Daarover bestond overeenstemming in de Nationale Federatie, mits de verblijfsduur zeer kort — veertien dagen — zou zijn. Uit exploitatie-overwegingen stelt het ontwerp de termijn op een maand. Tegen een langere termijn bestaat — afgezien van het bovenstaande — het bezwaar, dat de doorstroming zou stagneren en daarmee het karakter van het tehuis zou veranderen (vgl. memorie van toelichting, ad artikel 6).

Momenteel bedraagt de maximumverblijfsduur in de observatiehuizen zes maanden bij ondertoezichtstelling (artikel 372a B.W.) en zes weken bij strafrechtelijke observatie (artikel 496 j° 198 Sv.). Daar laatstgenoemde termijn te kort wordt geacht, is — conform het voorstel van de commissie-Overwater — de mogelijkheid van een verlenging met twee maal die termijn voorgesteld, zodat de maximumduur 126 dagen gaat bedragen. De bepaling van het B.W. is daaraan aangepast door de maximumduur bij ondertoezichtstelling tot vijf maanden terug te brengen. Deze termijn is dus tevens neergelegd in de artikelen 7 en 16 van het ontwerp-Kinderbeginselenwet. Dit laatste voorstel heeft — voor zover bekend — niet tot kritiek aanleiding gegeven. Integendeel, de praktijk heeft geleerd, dat een termijn van vijf maanden voldoende is. Gezien de ingrijpende aard van de maatregel, zou het onjuist zijn geen maximum te bepalen.

Een aantal leden vroeg zich af, of het hanteren van een absolute grens voor de verblijfsduur bij observatiehuizen niet tot grote moeilijkheden in de praktijk aanleiding zou kunnen geven. Het observeren als zodanig is geen eenvoudige zaak. De kinderen, die het betreft, behoren bijna steeds tot de moeilijk te beoordelen gevallen. En bovendien is het dikwijls een probleem voor het kind een geschikte plaats te vinden, wanneer de observatie ten slotte tot een bepaalde conclusie heeft geleid. Het zou naar het oordeel van deze leden de voorkeur verdienen, wanneer de „ijzeren grens" werd vervangen door een soepeler regeling, die in de mogelijkheid van verlenging naarmate van de behoefte daaraan zou voorzien.

De Minister gaf als zijn oordeel, dat aan de vaste grens volgens het ontwerp moest worden vastgehouden. Wordt langdurig verblijf mogelijk gemaakt, dan bestaat het gevaar, dat er tekort aan observatieruimte ontstaat. Men vergete voorts niet, dat het stellen van een vaste termijn dwingt tot het snel bereiken van resultaat.

#### Vraagpunt 3.

(Naar aanleiding van artikel 22 van het ontwerp).

*In welke richting gaan de gedachten van de Minister ten aanzien van een regeling betreffende de geestelijke verzorging vanwege niet-kerkelijke genootschappen op geestelijke grondslag?*

*Is er geen aanleiding, gezien ten eerste de bijzondere aard van deze materie in deze wet (kinderen kunnen zelf hierin niet worden gehoord, ouders zullen moeten worden ingeschakeld) en ten tweede de niet-bevredigende gang van zaken met de praktijk van de Gevangensmaatregel inzake de niet-kerkelijke geestelijke verzorging, in deze wet een bepaling over deze geestelijke verzorging in opvoedingsinrichtingen op te nemen?*

De Minister wees erop, dat in de memorie van antwoord op het ontwerp van een nieuwe Kinderbeginselenwet (blz. 5, ad artikel 22) de toenmalige Minister van Justitie heeft opgemerkt, „gaarne bereid te zijn in overweging te nemen of en in hoeverre bij de uitwerking van dat artikel met betrekking tot de geestelijke verzorging vanwege niet-kerkelijke genootschappen op geestelijke grondslag voorzieningen kunnen worden getroffen, analoog aan die bij het gevangeniswezen, zij het uiteraard in overeenstemming met de aard van de onderhavige materie.”.

Ter beantwoording van het eerste deel van de vraag gaf de Minister te kennen, dat het in de memorie van antwoord weergegeven standpunt door hem gedeeld wordt. Daaraan wilde hij het volgende toevoegen.

Volgens artikel 67 van de Gevangenismaatregel kunnen vertegenwoordigers van genootschappen op geestelijke grondslag door de Minister van Justitie, binnen de grenzen, door de noodzakelijkheid van orde in het gesticht te stellen, worden toegelaten tot het behartigen van de geestelijke belangen van de tot hun genootschap behorende gedetineerden.

Zijn die vertegenwoordigers in bovenstaande zin toegelaten, dan kunnen zij, binnen gelijke grenzen, tevens op verzoek van andere gedetineerden, die geestelijke verzorging van de zijde van een godsdienstige gezindte afwijzen, met dezen in verbinding treden, doch alleen met toestemming van de directeur.

In de Gevangenismaatregel wordt ook rekening gehouden met minderjarige gedetineerden. In artikel 68 wordt voorgescreven, dat op het stuk van de geestelijke verzorging zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de wensen, welke betreffende minderjarige gedetineerden door degenen, die het gezag in de zin van artikel 353 van het Burgerlijk Wetboek over hen uitoefenen, worden kenbaar gemaakt, als met het weloverwogen oordeel van deze gedetineerden zelf.

Wat het tweede gedeelte van de vraag betreft, was de Minister van gevoelen, dat door een samenstel van bepalingen, overeenkomstig de artikelen 67 en 68 van de Gevangenismaatregel, op te nemen in de Kinderbeginselenmaatregel, een bevredigende gang van zaken kan worden bereikt. De Minister kon niet meegaan met de opvatting, dat de praktijk van de Gevangenismaatregel niet bevredigend zou zijn, zoals in het tweede gedeelte van de vraag wordt gesuggereerd.

Een aantal leden was van oordeel, dat artikel 22 geen genoegzame grondslag biedt aan een regeling betreffende de geestelijke verzorging vanwege niet-kerkelijke genootschappen op geestelijke grondslag. Het eerste lid van dit artikel spreekt van godsdienstoefeningen en godsdienstonderwijs en het tweede lid behelst de mogelijkheid van vrijstelling van deelneming daaraan. Niet gerept wordt van bijeenkomsten, georganiseerd door niet-kerkelijke genootschappen. Het derde lid maakt gewag van gelegenheid tot persoonlijk contact met geestelijke verzorgers. Deze laatste term is zeer ruim en omvat ook degenen, die door de niet-kerkelijke genootschappen zijn aangesteld voor de geestelijke verzorging van gevangenen. Evenwel is de formulering „persoonlijk contact” weer betrekkelijk eng. Men kan aan persoonlijk contact denken, ook wanneer het gaat om bijeenkomsten van een zeer gering getal personen. Wanneer echter enige tientallen personen onder leiding van een geestelijke verzorger bijeenkomen, kan men de term „persoonlijk contact”, zonder deze zinledig te maken, bezwaarlijk meer bezigen. De hierbedoelde leden zagen een bijzondere reden voor een verruiming van artikel 22 in de door hen bedoelde zin in de omstandigheid, dat het hier minderjarigen betreft, waardoor het noodzakelijk is, de ouders of voogden te doen horen. Zij zagen derhalve gaarne een uitbreiding van artikel 22 met een uitdrukkelijke vermelding van de deelneming aan bijeenkomsten van niet-kerkelijke genootschappen op geestelijke grondslag, alsmede van de deelneming aan van de zijde van zodanige genootschappen gegeven onderwijs. Deze leden voegden daaraan toe, dat bij de uitwerking van de regeling in een algemene maatregel van bestuur toch een oplossing voor deze materie gevonden moet worden. Waarom deze niet

aanstands in artikel 22 neergelegd? Men vermijdt zo de noodzaak, de positie van de niet-kerkelijke genootschappen te moeten vastknopen aan de buiten haar voegen getrokken formule „persoonlijk contact met geestelijke verzorgers”.

De Minister meende, dat ook zonder een uitbreiding van artikel 22 in de door de vorenbedoelde leden verlangde zin een bevredigende regeling zou kunnen worden verkregen, wanneer in de op grond van het onderhavige wetsontwerp uit te vaardigen nieuwe Kinderbeginselenmaatregel bepalingen worden opgenomen naar analogie van hetgeen de artikelen 67 en 68 van de Gevangenismaatregel (Besluit van 23 mei 1953, *Stb.* 237) bevatten. De Minister voegde daaraan toe, dat naar zijn oordeel deze zaak voor volwassenen enerzijds, kinderen anderzijds toch wel verschillend lag. Bij volwassenen kan men eerder denken aan de behoefte tot het bijwonen van bijeenkomsten, bij voorbeeld belegd door het Humanistisch Verbond, dan met betrekking tot kinderen het geval is. Bovendien kan men zo nodig de woorden „persoonlijk contact met geestelijke verzorgers” zeer ruim opvatten. De Minister verwachtte dan ook geen moeilijkheden in de praktijk, wanneer men te dezen het ontwerp zou handhaven zoals het thans luidt en bij de uitwerking in de vereiste algemene maatregel van bestuur genoegzame aandacht zou schenken aan deze materie. Niettemin verklaarde de Minister zich bereid, het betoog van vorenbedoelde leden nader te overwegen.

De commissie is van oordeel, dat met het uitbrengen van dit verslag — dat tegelijkertijd zal verschijnen met haar verslag inzake de Herziening van het kinderstrafrecht en het kinderstrafprocesrecht — de openbare behandeling van het onderhavig wetsontwerp genoegzaam is voorbereid.

Aldus vastgesteld op 3 november 1959.

OUD

WTTEWAALL VAN STOETWEGEN

VAN DEN HEUVEL

DE VINK <sup>1)</sup>

VAN DOORN

VERSTEEG

MEULINK

GEERTSEMA <sup>1)</sup>

VROLIJK

SCHILTHUIS

BAETEN

KRANENBURG

SAMKALDEN.

<sup>1)</sup> Plaatsvervangster resp. plaatsvervanger van de heren Van Rijckevorsel en Berkhouwer, die door verblijf buitenslands niet in staat waren aan de vaststelling van dit verslag mede te werken.