

*Herziening van de regeling omtrent het beheer van de voogd, de ouder en de curator en wijziging, in verband daarmee, van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Postspaarbankwet 1954*

EINDVERSLAG

Nr. 8

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1959, 1959—1960 en 1963—1964)

De Commissie voor Justitie heeft in de memorie van antwoord en de bijgevoegde nota van wijzigingen aanleiding gevonden de Minister van Justitie te verzoeken om een mondeling overleg omtrent enkele vraagpunten uit het ontwerp, welke door een aantal harer leden waren opgeworpen.

De bewindsman heeft zich daartoe bereid verklaard en op 4 december 1963 is bedoeld mondeling overleg gevoerd, waarbij hij vergezeld was van mr. O. W. van Ewijk, raadadviseur in algemene dienst bij het Ministerie van Justitie.

Vanuit de commissie is het volgende betoog geleverd.

In artikel 433 (volgens het gewijzigd ontwerp) is het beschikken over gelden en het aangaan van overeenkomsten tot beschikking over gelden van de minderjarige niet van machtiging van de kantonrechter afhankelijk gesteld, terwijl zodanige machtiging evenmin is vereist, indien de handeling als een gewone beheersdaad kan worden beschouwd.

Volgens het voorgestelde artikel 438, 2de lid, behoeft de voogd evenwel de machtiging van de kantonrechter voor elke belegging van gelden van de minderjarige. Door een belegging wordt beschikt over gelden en wordt een overeenkomst aangegaan tot beschikking over gelden van de minderjarige, en het verrichten van zodanige handelingen wordt algemeen beschouwd als het verrichten van gewone beheersdaden.

In verband hiermede werden de navolgende punten gesteld.

1. Artikel 438, lid 2, volgens het gewijzigd ontwerp maakt blijkbaar opzettelijk een uitzondering op het bepaalde in artikel 433, lid 1, onder *a*.

Is deze uitzondering wel voldoende gemotiveerd?

2. Verdient niet de voorkeur een ander systeem dan dat, hetwelk in het wetsvoorstel wordt gehuldigd? Het wetsvoorstel vergt voor elke belegging van gelden van de minderjarige machtiging van de kantonrechter, welke machtiging ingevolge artikel 441*a* ook van algemene aard kan zijn. Waarom kiest men echter niet voor het systeem dat alleen dan de machtiging is vereist, wanneer de kantonrechter dat bepaalt? Artikel 438, lid 2, zou kunnen vervallen, terwijl in artikel 433, lid 2, wordt opgenomen, dat de kantonrechter kan bepalen, dat de voogd zijn machtiging behoeft voor het beleggen van gelden van de minderjarige, voor het innen van vorderingen van de minderjarige, het disponeren over saldi bij giro- of kredietinstellingen daaronder begrepen.

3. Naar voren werd gebracht, dat het voorgestelde artikel 438, 2de lid, de kantonrechter belangrijk meer werk bezorgt dan een regeling, waarbij de kantonrechter alleen machtiging behoeft te geven ten aanzien van voogden, voor wier beheer hij dat heeft bepaald.

4. Legt de regeling van het ontwerp in artikel 438, lid 2, niet te veel het accent op de kantonrechter? Een kantonrechter kan een uitstekend rechter zijn en toch met vermogensbeheer niet zodanig op de hoogte, dat de veeleisende taak ingevolge artikel 438, 2de lid, door hem zonder bezwaar zal kunnen worden vervuld. De verantwoordelijkheid behoort toch te berusten bij degenen, die het vermogensbeheer voert.

5. Het komt nogal eens voor, dat de kantonrechters het toezicht op de voogdijbeheeren overlaten aan één of meer griffieambtenaren. Dit zou onder omstandigheden kunnen

leiden tot een minder deskundig toezicht dan de kantonrechter zelf zou kunnen oefenen. Gezien de veelomvattendheid echter van de taak, die in artikel 438, lid 2, aan de kantonrechter wordt toegedacht, zal deze, zeker in grotere kantons, spoedig de behoefte aan „delegatie” gevoelen.

6. Verdient het niet aanbeveling de soepelheid, die het ontwerp kenmerkt in artikel 432a, artikel 433 en artikel 442, ook in de onderwerpelijke materie te betrachten?

De Minister leverde ten antwoord op het bovenstaande het navolgende betoog. Het systeem van het gewijzigd ontwerp is, dat voor de belegging van gelden van de pupil als uitgangspunt steeds machtiging van de kantonrechter nodig is. De machtiging kan een algemene strekking hebben, zoals artikel 441a bepaalt.

De kantonrechter kan zelf uitmaken in welke gevallen hij meer persoonlijke bemoeienis wenst van geval tot geval, respectievelijk in gevallen van werkelijk belang, terwijl hij ook bij het verlenen van een algemene machtiging nog invloed kan oefenen door het stellen van bepaalde voorwaarden.

De Minister heeft bezwaar tegen het vanuit de commissie voorgedragen systeem, volgens hetwelk slechts dan machtiging nodig zou zijn als de rechter dat met het oog op een bepaald beheer heeft voorgeschreven.

Het betoog van de Minister leverde de volgende punten op:

1. Het ontwerp beoogt „ongelukken” voor de minderjarigen te voorkomen.

Hierbij valt te denken aan speculatieve belegging of b.v. aan het geval, dat een voogd een aanzienlijk deel van het vermogen van de minderjarige in een familiezaak laat, terwijl het raadzam zou zijn om dat belang wat te verminderen.

Bij het verrichten van gewone beheersdaden als het incasseren van vorderingen en het voldoen van schulden treedt dit beleggingsrisico niet op. Daarom is het beleggen van gelden materieel niet op één lijn te stellen met het innen van vorderingen, het voldoen van schulden enz. Mitsdien is het gewettigd, dat artikel 438, lid 2, een uitzondering maakt op artikel 433, lid 1, onder a, ook voor zover beleggingshandelingen als gewone beheersdaden kunnen worden beschouwd.

2. De Minister ziet het als een praktisch bezwaar, dat het vanuit de commissie gesuggereerde systeem mede brengt, dat de kantonrechter „opeens” gaat ingrijpen in een bepaald geval. Een zodanige ingreep wijst op wantrouwen of althans op een gebrek aan vertrouwen.

Dit element doet zich niet voor bij de regeling volgens het ontwerp, terwijl de kantonrechter zijn bemoeiingen zo beperkt mogelijk kan houden door het verstrekken van al of niet geclausuleerde machtigingen. Vooral bij de aanvang van het beheer bewijst het systeem van het ontwerp zijn betekenis. In dit systeem moet de voogd, op straffe van anders persoonlijk aansprakelijk te worden voor alle schade, aan het vermogen van de minderjarige toegebracht, bij de kantonrechter de vereiste machtiging vragen. In het door de Minister verworpen systeem, dat het vereiste van machtiging niet tot regel maar tot uitzondering maakt, ontbreekt deze waarborg bij de aanvang van het beheer.

3. De clausulering van de machtigingen kan erop gericht zijn, dat degeen, die het beheer voert, zich moet laten adviseren door een bepaalde beleggingsadviseur en dat volgens de adviezen van deze adviseur moet worden gehandeld. Daarmede kunnen riskante beleggingen worden voorkomen, terwijl anderzijds in wezen geen wissel wordt getrokken op een veronderstelde bijzondere deskundigheid van de kantonrechter op beleggingsgebied.

Deskundigheid van de kantonrechter in de onderhavige materie zal bij de toepassing van de wettelijke regeling, zoals de Minister die zich voorstelt, trouwens gaandeweg toenemen, terwijl het toch de bedoeling is, dat wij in de toekomst de gespecialiseerde boedelrechter krijgen.

4. De Minister wees op het gestelde in punt 2 van de memorie van toelichting, waar de bezwaren worden uiteengezet tegen het huidige systeem, hierin bestaande, dat de wet

als het ware een drang oefent tot het kiezen van bepaalde beleggingsvormen, welke overigens in een aantal gevallen minder passend kunnen zijn.

De nieuwvoorgestelde regeling schept meer ruimte voor het kiezen van geschikte manieren om de gelden van minderjarigen te beleggen. Het is echter ongewenst, aldus de Minister, dat er niet een algemene rechterlijke controle zou zijn en dat het in principe aan de voogd wordt overgelaten om in vrijheid te beslissen, hoe hij de gelden van de pupil beleggen wil.

Ook in het stelsel van het ontwerp is de primaire verantwoordelijkheid niet bij de rechter, maar bij degeen, die het vermogensbeheer heeft. De laatste moet het initiatief nemen om machtiging te vragen.

5. De Minister wees nog op een ander punt, dat in dit verband van belang moet worden geacht.

Op handelen in strijd met artikel 433 staat de sanctie van artikel 435. Artikel 438 kent zulk een sanctie niet; men zie artikel 439a. Uiteraard is er wel een schadevergoedingsplicht van degeen, die het beheer voert in strijd met artikel 438. Brengt men de materie van artikel 438, lid 2, over naar artikel 433, dan krijgt men toepasselijkheid van de sanctie van artikel 435, ook met het oog op beleggingshandelingen, die in strijd met (dan) artikel 433 zouden zijn verricht. In verband met de rechtszekerheid in het effectenverkeer zou deze sanctie echter weleens bezwaarlijk kunnen blijken.

Een aantal leden der commissie kon zich met het betoog van de Minister in grote lijnen wel verenigen. Lichtzinnige beleggingen kunnen ongelukken veroorzaken en in het systeem van het gewijzigd ontwerp is een waarborg gegeven, dat tegen dergelijke ongelukken kan worden gewaakt. De rechter kan nog verder gaan en ook de beschikking over saldi, afgezien van het doen van beleggingen, aan zijn machtiging binden op grond van artikel 433, lid 2. Juist de mogelijkheid van al of niet geclausuleerde algemene machtigingen was voor deze leden aanleiding om de bewindsman bij te vallen, omdat door die algemene machtigingen het systeem van het ontwerp ook inderdaad uitvoerbaar wordt.

Enige van de hier bedoelde leden zagen toch nog wel een lacune in de regeling. Artikel 438, lid 2, maakt het mogelijk, dat degeen, die het beheer voert, gelden zonder meer plaatst op een rekening bij een krachters de Wet toezicht kredietwezen geregistreerde kredietinstelling. In het opnemen van deze gelden is hij dan ingevolge artikel 433, lid 1, onder a, vrij.

Zal deze regeling niet bij voogden, die het met de eisen van een goed beheer minder nauw nemen, de neiging doen ontstaan om de gelden maar op zulk een rekening te zetten, omdat het dan zo gemakkelijk is om deze contanten daaraan weer te onttrekken? Juist voogden, die „kortgehouden moeten worden”, geeft men hiermede een middel in handen om zich aan het beleggingstoezicht te onttrekken en gemakkelijk te beschikken over de gelden van de minderjarige.

De Minister gaf ten antwoord, dat het uitgangspunt is om riskante, meer speculatieve beleggingen te voorkomen. Artikel 433, lid 2, geeft daarnaast de kantonrechter de mogelijkheid de aanwezige saldi onder een zekere controle te brengen en verder is de strafwet geschreven voor die gevallen, waarin een voogd onder zijn beheer vallende gelden onrechtmatig daaraan onttrekt. Daarnaast is er de aansprakelijkheid in eigen vermogen van degeen, die het beheer voert, voor de schade aan de belangen van de minderjarige toegebracht door handelingen, in strijd met de wettelijke voorschriften verricht.

De bewindsman achtte dit een voldoende waarborgen bevattend samenstel van bepalingen. Het wetsvoorstel, zoals neergelegd in het gewijzigd ontwerp, zo voegde de bewindsman daaraan toe, is een voorwerp van overleg geweest met daartoe uit de kring der kantonrechters aangewezen representanten. De adviezen van de laatsten, daarbij aan de Regering verstrekt, luiden in de zin, waarin dit ontwerp is geredigeerd; de Minister was van oordeel, dat men deswege kan zeggen, dat het onderwerpelijke wetsvoorstel gebaseerd is op de ervaringen van de praktijk.

De leden der commissie, die de vraagpunten hadden opgeworpen, aan het begin van het onderhavig verslag onder woorden gebracht, hebben zich na het vorenbedoeld mondeling overleg nader op hun standpunt beraden. Zij hebben vervolgens enige nadere argumentatie te berde gebracht, welke als volgt kan worden samengevat:

1. Deze leden vroegen zich vooreerst af, of de tekst van het gewijzigd ontwerp de daaraan door de Minister gegeven uitleg wel duidelijk weergeeft. Door het doen van een belegging wordt beschikt over gelden en wordt een overeenkomst aangegaan tot beschikking over gelden van de minderjarige; bovendien is het beleggen van gelden toch buiten kijf een „gewone beheersdaad”. Indien voogden (of ouders) effecten willen kopen op naam of voor rekening van minderjarigen met liquide middelen van die minderjarigen, dan is het in het licht van artikel 433, lid 1, onder *a*, niet duidelijk, waarom daarvoor de machtiging van de Kantonrechter nodig zou zijn.

Waarom zou deze aankoop van effecten slechts een handeling kunnen zijn, die uitsluitend onder artikel 438 valt? Indien een dergelijke aankoop uitsluitend onder artikel 438, lid 2, dient te vallen, zou voor „beleggen” een andere term gekozen dienen te worden, bijv. het aankopen van goederen, of wel dient in artikel 433 te worden verwezen naar de uitzondering van artikel 438, tweede lid.

2. De sanctie op overtreding van artikel 438, tweede lid, is door artikel 439*a* praktisch nihil. Het door de Minister beoogde doel „ongelukken” voor de minderjarigen te voorkomen, wordt zodoende — bij gebrek aan sanctie — niet bereikt. Dat de voogd of ouder aansprakelijk is voor een slecht of de minderjarige benadelend beheer, geldt voor het gehele beheer, dus voor alle handelingen, die de voogd of ouder verricht op naam of voor rekening van de minderjarige.

De sanctie op overtreding van artikel 433 is, afgezien van voornoemde algemene aansprakelijkheid, gelegen in artikel 435. Indien een voogd (of ouder) uit speculatieve of andere onjuiste overwegingen op naam of voor rekening van de pupil onroerend goed met liquide middelen van de laatste aankoopt, dan is deze koop geldig krachtens artikel 439*a*, terwijl deze koop vernietigbaar zou zijn krachtens artikel 435, indien een dergelijke transactie onder de werking van artikel 433 zou worden gebracht. Dat laatste had de voorkeur van de hierbedoelde leden.

3. Toepassing van artikel 438, tweede lid, zal in de praktijk onnodige administratieve rompslomp geven, die de kantonrechters slechts zullen kunnen overwinnen door of de wet niet of bijna niet toe te passen, dan wel de gang van zaken over te laten aan griffie-ambtenaren, al dan niet voorzien van behoorlijke instructies of richtlijnen van de kantonrechter zelf. Ook is niet uitgesloten, dat degenen die beheer moeten voeren, zich niet zullen storen aan het nieuwe artikel 438, zo min als zij zich aan het huidige artikel 438 veel gelegen laten liggen. Men bedenke, dat artikel 438 krachtens artikel 359 ook van toepassing is op alle ouders, van wie de kantonrechters niet kunnen weten, of zij kinderen hebben die iets bezitten, verkregen door legaat, schenking of anderzins. De griffie van het kantongerecht weet in het algemeen slechts af van het bezit van minderjarigen, wanneer er verkrijgingen zijn door erfenis, omdat de boedelscheiding dan door de kantonrechters moet worden goedgekeurd of wanneer er benoemingen van voogden of toezienende voogden hebben plaatsgehad. Daarbij gaat het echter om een minderheid van de gevallen, die artikel 438 (ook in verband met artikel 359) bestrijkt. Moeten nu voortaan ook de ouders in alle gevallen voor „beleggingen”, waaronder dan te verstaan moet zijn het aankopen van goederen met gelden van de minderjarige, een bijzondere of algemene machtiging aan de kantonrechter verzoeken? Dit ging de hierbedoelde leden toch bepaald te ver.

4. Het was de hierbedoelde leden niet duidelijk, waarom het stringente artikel 438, tweede lid, wordt opgenomen in een ontwerp, dat overigens (met de artikelen 433, 432*a* en

442) de strekking heeft om de sterk knellende en in de praktijk moeilijk of niet uitvoerbare beperkingen in het vermogensbeheer van minderjarigen te vervangen door de bevoegdheid van de kantonrechter om ter bescherming van de belangen van de minderjarige in te grijpen door het voortaan verplicht stellen van de machtiging of door het geven van „aanwijzingen” (artikel 441*a*, in artikel 432*a* „voorschriften” genaamd). De noodzaak of wenselijkheid van ingrijpen kan de kantonrechter blijken uit de krachtens artikel 441 verkregen inlichtingen.

De hierbedoelde leden bleven het wenselijk achten, dat het tweede lid van artikel 438 zou worden geschrapt en dat de bescherming van minderjarigen tegen speculatieve of andere onjuiste beleggingen onder de sanctie van artikel 435 werd gebracht, in welk geval het voorlaatste lid van artikel 433 als volgt zou kunnen worden gewijzigd: „De kantonrechter kan bepalen, dat de voogd zijn machtiging behoeft voor het beleggen van gelden van de minderjarige en voor het innen van vorderingen van deze, het disponeren over saldi bij giro- of kredietinstellingen daaronder begrepen”.

Andere leden wensten nog een tweetal nieuwe punten aan de orde te stellen.

Vooreerst vroegen zij zich af, of enig verschil in betekenis moet worden toegekend aan de term „voorschriften”, gebezigd in artikel 432*a*, tweede lid, volgens het gewijzigd ontwerp, ten opzichte van het begrip „aanwijzingen”, gehanteerd in artikel 441*a*. Zijn „voorschriften” ook incidentele rechterlijke voorzieningen of is hier aan algemene voorschriften gedacht? Waarschijnlijk is dat laatste niet het geval, maar dan is het gebruik van tweeërlei terminologie ongewenst. In de memorie van toelichting naar aanleiding van artikel 432*a* (tweede alinea tegen het slot) worden „voorschriften” en „aanwijzingen” kennelijk identiek geacht.

Het tweede punt heeft betrekking op artikel 433, lid 1, onder *f*, volgens het gewijzigd ontwerp. Waartoe dient de speciale vermelding van de machtiging hier? Het spreekt toch vanzelf, dat des kantonrechters machtiging is vereist, ook als de voogd de betrokken handeling door een ander laat verrichten?

De commissie, in het vertrouwen dat de Minister op het bovenstaande schriftelijk zal willen antwoorden vóór de openbare beraadslagingen over het onderhavige ontwerp een aanvang nemen, is van oordeel, dat daarmee de openbare behandeling van dit wetsontwerp genoegzaam zal zijn voorbereid.

Aldus vastgesteld 29 januari 1964.

WITTEWAALL VAN STOETWEGEN  
 VAN DEN HEUVEL  
 VAN RIJCKEVORSEL  
 STOFFELS-VAN HAAFTEN  
 VAN DOORN  
 VAN DEN TEMPEL  
 VERSTEEG  
 MEULINK  
 BERKHOUWER  
 DAAMS  
 BAETEN  
 SCHILTHUIS  
 KRANENBURG  
 CALS  
 SLOTEMAKER DE BRUINE.