

Aan de Minister van Justitie
d.t.v. Mw. mr. M.F.M. de Groot
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Juliana van Stolberglaan 4
2595 CL Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t 070 - 361 9723
f 070 - 361 9746
www.rechtspraak.nl

datum 3 maart 2005
contactpersoon mr. A. Kuijer
doorkiesnummer 070 – 361 9706
e-mail a.kuijer@rvdr.drp.minjus.nl
kamernummer 2A.43
ons kenmerk UIT 5851 / ONTW AK
onderwerp Wetsvoorstel ouderbijdrage

Geachte heer Donner,

Bij brief, gedateerd 10 december 2004, informeerde u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) over uw voornemens om te komen tot wetswijzigingen teneinde een wettelijke basis te creëren voor het heffen van een bijdrage van ouders in de kosten van tenuitvoerlegging van jeugdsancties en de uitvoering van de ondertoezichtstelling. U gaf aan de Raad in de gelegenheid te stellen commentaar op het voorliggende wetsvoorstel in te brengen. De Raad maakt graag gebruik van de geboden mogelijkheid. Een aantal meer technisch juridische opmerkingen naar aanleiding van de voorgestelde te wijzigen artikelen en de memorie van toelichting zijn opgenomen in een aparte bij dit advies behorende bijlage.

Gehoord de gerechten heeft de Raad de eer u als volgt te berichten.

1. Rechtvaardiging en onderbouwing van de voorziene heffingsregeling

De in het onderhavige wetsvoorstel voorziene regeling van de ouderlijke bijdrage wordt, zo begrijpt althans de Raad de memorie van toelichting, geschraagd door twee pijlers.

Allereerst wordt aangeknoopt bij de gedachte dat strafrechtelijk verboden handelen van een kind (mede) het gevolg kan zijn van het tekortschieten van de ouders in hun opvoedingsverantwoordelijkheid¹. De memorie van toelichting (p. 9) stelt in dit verband met zoveel woorden: “indien een ondertoezichtstelling noodzakelijk is of jeugdsancties opgelegd moeten worden kan in redelijkheid gesteld worden dat er het een en ander is misgegaan in de opvoeding”. Ten tweede wordt er van uit gegaan dat ouders een kostenbesparing zouden genieten indien jegens hun kind een strafrechtelijke sanctie of maatregel wordt getroffen, welke besparing middels de heffing zou worden weggenomen.

¹ De memorie van toelichting stelt daaromtrent op p. 1: “Helaas moet worden geconstateerd dat sommige ouders in die verantwoordelijkheid tekortschieten en dat mede ten gevolge daarvan er jeugdigen ontsporen of bedreigd worden in hun ontwikkeling”.

datum 3 maart 2005
kenmerk UIT 5851 / ONTW AK
pagina 2 van 8

1.1 *Opvoedingsverantwoordelijkheid als grondslag voor de ouderlijke bijdrage.*

Uit de cijfers betreffende de jeugdcriminaliteit blijkt dat van de groep jongeren die een justitieel contact heeft een groot deel niet eerder met justitie in aanraking is gekomen². Daarnaast is een relatief kleine groep verantwoordelijk voor (veel) feiten. Naar de mening van de Raad kan ten aanzien van eerstgenoemde groep veelal worden gesteld dat sprake is van een met de adolescentie samenhangend incident³. De in de memorie van toelichting getrokken conclusie dat er bij de oplegging van jeugdsancties “in redelijkheid gesteld kan worden dat het een en ander is misgegaan in de opvoeding” behoeft dan ook nuancering. Nochtans kan de Raad zich voorstellen dat om politiek-bestuurlijke redenen de behoefte wordt gevoeld aan een zekere verhaalsregeling voor gevallen waarin sprake is van verwijtbaar ouderlijk tekortschieten, en van voor de staat daaruit voortvloeiende kosten van opvang en verzorging.

De Raad onderschrijft echter de opmerking in de memorie van toelichting dat er zich in het jeugd(straf)recht ook situaties voordoen waarbij de ouder(s) redelijkerwijs *niet* verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het gedrag van hun kind. Te denken valt daarbij onder meer aan gevallen waarin sprake is van een zodanige geestelijke- of gedragsstoornis bij de jeugdige dat deze ontoerekeningsvatbaar moet worden geacht, of waardoor zijn gedrag ondanks maximale inspanningen van de ouder(s) niet te corrigeren blijkt. Ook kan er sprake zijn van situaties waar de ouders door bijvoorbeeld een geestelijke stoornis niet in staat zijn om hun opvoedingsverantwoordelijkheid op een juiste wijze invulling te geven. Het is onduidelijk of het wetsvoorstel beoogt dat ook in deze gevallen een ouderlijke bijdrage zal worden opgelegd

Inhoudelijk constateert de Raad dat het de kennelijke bedoeling is dat in deze gevallen bij amvb zal worden geregeld dat de oplegging van de ouderlijke bijdrage in voorwaardelijke vorm zal geschieden. Enige nadere aanduiding van de criteria die zullen worden gehanteerd bij de bepaling in welke gevallen geen sprake is van (verwijtbaar)tekortschieten ontbreekt echter, waardoor een beoordeling van het wetsvoorstel op dit punt door de Raad niet goed mogelijk is. Voorts verdient het de aandacht dat de voorwaardelijke oplegging van de ouderlijke bijdrage bij voortgaand gedrag door de jongere, kan leiden tot het activeren van hoge latente betalingsverplichtingen voor de betreffende ouders. Dit zal ingevolge de systematiek van het wetsvoorstel ook het geval zijn wanneer de ouders zich voortdurend en tot het uiterste hebben ingespannen om een gedragsverandering bij hun kind te bewerkstelligen. De Raad meent dat indien redelijkerwijs niet gesproken kan worden van een tekortschieten in de opvoeding, en de ouder(s) ook geen besparingen geniet(en), er onvoldoende rechtvaardigingsgrond is voor oplegging van enige (mee)betalingsverplichting aan de ouders voor de strafrechtelijke sanctie of

² Zie Criminaliteit en rechtshandhaving 2000 (WODC nr. 189), p. 145-146: ongeveer 45% van de verdachten is first offender, zo'n 8% behoort tot de “harde kern” (2 zware delicten in peiljaar en in de jaren daarvoor 3 antecedenten, of 3 zware delicten in het peiljaar) en zo'n 45% behoort te de groep van licht-criminelen (verdachten die in het peiljaar zijn aangehouden en geen first offender zijn of behoren tot de harde kern).

³ Dit wordt ook ondersteund door dezelfde studie (p. 143), waar blijkt dat ruim 60% van de jongeren tussen de 15 en 17 jaar oud aangeeft zich in het afgelopen jaar schuldig te hebben gemaakt aan een misdrijf.

datum 3 maart 2005
kenmerk UIT 5851 / ONTW AK
pagina 3 van 8

jeugdbeschermingsmaatregel die hun kind wordt opgelegd. De Raad geeft u dan ook in overweging om in deze gevallen geheel van oplegging van een ouderlijke bijdrage af te zien

Meer principieel meent de Raad dat de omstandigheden waaronder wel en geen financiële verplichtingen als de onderhavige voor burgers in het leven worden geroepen in ieder geval op hoofdlijnen bij wet, en niet bij lagere regelgeving, dienen te worden vastgelegd. Mitsdien meent de Raad, dat de wet zelf moet bepalen dat in gevallen waarin de ouder(s) redelijkerwijs geen verwijt te maken, valt oplegging van de ouderbijdrage achterwege dient te blijven.

1.2. Kostenbesparing als grondslag voor de ouderlijke bijdrage.

De Raad onderkent dat in situaties waarin de jeugdige zich in (voorlopige) hechtenis of in jeugddetentie bevindt, jegens hem een onvoorwaardelijke pij-maatregel is getroffen of hij uit huis is geplaatst, sprake zal kunnen zijn van kostenbesparingen aan de zijde van de ouder(s).

Hiervan zal echter geen sprake zijn indien de jeugdige een leer- of taakstraf door de rechter opgelegd heeft gekregen, dan wel indien hij in het kader van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke strafdeel bijvoorbeeld een behandeling dient te volgen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de civielrechtelijke maatregel van ondertoezichtstelling zonder uithuisplaatsing. In al deze gevallen blijft de jeugdige immers thuis wonen. In het eerste geval zullen de kosten voor de ouders (bijvoorbeeld als gevolg van extra reiskosten) zelfs hoger kunnen zijn dan in de situatie zonder sanctie of maatregel. De Raad meent dan ook dat het argument van kostenbesparing in deze laatste gevallen de voorziene heffing van een ouderlijke bijdrage niet kan dragen.

2. Interferentie met de jeugdstrafrechtspraak en civielrechtelijke jeugdbeschermingsmaatregelen

De Raad mist in de memorie van toelichting een beschouwing over de mogelijke interferentie van de beoogde oplegging van een ouderlijke bijdrage met de jeugdstrafrechtspleging. Zoals de memorie van toelichting (p. 9-10) impliciet erkent, kan het gegeven dat ouders mogelijk nadelige financiële gevolgen ondervinden van een eventuele strafoplegging de bereidheid van ouders om mee te werken aan bepaalde afdoeningstrajecten negatief beïnvloeden. De Raad meent dat dit niet alleen behoeft te gelden voor de in de memorie van toelichting genoemde Halt en OM-afdoeningsmodaliteiten, doch evenzeer voor andere strafrechtelijke trajecten (werk- en leerstraffen, in het kader van bijzondere (of schorsings-) voorwaarden opgelegde deelname aan projecten als de “De Kans”; UTB De Harde Kern” etc.) waarbij in de praktijk de hulp en betrokkenheid van de ouder(s) voor het slagen van de sanctie/maatregel onontbeerlijk is.

Voorts kan naar het oordeel van de Raad niet worden uitgesloten dat het gegeven dat het opleggen van een strafmodaliteit (ook) financiële gevolgen zal hebben voor de ouder(s) invloed zal hebben op de proceshouding van de jeugdige verdachte. In het bijzonder acht de Raad het niet ondenkbaar dat als

datum 3 maart 2005
kenmerk UIT 5851 / ONTW AK
pagina 4 van 8

gevolg van het wetsvoorstel de jeugdige -al dan niet beïnvloed door zijn ouder(s)- vaker dan thans het geval is voor een ontkennende proceshouding en het aanwenden van rechtsmiddelen zal kiezen. Immers, daarmee worden niet alleen de kansen op oplegging dan wel tenuitvoerlegging van de (voorwaardelijke) bijdrage, in ieder geval in theorie, verkleind, maar wordt de feitelijke oplegging van de ouderbijdrage in ieder geval uitgesteld. Zulks heeft niet alleen een taakverzwaring voor de rechterlijke macht tot gevolg, maar kan ook de effectiviteit van het jeugdstrafrecht negatief beïnvloeden.

Vanuit de civielrechtelijke optiek gezien vreest de Raad bovendien dat de verplichting voor de ouders om voor de veelal als opgedrongen ervaren hulp (zoals de ondertoezichtstelling zonder uithuisplaatsing) te moeten betalen, de toegang van de hulpverlener tot het gezin zal kunnen bemoeilijken. Ouders zullen daardoor waarschijnlijk meer moeite hebben de bemoeienis van buiten af te aanvaarden. In het verlengde hiervan ligt het risico dat er, ingegeven door financiële motieven, meer conflicten zullen zijn over het niet verlengen c.q. het beëindigen van de ondertoezichtstelling. De huidige praktijk waarbij in voorkomende gevallen de jeugdrechter de ondertoezichtstelling nog wat langer laat doorlopen om de vinger aan de pols te kunnen houden zal daardoor onder druk komen te staan.

De Raad meent dat het wetsvoorstel ten onrechte voorbij ziet aan genoemde negatieve effecten op zowel het jeugdstrafrecht als op de maatregel van ondertoezichtstelling. In de visie van de Raad dienen deze er toe te leiden dat het wetsvoorstel wordt aangepast.

3. Taakverzwaring voor de rechterlijke macht en uitvoeringsaspecten.

Ook anderszins mag verwacht worden dat het wetsvoorstel een taakverzwaring voor de rechterlijke macht tot gevolg zal hebben. De invordering van de ouderbijdrage zal weliswaar bij dwangbevel geschieden, doch daartegen staat verzet bij de civiele rechter open.

De Raad meent dat zeker in die gevallen waarbij bij de ouders geen sprake is van een tekortschieten in de opvoeding en /of geen sprake is van kostenbesparingen, kan worden verwacht dat zij meer dan incidenteel tegen een dergelijk dwangbevel verzet zullen instellen.

De Raad wijst er hierbij op, dat zoals hiervoor reeds onder 1.1. gesteld, de meeste jeugdige veroordeelden slechts incidenteel met justitie in aanraking komen, en een kleine groep relatief veel. Ten aanzien van de eerste groep verwacht de Raad dat de ouders relatief veel van voornoemde rechtsmiddelen gebruik zullen maken, omdat zij veelal bezwaar zullen hebben tegen de onderliggende gedachte dat zij in de opvoeding tekort zijn geschoten.

Ten aanzien van de groep “veelplegers” blijkt dat er ook bij de ouders vaak meerdere problemen van psychische, sociale en of sociaal-economische aard zijn. Ook blijkt dat deze categorie ouders veel vaker dan gemiddeld een inkomen op het niveau van het sociaal minimum heeft.

datum 3 maart 2005
kenmerk UIT 5851 / ONTW AK
pagina 5 van 8

Zij zullen derhalve als regel geen verhaal bieden voor de voorziene ouderlijke bijdrage, dan wel zullen zij een beroep moeten doen op de bijzondere bijstandsregeling⁴, met alle procedurele consequenties van dien. In het laatste geval zal vanzelfsprekend van een gedragsbeïnvloedende financiële prikkel in het geheel geen sprake zijn.

Resumerend voorziet de Raad dan ook dat er aanzienlijke directe (invorderingstraject) en indirecte (rechtsmiddelen) kosten gemoeid zullen zijn met de uitvoering van de thans voorgestelde bijdrageregeling. De Raad acht het niet onwaarschijnlijk dat deze de daaruit voortkomende inkomsten zullen overtreffen⁵. In de memorie van toelichting wordt geen aandacht besteed aan deze consequentie van het wetsvoorstel.

De Raad is er vooralsnog niet van overtuigd dat de in het wetsvoorstel gemaakte keuze voor een heffingstraject ook de meest verstandige is. Het thans voorziene systeem waarbij eerst bijvoorbeeld de kinderbijslag wordt uitbetaald en dan vervolgens op een bewerkelijke en kostbare manier feitelijk wordt teruggevorderd (waarbij bovendien het meerdere van de gevorderde bijdrage weer kan worden vergoed aan de betrokken ouder ingevolge de bijzondere bijstand), maakt een weinig doorzichtige en efficiënte indruk. Een alternatief zou hier kunnen zijn om alleen wettelijk te regelen dat gedurende een vrijheidsbenemende sanctie of maatregel, dan wel een uithuisplaatsing, de uitbetaling van direct met de verzorging van het betreffende kind corresponderende inkomens- of uitkeringscomponenten, zoals de kinderbijslag of de een-oudertoeslag ingevolge de Wet werk en inkomen, wordt gestaakt. Dit alternatief zou ook beter passen in de huidige systematiek waarbij de sociale uitkeringen van gedetineerden worden gestaakt tijdens detentie.

4. Conclusie

De Raad constateert dat het wetsvoorstel is gebaseerd op twee verschillende uitgangspunten: de gedachte dat kostenbesparingen bij de ouder dienen te worden gecompenseerd en de gedachte dat strafrechtelijk verwijtbaar handelen door een jeugdige (mede) wordt veroorzaakt door een tekortschietende opvoeding.

Uitgaande van de gedachte van “kostenbesparing” is echter niet duidelijk waarom de ouderlijke bijdrage ook wordt geëist indien (zoals bijvoorbeeld bij de taakstraf en de ondertoezichtstelling zonder uithuisplaatsing) van kostenbesparing bij de ouders geen sprake is. Evenzo is niet helder waarom, uitgaande van de “verantwoordelijkheidsgedachte”, ook aan de ouders aan wie in redelijkheid geen tekortschieten in de opvoeding van hun kind kan worden tegengeworpen kennelijk toch een ouderlijke bijdrage kan worden opgelegd.

⁴ Zie inzake de aanspraak op bijzondere bijstand in deze gevallen o.m. Rechtbank Maastricht 9 augustus 2000, 00/50 NABW Z BUC, JABW 2000, 173.

⁵ Blijkens de meest recente voor de Raad beschikbare cijfers mbt de invordering van de ouderlijke eigen bijdrage voor justitieel geïnitieerde algemene jeugdhulpmaatregelen (2000) blijkt dat 45% van de bijdragen niet geïnd kon worden.

datum 3 maart 2005
kenmerk UIT 5851 / ONTW AK
pagina 6 van 8

De Raad meent dat er zeker indien deze laatste situaties zich gelijktijdig voordoen onvoldoende rechtvaardiging is voor het opleggen aan de ouders van enige heffing ter zake van de uitvoering van sancties en /of maatregelen ten aanzien van hun kind, en dat dit uitgangspunt ook in de wet zelf dient te worden verankerd.

Voorts lijkt bij de voorbereiding van het wetsvoorstel onvoldoende te zijn onderkend dat de mogelijke oplegging van een ouderlijke bijdrage een negatief effect kan hebben op de jeugdstrafrechtspleging en de uitvoering van de ondertoezichtstelling, met name doordat het de proceshouding van de jeugdige en de coöperatiegeneigdheid van de ouders op ongewenste wijze kan beïnvloeden.

Tenslotte sluit de Raad niet uit dat de uitvoerings- en inningskosten van het onderhavige wetsvoorstel de opbrengsten daarvan (wellicht: aanzienlijk) zullen overstijgen. Het voorstel zal voorts tot een verzwaring van de werklast van de rechterlijke macht leiden, in het bijzonder van de straf- en jeugdrechter.

De Raad geeft u in overweging het bovenstaande bij uw verdere beoordeling van het wetsvoorstel te betrekken en is vanzelfsprekend gaarne tot het geven van een nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,

mr. D.J. van Dijk,
lid van de Raad.

datum 3 maart 2005
kenmerk UIT 5851 / ONTW AK
pagina 7 van 8

Bijlage 1. Artikelsgewijs en redactioneel commentaar

A.

art. 77aa, lid 5:

- De Raad begrijpt dat deze bepaling niet tevens ziet op een voogdijinstelling c.q. het Bureau Jeugdzorg indien een van hun pupillen een strafbaar feit begaat. Is deze aanname juist, en waarom wordt in voorkomende gevallen niet mogelijk gemaakt dat ook aan een dergelijke instelling een bijdrageplicht kan worden opgelegd?
- Kan nader worden omschreven op welke perso(o)n(en) wordt bedoeld, waar de wettekst spreekt van “degene die niet de ouder is en het gezag samen met de ouder uitoefent”.
- Wordt met “gezag” in deze bepaling alleen gezag in strikt juridische zin bedoeld?
- Er zijn gevallen waarin na echtscheiding de beide ouders wel formeel het gezag hebben, doch waarin feitelijk het gezag slechts door één der ouders wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld omdat er problemen zijn met omgangsregeling. Wordt beoogd dat aan de ouder die feitelijk niet het gezag kan uitoefenen ook in deze situatie een ouderlijke bijdrage wordt opgelegd, of zijn er mechanismen op grond waarvan de ouderbijdrage in deze gevallen achterwege kan blijven?

B.

Art. 77ff

- In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de ouderlijke bijdrage afhankelijk zal zijn van een aantal factoren. Niet duidelijk is welke factoren dat zullen zijn. Uit de memorie van toelichting kan echter worden afgeleid dat de mate van verwijtbaarheid en de draagkracht van de ouder(s) daarbij geen overwegende rol spelen. Kan nader inzicht worden verschaft op welke factoren men dan wel het oog heeft ?
- De Raad begrijpt uit de voorgestelde wettekst dat indien de strafrechter besluit op de zaak van een minderjarige het volwassenenstrafrecht toe passen, de bijdrageregeling niet van toepassing zal zijn. Immers, dan is geen sprake van enige straf of maatregel die is opgesomd in de voorgestelde leden 1 en 2 van artikel 77ff en is er geen wettelijke grondslag voor de ouderlijke bijdrage. Is dit beoogd? Zo ja, is daarbij onder ogen gezien dat de procesbelangen van de minderjarige en zijn ouder(s) dan uiteen kunnen gaan lopen, omdat de ouder dan belang heeft bij toepassing van het meerderjarigenstrafrecht (geen ouderlijke bijdrage) en de minderjarige bij toepassing van het minderjarigenstrafrecht (veelal een lagere straf)?

Opmerkingen naar aanleiding van de memorie van toelichting

- In de memorie van toelichting (p. 8) wordt verwezen naar de verhouding ouder-kind in het civiele aansprakelijkheidsrecht. Aldaar is als hoofdlijn van regeringsbeleid weergegeven dat vanaf het 16e jaar in beginsel alleen nog de jeugdige zelf aansprakelijk is voor de gevolgen van zijn handelen, terwijl in de leeftijdscategorie 14-16 jaar aan de ouders een disculpatiemogelijkheid toekomt. Het is opvallend dat in het onderhavige voorstel kennelijk

datum 3 maart 2005
kenmerk UIT 5851 / ONTW AK
pagina 8 van 8

weer wel wordt gekozen voor een systeem dat feitelijk ook een medeverantwoordelijkheid van de ouder(s) voor het handelen van kinderen ouder dan 16 jaar in houdt. Kan nader worden toegelicht waarom in het wetsvoorstel van de normale, civiele, aansprakelijkheidsregeling wordt afgeweken?

- Op diverse plaatsen in de memorie van toelichting wordt verwezen (o.m op p. 10) naar het voornemen bij amvb nader te bepalen dat in bepaalde gevallen de ouderbijdrage voorwaardelijk zal worden opgelegd.

Kan nader uiteen worden gezet hoe lang de proeftijd in deze gevallen zal zijn, welke functionaris of instantie bepaalt dat de voorwaarde is overtreden, of daarvoor immer ook een onherroepelijke rechterlijke veroordeling noodzakelijk is, alsook welke rechtsgang dient te worden gevolgd indien de ouder(s) het niet eens is c.q. zijn met de tenuitvoerlegging van de eerdere ouderlijke bijdrage.

De Raad merkt op dat het bij de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde ouderbijdrage kan gaan om relatief hoge, gecumuleerde bedragen; is voorzien in een matigingsbevoegdheid (dan wel de mogelijkheid de bijdrage in termijnen te laten betalen) voor de uitvoeringsinstantie dan wel voor de rechter? Zo nee, waarom niet?

///