

AANWEZIGHEID VERPLICHT

Een inventarisatie van de gevolgen van de aanwezigheidsplicht voor ouders bij de kinderrechter



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

AANWEZIGHEID VERPLICHT

Een inventarisatie van de gevolgen
van de aanwezigheidsplicht voor
ouders bij de kinderrechter

- Eindrapport -

mr. drs. A. Schreijenberg
dr. M. Timmermans
drs. G.H.J. Homburg

Amsterdam, februari 2011
Regioplan publicatienr. 1976

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum (WODC).

VOORWOORD

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek naar de gevolgen van de aanwezigheidsplicht voor ouders bij de rechtszitting van hun minderjarig kind. Dit onderzoek is uitgevoerd door RegioPlan Beleidsonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en op verzoek van Directie Justitieel Jeugdbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie voor hun ondersteuning van het onderzoek en de waardevolle adviezen die we gedurende het onderzoek van hen kregen.

Deze leden zijn:

- De heer Prof. Dr. G. de Jonge, Bijzonder Hoogleraar Detentierecht verbonden aan de Universiteit Maastricht, Faculteit Rechtsgeleerdheid (voorzitter begeleidingscommissie)
- Mevrouw Dr. M. Hoeve, Universitair Docent verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen, afdeling Pedagogiek en Onderwijskunde (lid begeleidingscommissie)
- Mevrouw Mr. I. Otting-Noordhoek, ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid (lid begeleidingscommissie) (Mw. Otting is opgevolgd door mw. Zeevaart)
- Mevrouw Drs. M. Zeevaart, ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid (lid begeleidingscommissie)
- Mevrouw Mr. E.C. van Ginkel, ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (lid begeleidingscommissie)

Ger Homburg (projectleider)
Amsterdam, december 2010

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
Summary	V
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Wettekst	1
1.3 Doel- en vraagstelling	2
1.4 Onderzoeksopzet.....	4
1.5 Leeswijzer	5
2 De huidige situatie	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 De zitting	7
2.3 Aanwezigheid ouders.....	7
2.4 Oorzaken afwezigheid	8
2.5 Gevolgen afwezigheid.....	9
2.6 Maatregelen	9
2.7 Samenvatting	10
3 Beleidsreconstructie.....	11
3.1 Inleiding en methodische verantwoording	11
3.2 De beleidsonderdelen	12
3.3 Samenvatting: conceptueel model.....	14
4 Toetsing beleidsreconstructie.....	17
4.1 Inleiding en methodische verantwoording	17
4.2 Ouders in staat stellen hun opvoedkundige taak uit te voeren	18
4.3 Ouders de gelegenheid bieden hun kind te steunen	22
4.4 Een bijdrage leveren aan de effectiviteit van de jeugdsanctie	24
4.5 Zorgen voor meer begrip bij slachtoffers	26
4.6 Onwetendheid bij ouders wegnemen.....	27
4.7 Mogelijke ongewenste neveneffecten.....	28
4.8 De tenzij-clausule.....	30
4.9 Samenvatting	31
5 Gevolgen voor de uitvoering	35
5.1 Proces	35
5.2 Politie	35
5.3 Raad voor de Kinderbescherming	36
5.4 Openbaar Ministerie.....	37
5.5 De Rechtspraak	39

6	Uitvoeringskosten	41
6.1	Drie uitvoeringsscenario's	41
6.2	Variabelen	42
6.3	Scenario 1: minimumvariant	44
6.4	Scenario 2: middenvariant	46
6.5	Scenario 3: maximumvariant	49
6.6	Conclusie	51
7	Vervolgonderzoek	53
7.1	Inleiding	53
7.2	Knelpunten effectevaluatie	53
7.3	Voorstel procesevaluatie	54
7.4	Samenvatting	56
8	Conclusie	57
8.1	De huidige situatie	57
8.2	De beleidstheorie	57
8.3	De uitvoeringspraktijk	59
8.4	Invoering	59
	Literatuur	61
	Bijlagen	63
	Bijlage 1	65

SAMENVATTING

Achtergrond

In naar schatting tien tot dertig procent van de jeugdzaken is ten minste één van de ouders afwezig. Enkele Kamerleden zien hierin aanleiding om een voorstel te doen om de verschijning van ouders ter jeugdzitting verplicht te stellen.

Per 1 januari 2011 zal de verschijningsplicht voor ouders in werking treden als onderdeel van de Wet versterking positie slachtoffers. Met het huidige onderzoek brengen we de huidige situatie met betrekking tot de verschijning van ouders in kaart, onderzoeken we of de veronderstelde mechanismen achter de verplichte aanwezigheid stand houden en gaan we na wat de gevolgen zullen zijn voor de uitvoeringspraktijk in termen van werkprocessen en kosten.

Aanpak

Het onderzoek valt uiteen in drie onderdelen. Er is begonnen met het reconstrueren van de beleidstheorie op basis van interviews met de indieners van het amendement, beschikbare documentatie (zoals kamerstukken) en wetenschappelijke literatuur. Vervolgens is de gereconstrueerde theorie getoetst aan inzichten in de wetenschappelijke literatuur (via literatuurstudie) en inzichten van professionals in het werkveld (via interviews). Tot slot is op basis van verschillende bronnen een berekening gemaakt van de uitvoeringskosten als gevolg van de invoering van de wet. In het rapport worden scenario's gepresenteerd.

Huidige situatie

In de grote meerderheid van jeugdzaken is in ieder geval één van de ouders van de minderjarige verdachte aanwezig op zitting. Het percentage van zaken waarin beide ouders aanwezig is, ligt een stuk lager. De veronderstelde oorzaken van afwezigheid van ouders zijn onder andere werkverplichtingen, bewuste keuze om niet te komen, onwetendheid (taalprobleem of post onderschept), ziekte, vervoersprobleem en geen oppasfaciliteiten. Hoewel de afwezigheid van ouders geen gevolgen heeft voor het proces, kan het nadelige effecten hebben voor de minderjarige verdachte. Arrondissementen passen geen maatregelen toe ter bevordering van de aanwezigheid van ouders op zitting, anders dan de OTP-voorlichting voor Marokkaanse ouders en de pilot Versterken Betrokkenheid Ouders waarin deze voorlichting op een bredere doelgroep wordt ingezet in Utrecht.

Beleidstheorie

Het verminderen van recidive bij de jeugdige delinquent kan aangeduid worden als het hoofddoel van de verplichte verschijning van ouders in de rechtszaal. Als subdoelen zijn onderscheiden:

- ouders in staat stellen hun opvoedkundige taak uit te voeren;
- ouders de gelegenheid bieden hun kind te steunen;
- een bijdrage leveren aan de effectiviteit van de jeugdsanctie;
- zorgen voor meer begrip bij slachtoffers;
- onwetendheid bij ouders wegnemen.

Op basis van het onderzoek concluderen we dat de houdbaarheid van de beleidstheorie over het geheel genomen matig is. Op grond van empirische literatuur zijn hooguit globale aanwijzingen te vinden voor de veronderstelde werkzame mechanismen. Dit geldt voor de mate waarin ouders hun opvoedkundige taak beter kunnen uitvoeren, hun kind beter kunnen ondersteunen en voor meer begrip kunnen zorgen bij het slachtoffer. Op het zeer specifieke terrein van *verplichte* aanwezigheid van ouders biedt de literatuur echter geen ondersteuning voor de beleidstheorie, eenvoudigweg omdat gerichte studies vooralsnog ontbreken.

Over het algemeen is de beleidstheorie volgens professionals in het werkveld enigszins houdbaar. Professionals kunnen zich vinden in de werkzame mechanismen van ondersteuning van het kind, een meer effectieve sanctie en het wegnemen van onwetendheid, maar hebben minder vertrouwen in de veronderstelde werkzame mechanismen bevordering van de opvoedkundige taak en het zorgen voor meer begrip bij slachtoffers. Ook recidivevermindering zien zij over het algemeen als een legitiem doel van de aanwezigheidsplicht, hoewel het lastig te controleren is of de verplichting hieraan bijdraagt. Tot slot zien we dat de variabelen in de werkzame mechanismen redelijk manipuleerbaar zijn door beleidsmaatregelen. Onwetendheid van ouders is het best te beïnvloeden door beleid. De steun voor het kind en de effectiviteit van de sanctie zijn deels manipuleerbaar; de maatregel van verplichte verschijning kan de voorwaarden voor ouders om hun kind te ondersteunen en een beter oordeel door de rechter beïnvloeden. Ook begrip bij slachtoffers is, zij het beperkt, manipuleerbaar. Opvoedkundige vaardigheden zijn moeilijk beïnvloedbaar via de verplichte aanwezigheid.

Handhaving

Er zijn verschillende invullingen te geven aan de handhaving van de verschijningsplicht. De wet schrijft medebrenging van ouders door de politie voor als mogelijkheid wanneer ouders niet ter zitting verschijnen. In interviews wordt echter ook uitgegaan van extra politie-inzet aan de voorkant van het proces. Ouders zouden door de politie overgehaald kunnen worden om bij de zitting aanwezig te zijn.

Werkprocessen

Ten opzichte van de huidige situatie krijgt de politie bij de verplichte verschijning van ouders de volgende nieuwe taken:

- In het proces-verbaal wordt in de huidige situatie het adres van de minderjarige verdachte vermeld. In de nieuwe situatie is het wenselijk dat in

verband met de verdere procedure ook het adres van de ouder(s) in het proces-verbaal wordt opgenomen.

- De regiopolitie zal het bevel tot medebrenging van de ouder(s) ten uitvoer brengen.

De taak van de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) is het uitvoeren van een raadsonderzoek. In de nieuwe situatie wijzigt voor de Raad het volgende:

- De Raad zal, wanneer zij bij een zaak betrokken is, de ouders inlichten over de verplichte verschijning ter zitting. Inlichtingen zullen verstrekt worden in de vorm van folders en gesprekken.
- Als een zitting wordt aangehouden, zijn aanvullende werkzaamheden van de Raad nodig: een extra trajectberaad in voorbereiding op de zitting, een extra keer zittingsvertegenwoordiging en waar nodig actualisering van het raadsrapport. Daarnaast zal, indien er sprake is van schorsing van de voorlopige preventieve hechtenis met bijzondere voorwaarden, het toezicht op de uitvoering van de bijzondere voorwaarden door de jeugdreclassering langer duren. Dat kost zowel de jeugdreclassering als de Raad meer werk.

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft als taak de oproeping van de minderjarige verdachte (en in de nieuwe situatie ouders). Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- Er zal een adrescontrole moeten plaatsvinden in het GBA voor de ouder(s)/voogd en het gezagsregister zal moeten worden geraadpleegd. Dit zal moeten gebeuren in de voorbereiding van de strafzaak.
- De oproepingsbrief aan de ouder(s)/voogd laten betekenen met akte. Beide ouders dienen opgeroepen te worden, ook als zij gescheiden zijn.
- Waar nodig moet de rechter de politie bevelen de ouder(s)/voogd op de volgende zittingsdatum mede te brengen.

Tot slot liggen de taken van de Rechtspraak bij de terechtzitting. Voor, tijdens en na de zitting zijn werkzaamheden nodig. De wijzigingen in deze werkzaamheden ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- Voor de zitting zal worden nagegaan of de gegevens van degenen die het wettelijk gezag over de minderjarige uitoefenen correct zijn. Dat gebeurt bij voorkeur aan de hand van een uitdraai van het GBA- en gezagsregister die het OM al in het strafdossier heeft opgenomen.
- Tijdens de zitting wordt nog eens nagegaan of de oproeping van ouder(s)/voogd goed is gegaan.
- Daarnaast wordt tijdens de zitting vastgesteld of ouder(s)/voogd aanwezig zijn en wordt gecontroleerd wie de ouders met gezag zijn.
- Er wordt vastgesteld aan de hand van de akten of de personen die het gezag over de minderjarige uitoefenen ook daadwerkelijk zijn opgeroepen en verschenen.
- Bij onjuiste oproeping wordt de zaak aangehouden en zullen ouder(s)/voogd opnieuw opgeroepen worden.

- Bij afwezigheid van ouder(s)/voogd wordt bepaald of de zaak moet worden aangehouden en of een bevel van medebrenging moet worden gelast.
- Er wordt (indien nodig) een nieuwe zittingsdatum bepaald.
- Na de zitting wordt (waar nodig) een proces-verbaal van aanhouding vastgesteld, bevel(en) tot medebrenging opgemaakt en verstuurd en volgt behandeling van de zaak op de nieuwe zittingsdatum.

Uitvoeringskosten

Omdat nog niet duidelijk is op welke wijze de wet precies uitgevoerd gaat worden en welke werkprocessen in gang gezet zullen worden, zijn de kosten van de verplichte aanwezigheid in dit onderzoek geschat op basis van drie scenario's. De scenario's variëren op het type zaken waarbij de verplichte aanwezigheid wordt toegepast (wel of geen kantonzaken), het percentage zaken waarbij nu geen ouders aanwezig zijn, de verplichte aanwezigheid van een of beide ouders, de wijze van uitvoering door het OM, en de kosten van medebrenging door de politie. In het minimale scenario bedragen de uitvoeringskosten 909.050 euro per jaar. In de middenvariant zijn de uitvoeringskosten ruim 1,7 miljoen euro. In het maximale scenario bedragen de uitvoeringskosten van de verplichte verschijning van ouders ruim 16 miljoen euro.

SUMMARY

Background/introduction

In an estimate of 10 to 30 percent of Dutch juvenile criminal cases at least one of the parents or the guardian is absent when their child is heard in court. A parliamentary majority pressed the government successfully to introduce an additional provision to the Code of Criminal Procedure, stating that parents or the legal guardian must be present when their child or pupil is adjudicated in court. If they are not, the case must be adjourned and the parents or the guardian will be summoned to attend when the hearing will be resumed. If necessary the police can be ordered to bring them to the courthouse against their will.

In this study, we map out the current situation regarding the presence of parents, investigate whether the presumed beneficial effects of obligatory presence of parents or guardian are valid, and describe the practical consequences of this new provision in terms of work processes and costs in practice.

Approach

The study consists of three parts. First, the policy theory was reconstructed on the basis of interviews with the MPs who submitted the amendment, available documents (such as parliamentary papers) and scientific literature. Subsequently, the reconstructed theory was tested against perceptions in the scientific literature (by means of a literature study) and opinions of professionals in the field of action (by means of interviews). Finally, on the basis of various sources, a calculation was made of the implementation costs resulting from the implementation of the law. In the report different scenarios are presented.

Current situation

In the large majority of juvenile criminal cases at least one of the parents of the minor is present at the court hearing. The percentage of cases in which both parents are present, is much lower. The supposed causes of the absence of parents include work obligations, a conscious choice not to attend, a lack of information (language problems or intercepted mail), illness, traffic problems and a lack of child care facilities. Even though the absence of parents does not have any consequences for the process, it can have negative effects for the juvenile suspect. With the exception of the *Voluntary presence of Moroccan parents* and the pilot *Intensification Involvement of Parents* in Utrecht, districts do not apply measures to stimulate the presence of parents at court hearings.

Policy theory

The reduction of re-offending of juvenile offenders can be indicated as the main objective of the obligatory presence of parents in the courtroom. The

following sub-objectives have been distinguished:

- to enable parents to carry out their educational task;
- to offer parents the opportunity to support their child;
- to contribute to the effectiveness of youth sanctions;
- to create more sympathy among victims;
- to remove the ignorance of parents.

On the basis of this study we conclude that the tenability of the policy theory is on the whole moderate. Based on empirical literature, only very broad indications can be found for the presumed beneficial effects. This applies to the extent to which it would enable parents to better carry out their educational task, to better support their child and to create more sympathy among victims. However, with regard to the very specific area of the *obligatory* presence of parents, the reason why the literature does not offer support for the theory, is simply due to the fact that there is a lack of studies focusing on this issue. According to professionals in the field the policy theory may be tenable to a certain degree. Professionals agree with the presumed beneficial effects regarding the support parents can offer to their child, a more effective sanction and removing the ignorance of parents, but they have less faith in the presumed beneficial effects concerning the promotion of the educational task and the creation of more sympathy among victims. Generally, they also regard the reduction of re-offending as a legitimate objective of obligatory presence, although it is hard to check whether the obligation contributes to this. In conclusion, we have observed that the variables in the presumed beneficial effects are rather manipulable by policy measures. Ignorance of parents can be best influenced by policy. Support for the child and the effectiveness of the sanction are partly manipulable. The obligatory presence measure may influence the conditions for parents to support their child and a better judgment of the judge. Sympathy among victims, however limited, is also manipulable. It is hard to influence educational skills by means of obligatory presence.

Enforcement

Different interpretations can be given to the enforcement of obligatory presence. The law requires that the court orders the police to bring parents along to the courtroom as a possibility when these parents have failed to show up at the court hearing. In interviews it is assumed that extra police deployment preceding the trial is also an opportunity. Parents would be persuaded by the police to be present at the court hearing.

Work processes

In relation to the current situation the police will get the following new tasks with regard to obligatory presence of parents:

- In the current situation, the address of the juvenile suspect is mentioned in the summons. In the new situation, it is desirable that in relation to the rest of the procedure the addresses of the parent(s) is/are also mentioned in the summons.

- The regional police will carry out the court order to bring along the parent(s) to the courtroom.

The task of the Dutch Council for Child Protection (the Raad) is to carry out a Council study. In the new situation, the following aspects change for the Council:

- The Council will, when they are involved in a case, inform the parents of the obligatory presence at the court hearing. Information will be disseminated by means of brochures and conversations.
- If a hearing is postponed, additional activities of the Council are necessary: an extra meeting in preparation to the hearing, extra court representation capacity and, in case this is necessary, an update of the Council report. In addition, in case of a suspension of the tentative preventive custody with conditions, supervising the execution of the conditions by youth probation officers will have a longer duration. This involves more work both of youth probation officers and the Council.

The Public Prosecutor (OM) has the task to summon the juvenile offender (and their parents in the new situation). Compared to the current situation, work adaptations include:

- The address(es) of the parent(s)/guardian must be checked at the municipal population register (GBA) and the guardianship register (gezagsregister) must be consulted. This will have to take place in preparation of the trial.
- The summons letter becomes a writ which must be served upon the parent(s)/guardian. Both parents need to be summoned, also in case they are divorced.
- If necessary, the judge should issue a court order to enable the police to bring along the parent(s)/guardian to the courtroom at the next court date.

In conclusion, the tasks of the judiciary are concerned with the court session. Before, during and after the hearing activities are necessary. Compared to the current situation, work adaptations include:

- Before the hearing the correctness of the data of those who exercise legal custody of the minor child will be checked. This will preferably take place by means of a print-out of the GBA and guardianship registers which has been included in the criminal file by the Public Prosecutor.
- During the hearing it is checked whether summoning the parent(s)/guardian passed off well.
- In addition, during the hearing it is established whether the parent(s)/guardian is/are present and the identity of the parents with legal custody is checked.
- By means of the hearing documents it is established whether those exercise legal custody of the minor child have in fact been summoned and have appeared in court.

- In case of an incorrect summons the case is postponed and the parent(s)/guardian will be summoned again.
- In case the parent(s)/guardian is/are absent it is decided whether the case should be postponed and whether a court order is necessary.
- If necessary, a new hearing date is set.
- If necessary, after the hearing an arrest summons is established, court orders are drawn up and sent, and the case is treated at the new hearing date.

Implementation costs

Because it is as yet not clear in what ways the Act will be implemented exactly and what work processes will be started off, in this study the costs of the obligatory presence are estimated on the basis of three scenarios. The scenarios vary with regard to the type of cases to which obligatory presence will apply (is it a subdistrict court case or not?), the percentage of cases at which currently no parents are present, obligatory presence of one or both parents, the way the Public Prosecutor carries out its tasks, and the costs of court orders carried out by the police. In the minimum scenario the implementation costs amount to 909,050 euros per year. In medium variant scenario the implementation costs are at least 1.7 million euros. In the maximum scenario the implementation costs of obligatory presence of parents amount to more than 16 million euros.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Speciale preventie is het belangrijkste doel van het jeugdstrafrecht. Het gedrag van de jeugdige delinquent dient omgebogen te worden, zodat herhaling van de strafbare feiten in de toekomst niet meer zal plaatsvinden. Het gaat om de positieve beïnvloeding van het gedrag van de jeugdige en daarin kunnen ouders een cruciale rol spelen. In 2008 werden in Nederland 13.460 minderjarigen berecht. Volgens een schatting van de Raad voor de rechtspraak waren daar in ongeveer dertig procent van de gevallen geen ouders of voogd bij aanwezig, hoewel zij daartoe wel worden opgeroepen. De afwezigheid van ouders wordt in brede kring ongewenst geacht, om uiteenlopende redenen.

Om de vrijwillige aanwezigheid van ouders te bevorderen, vindt in Utrecht een pilot plaats waarin ouders voorlichting ontvangen over de strafzitting van hun kind. Daarnaast gaan er stemmen op voor een strengere aanpak door hun aanwezigheid verplicht te stellen. In het Voorstel van Wet versterking van de positie van slachtoffers in het strafproces, was een bij amendement van de Kamerleden Cörüz (CDA) en Wolfsen (PvdA) ingediend onderdeel opgenomen over een verplichte verschijning van wettelijke vertegenwoordigers (ouders of voogd) bij de berechting van hun kind of pupil.¹ De Wet versterking positie slachtoffers, inclusief de verplichte aanwezigheid van ouders, zal per 1 januari 2011 in werking treden. Het huidige onderzoek gaat na wat de houdbaarheid is van de beleidstheorie achter de verplichte aanwezigheid en wat de gevolgen zullen zijn voor de uitvoeringspraktijk in termen van werkprocessen en kosten.

1.2 Wettekst

Artikel 496 Wetboek van Strafvordering luidt thans en blijft luiden:

1. De ouders of de voogd worden tot bijwoning van de terechtzitting opgeroepen.
2. Indien ouders of voogd op de terechtzitting zijn verschenen, worden zij, nadat de verdachte, een medeverdachte, een getuige of een deskundige zijn verklaring heeft afgelegd, in de gelegenheid gesteld daartegen in te brengen wat tot verdediging kan dienen.
3. Niettemin kan het gerecht ambtshalve, op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van de verdachte of diens raadsman bevelen, dat een verhoor van de verdachte, van een getuige of van een deskundige buiten tegenwoordigheid van ouders of voogd geschiedt, tenzij de zaak in het openbaar wordt behandeld. Het gerecht deelt in dat geval de zakelijke

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30143, nr.11.

inhoud van een en ander aan de ouders of voogd mee, voor zover niet gewichtige redenen zich daartegen verzetten.

Na artikel 496 wordt vanaf 1 januari 2011 artikel 496a ingevoegd, dat luidt:

1. Indien de ouders of voogd van een van misdrijf verdachte minderjarige in gebreke blijven op de terechtzitting te verschijnen, beveelt het gerecht de aanhouding van de zaak tegen een bepaalde dag en beveelt het tevens hun oproeping. Het gerecht stelt voorafgaand aan zijn beslissing de verdachte, de officier van justitie en het slachtoffer dat ter terechtzitting aanwezig is, in de gelegenheid zich uit te laten over de wenselijkheid van aanhouding.
2. Het gerecht kan bij het bevel tot oproeping een bevel tot medebrenging verlenen, indien het de aanwezigheid van een of beide ouders dan wel de voogd bij de behandeling van de zaak op de terechtzitting noodzakelijk acht. Het gerecht kan dit bevel ook geven in het geval van de behandeling van de zaak van een van overtreding verdachte minderjarige.
3. Het gerecht kan slechts bevelen dat het onderzoek niet wordt aangehouden, en dat een bevel tot medebrenging niet wordt verleend indien:
 - a. het aanstonds een van de uitspraken bedoeld in artikel 349, eerste lid, doet,
 - b. de ouders of voogd geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland hebben, of
 - c. de aanwezigheid van een of beide ouders niet in het belang van de minderjarige wordt geacht.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de huidige situatie rond de aanwezigheid van ouders bij de berechting van hun minderjarige kind en van de gevolgen van de verplichtstelling van hun aanwezigheid.

Het onderzoek moet de beleidstheorie achter de verplichte aanwezigheid expliciteren en onderzoeken, en het moet de te verwachten operationele consequenties goed in beeld brengen. Tevens worden de kosten als gevolg van de invoering van de wet berekend.

De vragen die het onderzoek beantwoordt, zijn hieronder weergegeven. We delen de onderzoeksvragen in vier categorieën in.

De huidige stand van zaken en de huidige kennis

1. In hoeverre worden minderjarigen in Nederland in strafzaken berecht zonder dat daarbij hun ouders aanwezig zijn?
2. Wat zijn de oorzaken van de afwezigheid van ouders bij de strafzaken tegen hun minderjarige kind?
3. Wat zijn de gevolgen van de afwezigheid van de ouders?

4. Welke maatregelen zijn uitgevoerd om de aanwezigheid van ouders bij strafzaken tegen hun minderjarige kind te bevorderen? Wat is daarvan het effect?

De beleidstheorie

5. Wat zijn de doelstellingen van de invoering van de verplichte verschijning van ouders bij de strafzaak tegen hun minderjarige kind? Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het functioneren van de voorgestelde maatregel? Volgens welke stappen (mechanismen) zou de verplichte aanwezigheid tot gewenste effecten kunnen leiden?
6. In hoeverre sluit het instrument van verplichte aanwezigheid aan bij de oorzaken van het probleem? Zijn er ook negatieve gevolgen te verwachten en zo ja, welke?
7. In hoeverre kan de verschijningsplicht effectief worden gehandhaafd?
8. In hoeverre grijpen de handelingsperspectieven in het wetsvoorstel (in casu voor de rechter) aan bij de veronderstelde stappen (mechanismen) in de beleidstheorie?
9. In hoeverre worden wetenschappelijke inzichten over de verplichte aanwezigheid ondersteund door ervarings- en veldkennis?
10. In hoeverre geven inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, ervaringsgegevens en veldkennis aanleiding tot het bijstellen van de beleidstheorie? Op welke manier?

De uitvoeringspraktijk

11. Welke gevolgen heeft de aanpassing van de wet voor de inrichting van de organisatie en de indeling van werkprocessen bij betrokken instellingen?
12. Welke gevolgen zijn er voor de verschillende werkzaamheden van uitvoeringsorganisaties (Zittende Magistratuur (ZM), het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de politie) naar aard en werklast?
13. In hoeverre heeft de verplichte aanwezigheid gevolgen voor de personele capaciteit van uitvoeringsorganisaties?
14. Zijn de bestaande geautomatiseerde registraties toegesneden op de uitvoering? Zo niet, op welke punten zijn aanpassingen nodig? Welke kosten brengt dit met zich mee?
15. In hoeverre is in de uitvoering sprake van keteneffecten? Welke factoren zijn daarop van invloed? Hoe kan een optimale afstemming tussen activiteiten van ketenpartners worden bevorderd?
16. Welke problemen hangen samen met de invoering van de verplichte verschijning?
17. Welke randvoorwaarden zijn voor de ZM, het OM, de politie en de RvdK verbonden aan een verantwoorde uitvoering?
18. Wat zijn de belangrijkste risico's bij de invoering?

(Latere) evaluatie

19. Welk systeem van evaluatie is gewenst?

20. Welke informatievoorziening is daarvoor noodzakelijk?

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit drie fasen:

1. reconstructie beleidstheorie;
2. toetsing beleidstheorie;
3. berekening kosten invoering.

Hieronder werken we deze fasen kort uit.

Reconstructie beleidstheorie

We reconstrueren de beleidstheorie aan de hand van:

- Interviews met de indieners van het amendement over de bedoeling van de maatregel, de veronderstelde werkzame mechanismen en de onderbouwing ervan.
- Beschikbare documentatie zoals kamerstukken en brieven van de Raad voor de rechtspraak.
- Wetenschappelijke literatuur.

Toetsing beleidstheorie

- Toetsing van de gereconstrueerde beleidstheorie aan gemeenschappelijke inzichten aan de hand van een literatuurstudie.
- Toetsing van de gereconstrueerde beleidstheorie aan inzichten van professionals bij het OM, RvdK, RvR en politie. Hiervoor worden interviews gehouden in zeven arrondissementen: Amsterdam, Breda, Middelburg, Arnhem/Zutphen, Leeuwarden, Den Bosch en Utrecht. In het laatste arrondissement zijn projecten uitgevoerd om de betrokkenheid van ouders bij de strafzaak tegen hun minderjarige kind te vergroten. In totaal is gesproken met zeven officieren van justitie, zes casusregisseurs van de Raad voor de kindbescherming, twee vertegenwoordigers van de Raad voor de Rechtspraak², twee politiemedewerkers en als extra respondent één teammanager van de jeugdreclassering.
- Nagaan van de logistieke en organisatorische consequenties van de medebrenging van weigerachtige ouders bij vertegenwoordigers van de politie in twee regio's.

² Deze vertegenwoordigers verwezen de onderzoekers naar twee eerdere brieven van de Raad aan de toenmalig minister van Justitie betreffende een advies over het wetsvoorstel en een werklastinschatting. Zij hebben hierop een toelichting gegeven in een gesprek met de onderzoekers.

Berekening uitvoeringskosten

We berekenen de uitvoeringskosten van de wetswijziging op basis van drie scenario's (een minimum-, midden- en maximumvariant). We gebruiken hiervoor de volgende bronnen:

- Concept-procesbeschrijving aanwezigheidsplicht ouders op zitting.
- Interviews met vertegenwoordigers van betrokken instellingen.
- Aanvullende documentatie verkregen bij de betrokken instellingen.
- Impactanalyse van de Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces (Significant, 2008).
- Nota Verschijningsplicht ouders van het Openbaar Ministerie (15 september 2010).
- Besluit Tarieven Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders 2010 (BTAG).
- Handleiding overheidstarieven 2010.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de huidige situatie met betrekking tot de aanwezigheid van ouders op de zitting van hun minderjarige kind aan bod. Hoofdstuk 3 beschrijft de gereconstrueerde beleidstheorie achter de verplichte aanwezigheid en in hoofdstuk 4 wordt deze getoetst. In hoofdstuk 5 komen de gevolgen van de verplichte verschijning voor de uitvoeringspraktijk aan de orde. Hoofdstuk 6 laat drie scenario's van kostenplaatjes zien, waarna in hoofdstuk 7 de conclusies van dit onderzoek worden beschreven.

2 DE HUIDIGE SITUATIE

2.1 Inleiding

Voordat we de beleidstheorie achter de wet verplichte verschijning en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk uiteenzetten, zal eerst kort geschetst worden wat de huidige stand van zaken is omtrent de aan- en afwezigheid van ouders bij rechtszittingen van minderjarige verdachten, mogelijke oorzaken van afwezigheid, gevolgen van afwezigheid en eventuele maatregelen ter bevordering van de aanwezigheid van ouders.

2.2 De zitting

In de huidige situatie dagvaart de rechtbank de jonge verdachte per brief. In deze brief worden ouders ook uitgenodigd om bij de zitting aanwezig te zijn. Ouders ontvangen vooralsnog dus geen persoonlijke uitnodiging, maar worden opgeroepen aan de hand van een brief gericht aan het adres van de minderjarige verdachte, zoals dat in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) is opgenomen. Er is geen sprake van controle of (beide) ouders op het adres van de jongere woonachtig zijn. Ouders worden, nadat hun kind of pupil, eventuele medeverdachten en getuigen of deskundigen een verklaring hebben afgelegd in de gelegenheid gesteld om daartegen in te brengen wat tot de verdediging van hun kind of pupil kan dienen (artikel 496, lid 2 Sv). Wanneer ouders op de zitting aanwezig zijn, hebben zij in de praktijk echter voornamelijk een passieve rol in het proces (luisteren). Ook de fysieke positie, in een deel van de rechtbanken achterin de zaal en niet vooraan, aan de zijde van hun kind, geeft aan dat ze (nog) geen centrale rol spelen in het geheel. Aan het eind van de zitting is er korte tijd voor de ouders om een toelichting te geven.

2.3 Aanwezigheid ouders

In het huidige onderzoek was het niet haalbaar een telling bij de griffie te houden van het aantal keren dat ouders aan- of afwezig zijn¹. We baseren ons daarom op schattingen die gedaan zijn door respondenten bij de Raad voor de rechtspraak, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdreclassering. De schattingen wat betreft de aanwezigheid van in

¹ De Raad voor de Rechtspraak was van mening dat een telling bij de griffies een te grote belasting zou vormen. Daarom heeft de Raad besloten alleen mee te werken aan een gesprek met de onderzoekers, waarin het standpunt ten aanzien van de verplichte verschijning van ouders werd toegelicht. Dat standpunt werd eerder verwoord in brieven van de Raad voor de Rechtspraak aan de minister van Justitie.

ieder geval één van de ouders liggen dicht bij elkaar en komen neer op 80 à 90 procent. Hierbij lijkt het alsof in de arrondissementen buiten de Randstad de geschatte percentages van aanwezigheid het hoogst zijn. Als het gaat om de aanwezigheid van beide ouders, zijn de schattingen lager: in circa 70 procent van de jeugdzaken zouden beide ouders aanwezig zijn.

2.4 Oorzaken afwezigheid

Dezelfde respondenten werd gevraagd naar de mogelijke oorzaken van afwezigheid op zitting. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat respondenten bij het OM expliciet zeggen slecht zicht te hebben op mogelijke oorzaken van afwezigheid. Zij hebben doorgaans geen contact met het gezin en kunnen beweegredenen dus moeilijk inschatten. Dit in contrast met de respondenten bij de RvdK die de ouders van de jonge delinquent wel eens spreken (bij de Jeugdreclassering komt dit zelfs vaker voor). Hoewel dus door alle partijen sprake is van gissen, worden verschillende mogelijkheden genoemd.

- Werkverplichtingen: De meeste respondenten bij het OM (6) en twee respondenten bij de RvdK denken aan oorzaken die te maken hebben met het werk.
- Onwetendheid: Vier van de zes respondenten bij de RvdK denken dat het in die gevallen gaat om mensen met een taalprobleem. Zij hebben moeite met het lezen van de brieven over de zitting en zijn zodoende niet op de hoogte van de kwestie. Deze oorzaak wordt tevens genoemd door één OvJ en door de respondent bij Jeugdreclassering. Een andere oorzaak van onwetendheid die door twee respondenten bij het OM, één respondent bij de RvdK en de respondent bij Jeugdreclassering wordt aangegeven, is het achterhouden van de post door de jongere.
- Bewuste keuze: Alle respondenten van de RvdK (6) dragen de mogelijkheid aan van een bewuste keuze om niet naar de zitting te komen. Redenen daarvoor kunnen zijn dat ouders hun kind oud genoeg vinden om hun eigen problemen op te lossen, maar ook dat ouders hun kind hebben 'opgegeven'. Ouders hebben het idee dat het geen enkele zin heeft om naar de zitting van hun minderjarige kind te gaan, ze hebben geen grip meer op hun kind.

Andere oorzaken van afwezigheid die worden genoemd, zijn:

- ziekte (1 OM);
- geen vervoersmogelijkheden (te duur) (1 OM, 1 RvdK, 1 JR);
- geen oppasmogelijkheden thuisblijvers (1 OM, 1 JR);
- geringe betrokkenheid van ouder(s) bij het kind (1 RvdK);
- schaamte bij ouders (1 RvdK);
- onverschilligheid (1 JR).

Het is opvallend dat geen van de respondenten als oorzaak van afwezigheid van ouders op de zitting noemt dat er fouten kunnen worden gemaakt bij het

oproepen van ouders. Enkele respondenten zeggen hierover dat dit dusdanig weinig voorkomt dat niet als een oorzaak van afwezigheid op de zitting kan worden gezien.

2.5 Gevolgen afwezigheid

In de huidige praktijk zijn er formeel juridisch geen gevolgen als ouders wel opgeroepen, maar niet aanwezig zijn op de zitting van het minderjarige kind. De zitting wordt dus niet aangehouden bij afwezigheid van de ouders. Respondenten lichten toe dat de inhoudelijke bijdrage van ouders tijdens een zitting doorgaans minimaal is. De benodigde informatie over het gezin waar de jongere uit komt is voor handen in het basisraadsonderzoek (baro)². Als ouders het wensen, kunnen zij aan het eind van de zitting een mondelinge toelichting geven. Dit komt echter niet vaak voor.

Volgens een aantal respondenten kan de afwezigheid van ouders wel nadelige effecten hebben voor de jongere zelf (6 RvdK, 1 OvJ, 1 JR). Eén van de argumenten die vaker worden genoemd, is dat ouders belangrijke informatie over de zaak en specifiek over het vonnis missen. Hoewel het vonnis op schrift wordt gesteld en wordt verstuurd, zal het begrip van de inhoud en de beweegredenen van de rechter minder goed zijn dan als ouders op zitting aanwezig waren geweest. Een ander vaker genoemd argument is dat de jongere steun van zijn ouders mist. Tevens kan de afwezigheid van ouders voordelig zijn voor jongeren volgens enkele respondenten (1 JR, 2 RvdK). Ouders kunnen de uitspraken van hun kind niet weerleggen. De jongere heeft vrij spel om een situatie te schetsen die hem gunstig lijkt.

2.6 Maatregelen

In Utrecht is in 2007 in een pilot gestart met het voorlichten van Marokkaanse ouders over de OTP-zitting (onderhoud ten parkette) van hun kind, naar aanleiding van lage aanwezigheid van deze ouders op de OTP-zitting (Hepping & Weijers, 2009). Deze voorlichting wordt intussen als vaste werkwijze ingezet en de aanwezigheid van Marokkaanse ouders is toegenomen. Als vervolg op de OTP-voorlichting is de pilot Versterken Betrokkenheid Ouders gestart. Binnen de pilot wordt voorlichting aangeboden aan alle ouders (zowel van allochtone als autochtone afkomst) en worden ook ouders, wiens kind voor de kinderrechter op zitting moet verschijnen, voorgelicht. De pilot heeft als doel door middel van het voorlichten van ouders en verbeteren van de benadering van ouders en jeugdigen op zitting, de

² Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de raadsonderzoeker bij de RvdK. Met het onderzoek wordt de situatie van het kind en het gezin in kaart gebracht. Het onderzoek draait om de vraag wat het beste is voor het kind. Conclusies worden vastgelegd in een rapport.

betrokkenheid van ouders bij hun kind te vergroten. Daarbij wordt vermindering van recidive beoogd. Hoewel definitieve resultaten nog niet beschikbaar zijn, zijn de ervaringen positief.

Tot slot hebben enkele pilots plaatsgevonden bij de RvdK. Hoewel het geen nieuwe maatregel betreft, is het wel zo dat de casusregisseurs bij de RvdK de taak hebben ouders te informeren over het belang van hun aanwezigheid op zitting.

2.7 Samenvatting

Volgens de respondenten is in de grote meerderheid van jeugdzaken in ieder geval één van de ouders van de minderjarige verdachte aanwezig op zitting. Het percentage van zaken waarin beide ouders aanwezig is, ligt een stuk lager. De veronderstelde oorzaken van afwezigheid van ouders zijn onder andere werkverplichtingen, bewuste keuze om niet te komen (kind wordt geacht eigen problemen op te lossen), onwetendheid (taalprobleem of post onderschept), ziekte, vervoersprobleem en geen oppasfaciliteiten. Hoewel de afwezigheid van ouders geen gevolgen heeft voor het proces, kan het nadelige effecten hebben voor de minderjarige verdachte. Arrondissementen, Utrecht uitgezonderd, passen geen maatregelen toe ter bevordering van de aanwezigheid van ouders op zitting.

3 BELEIDSRECONSTRUCTIE

3.1 Inleiding en methodische verantwoording

In dit hoofdstuk zullen we de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het amendement 'verplichte verschijning van ouders in de rechtszaal' uiteenzetten. We reconstrueren deze theorie aan de hand van de volgende vragen:

- Welk probleem of problemen dient het middel verplichte verschijning van ouders op te lossen? Welke doelen zijn hiervoor geformuleerd en op welke doelgroepen hebben deze betrekking?
- Wat zijn de gestelde oorzaken van de gesignaleerde probleem? (causale relatie)
- Wat zijn de gestelde doel-middelrelaties waarmee het gewenste doel wordt gerealiseerd? (finale relatie)
- Welke contextuele factoren (randvoorwaarden) beïnvloeden de hiervoor benoemde relaties?

Daarbij gebruiken we de aanpak zoals die volgens de beleidswetenschappelijke methode (Leeuw, 2003; Klein Haarhuis & Leeuw 2004) wordt voorgesteld.¹ Deze aanpak bestaat uit de volgende stappen:

1. Bepaal welke (gedrags)mechanismen verantwoordelijk geacht worden voor het oplossen van het probleem.
2. Stel een overzicht van deze (gedrags)mechanismen op en leg een verband tussen de mechanismen en de doelstellingen van het beleid.
3. Herformuleer deze (gedrags)mechanismen tot voorwaardelijke als-dan-stellingen of gelijksoortige stellingen.
4. Poog rechtvaardiging te vinden voor ontbrekende verbanden (door argumentatieanalyse toe te passen).
5. Herformuleer deze rechtvaardigingen tot voorwaardelijke als-dan-stellingen of gelijksoortige stellingen.

De bronnen waarvan gebruik is gemaakt om tot deze beleidsreconstructie te komen, zijn:

- Een interview met de twee Kamerleden die het amendement indienden.
- Startbijeenkomst Pilot Versterken Betrokkenheid Ouders in Utrecht (sprekers: de heer Westerbeke (hoofdofficier van Justitie Utrecht), de heer Wolfsen (burgemeester Utrecht), de heer Weijers (hoogleraar Jeugdrechtspleging) en de heer Hirsch Ballin (toenmalig minister van Justitie)).
- Kamerstukken met betrekking tot het amendement/wetsvoorstel.
- Briefwisseling tussen de Raad voor de rechtspraak en de toenmalig minister van Justitie Hirsch Ballin.
- Algemene achtergrondstukken jeugdstrafrecht.

¹ Ontleend aan B. Rovers en R. Boers (2009).

3.2 De beleidsonderdelen

3.2.1 Probleemanalyse, doelen en doelgroepen

Volgens de schattingen van onze respondenten, zijn in de meerderheid van de zittingen met een minderjarige verdachte de ouders van de verdachte aanwezig ter terechtzitting. In een deel van de zittingen blijven zij echter weg. Volgens de indieners van het amendement dat heeft geleid tot het wetsvoorstel verplichte verschijning ouders is dit een kwalijke zaak. Deze ouders laten daarmee namelijk geen betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor hun kind zien. De verwachting is dat de aanwezigheid bij en deelname aan de terechtzitting een bijdrage kan leveren aan de oplossing van gedragsproblemen van de minderjarige en het voorkomen van recidive.²

Juist de groep die niet komt opdagen, is volgens de indieners van het wetsvoorstel de groep die aandacht behoeft. Deze groep zal waarschijnlijk bestaan uit zwakke gezinnen met multiproblematiek. Volgens de indieners vraagt de keten van problemen om een systeemoplossing, namelijk het corrigeren van het kind én het gezin waarin het opgroeit. Een kind met justitiecontact kan niet zonder contact met de ouders. Het is nodig de ouders te confronteren met de daden van hun kind. Van de hulpverlenende instanties weten de indieners: hoe jonger kinderen in contact komen met justitie, des te groter de kans op herhaling. Door de ouders op hun verantwoordelijkheid te wijzen ten opzichte van hun kinderen, kunnen zij tijdig ingrijpen en dat zal de recidive verminderen.

Het verminderen van recidive bij de jeugdige delinquent kan aangeduid worden als het hoofddoel van de verplichte verschijning van ouders in de rechtszaal. Op basis van de geraadpleegde bronnen zijn vijf subdoelen te onderscheiden:

1. ouders in staat stellen hun opvoedkundige taak uit te voeren;
2. ouders de gelegenheid bieden hun kind te steunen;
3. een bijdrage leveren aan de effectiviteit van de jeugdsanctie;
4. zorgen voor meer begrip bij slachtoffers;
5. onwetendheid bij ouders wegnemen.

3.2.2 Veronderstelde causale mechanismen en doel-middelrelaties

We bespreken in deze paragraaf de doelen zoals die in de vorige paragraaf op een rij gezet zijn. Daarbij proberen we invulling te geven aan de achterliggende causale mechanismen bij deze doelen. Deze mechanismen zijn gebaseerd op de informatie uit de bronnen die we in de vorige paragraaf benoemden. Daarnaast hebben we ondersteuning van deze mechanismen gezocht in de wetenschappelijke literatuur. De wetenschappelijke achtergronden zullen hier echter summier aan de orde komen. In hoofdstuk 4 van dit

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 143, nr. 11.

rapport zal de beleidstheorie uitgebreid worden getoetst aan theoretische en empirische wetenschappelijke inzichten.

Het hoofddoel van de verplichte verschijning van ouders in de rechtszaal is de recidive van jeugdige delinquenten te verminderen. Er zijn in de vorige paragraaf enkele subdoelen gepresenteerd die daaraan moeten bijdragen. Per subdoel zetten we hieronder het achterliggende mechanisme uiteen.

1. Ouders in staat stellen hun opvoedkundige taak uit te voeren.
Door ouders te betrekken bij de zitting, worden zij in staat gesteld hun verantwoordelijkheid op te pakken en opvoedkundige maatregelen te nemen. Die opvoedkundige maatregelen spelen een rol in het terugdringen van recidive. Hierbij kan gedacht worden aan het goed monitoren van het kind (waar en met wie houdt het kind zich op?), het herkennen van deviant gedrag, grenzen stellen en een effectiever gebruik van het straf- en beloningsmechanisme. Daarnaast werkt alleen de aanwezigheid van ouders en hun afwijzing van het gedrag van het kind al recidiveverminderend.
2. Ouders de gelegenheid bieden hun kind te steunen.
Door hun aanwezigheid ter terechtzitting zijn ouders in staat zich te mengen in de zitting. Doordat het kind op die manier gesteund wordt door de ouders, zal de kans op recidive afnemen. Het achterliggende mechanisme hierbij is dat kinderen die zich gesteund voelen door hun ouders (en veilig gehecht zijn aan hun ouders), hen niet opnieuw willen teleurstellen met normoverschrijdend gedrag.
3. Een bijdrage leveren aan de effectiviteit van de jeugdsanctie.
Door de aanwezigheid van ouders ter terechtzitting is de rechter in staat de gezinssituatie van de jeugdige verdachte te doorgronden. Dit kan de rechter helpen bij de totstandkoming van het uiteindelijke vonnis, dat daardoor op de situatie van het kind is toegesneden. De jeugdsancties kunnen zo optimaal afgestemd worden op het terugdringen van recidive in het specifieke geval.
4. Zorgen voor meer begrip bij slachtoffers.
Door hun afkeuring ten aanzien van de daad van hun kind ter terechtzitting kenbaar te maken, kunnen ouders ervoor zorgen dat er meer begrip is bij de slachtoffers. Via deze weg krijgen slachtoffers meer inzicht in de situatie van het kind (en/of het gezin), wat kan bijdragen aan een betere verwerking van de gebeurtenis.
5. Onwetendheid bij ouders wegnemen.
Door ouders te verplichten aanwezig te zijn bij de zitting en hen op deze verplichting te wijzen, neemt onwetendheid onder ouders af. Deze onwetendheid wordt in eerste instantie weggenomen door het (persoonlijk) aanschrijven van ouders en in het meest extreme geval door medebrenging door de politie. Eenmaal op de zitting aanwezig krijgen ouders een (meer) objectief beeld van de daden van hun kind en de gevolgen daarvan.

3.3 Samenvatting: conceptueel model

We vatten de gereconstrueerde beleidstheorie in deze paragraaf samen in een conceptueel model. Dat doen we zowel formeel, aan de hand van als-dan-stellingen, als visueel, aan de hand van een weergave van de veronderstelde causale verbanden.

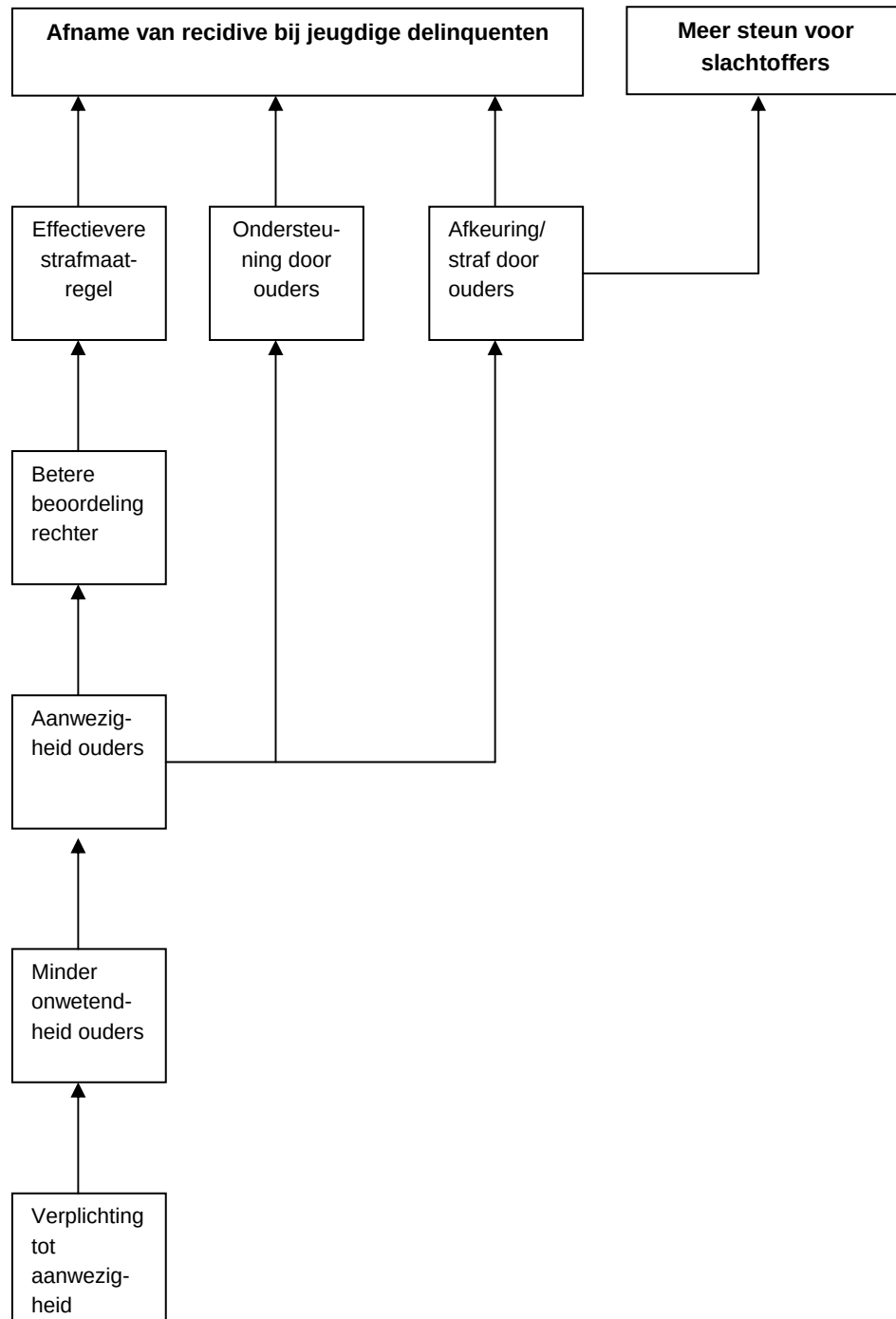
3.3.1 Formele weergave van de beleidstheorie

1. Als ouders aanwezig zijn bij de zitting, dan zal dit opvoedkundige gevolgen hebben voor het kind (afkeuring/straf) waardoor de recidivekans zal afnemen.
2. Als ouders aanwezig zijn bij de zitting, dan zijn zij in staat hun kinderen te ondersteunen waardoor de recidivekans zal afnemen.
3. Als ouders aanwezig zijn bij de zitting tegen hun kind, dan zal de rechter beter in staat zijn de gezinssituatie te beoordelen en daardoor een effectievere strafmaatregel kunnen opleggen.
4. Als ouders aanwezig zijn bij de zitting, dan zullen slachtoffers zich gesteund voelen door hun aanwezigheid (met name als zij het gedrag van hun kind afkeuren).
5. Als ouders de verplichting hebben aanwezig te zijn bij de zitting en op deze verplichting gewezen worden, dan zal de onwetendheid bij ouders afnemen.

3.3.2 Visuele weergave van de beleidstheorie

Figuur met oorzaak-gevolg relaties (zoals beschreven in paragraaf hiervoor).

Figuur 3.1 Conceptueel model verplichte verschijning ouders



4 TOETSING BELEIDSRECONSTRUCTIE

4.1 Inleiding en methodische verantwoording

In dit hoofdstuk gaan we na of de in het vorige hoofdstuk opgestelde beleids-theorie van de verschijningsplicht voor ouders geldig is en beleidsmatig realistisch. De geldigheid wordt getoetst aan de wetenschappelijke literatuur en empirisch onderzoek naar de achterliggende mechanismen van de beleidstheorie. De beleidsmatige waarde van de beleidstheorie toetsen we aan de hand van de ervaringen en verwachtingen van betrokken partijen in de praktijk. Vragen die in dit hoofdstuk beantwoord worden, zijn:

- Zijn het probleem, het doel en mechanisme voldoende geëxpliciteerd?
- Zijn de veronderstelde causale en finale relaties empirisch houdbaar?
- Zijn de veronderstelde causale en finale relaties houdbaar volgens de professionals in het werkveld (OM, RvdK, Politie, JR)?
- Zijn de centrale variabelen voldoende manipuleerbaar (voor beleidsmakers, dus is het voldoende realistisch)?
- Zijn er (ongewenste) neveneffecten te verwachten als gevolg van de verschijningsplicht voor ouders?

De validiteit van de stellingen in de beleidstheorie wordt vastgesteld door te kijken naar empirische houdbaarheid (toetsing aan bestaand onderzoek), houdbaarheid volgens het werkveld (toetsing aan resultaten uit de interviews met ketenpartners) en realisme (hoe manipuleerbaar zijn de centrale variabelen?).

Ter toetsing van de beleidstheorie aan bestaand onderzoek hebben we per stelling relevante wetenschappelijke publicaties gezocht via de Universiteitsbibliotheek van de Vrije Universiteit, het Web of Science, Google Scholar en Google Books. Dit heeft een aantal review studies, artikelen en proefschriften opgeleverd.

Ter toetsing van de beleidstheorie aan het werkveld hebben we interviews gehouden met:

- respondenten bij de RvR¹ (3 medewerkers);
- respondenten bij het OM (7 OvJ's);
- respondenten bij de RvdK (6 casusregisseurs);

¹ Tijdens het gesprek met de Raad voor Rechtspraak werd beperkt ingegaan op de veronderstelde werking van de mechanismen. In dit hoofdstuk komen de resultaten van dit gesprek dan ook niet uitgebreid aan de orde. In hoofdstuk 5 komen deze resultaten wel aan bod.

- respondent bij Jeugdreclassering (1 teammanager);
- respondenten bij de politie² (2 politiemedewerkers).

Ten slotte alvast een opmerking bij de beschikbare empirische bronnen waarmee de gereconstrueerde beleidstheorie in dit hoofdstuk getoetst moet worden. We hebben voldoende wetenschappelijke ondersteuning gevonden voor het verband tussen crimineel gedrag van kinderen en ongunstige ouderfactoren, zoals een autoritaire opvoedingsstijl, een gebrek aan ouderlijke monitoring van kinderen en een gebrek aan steun van en binding met de ouders (Baumrind, 1966; Brons, Hilhorst & Willemsen, 2008; Capaldi, Chamberlain & Patterson, 1997; Hoeve e.a., 2009). Hiermee is echter niet vanzelf aangetoond dat er óók een verband bestaat tussen de aanwezigheid van ouders op de rechtszitting (als indicator van ouderlijke betrokkenheid) en een verbetering in gedrag van het minderjarige kind. Studies gericht op deze relatie ontbreken vooralsnog (dit geldt nog meer voor de nog specifiekere studies naar de *verplichte* aanwezigheid); dit blijkt zowel uit de verrichte literatuurstudie als uit de navraag bij een expert op het gebied van justitiële jeugdzorg en jeugdstrafrecht.³ We zullen voor de evaluatie van de gereconstrueerde beleidstheorie dus met name gebruik moeten maken van empirische studies met een bredere vraagstelling. We gaan na of deze studies een aanwijzing kunnen vormen voor het bestaan van de specifieke causale relaties uit de beleidsreconstructie. De visie van de geïnterviewde professionals in het werkveld (OvJ's, RvdK, JR en Politie) vormt daarop een essentiële aanvulling.

4.2 Ouders in staat stellen hun opvoedkundige taak uit te voeren

*Probleem: afwezigheid ouders -> afwezigheid opvoedkundige taak -> recidive
Doel: afname recidive door middel van opvoedkundige maatregelen door ouders*

Verondersteld mechanisme: door ouders te betrekken bij de zitting worden zij in staat gesteld hun verantwoordelijkheid te nemen en opvoedkundige maatregelen te nemen. Deze opvoedkundige maatregelen, die zich bijvoorbeeld vertaald vinden in afkeuring van het delictgedrag, spelen een rol in het terugdringen van recidive.

² Oorspronkelijk was bedoeld om politiemensen uit zeven arrondissementen te interviewen. Echter, later in het onderzoek bleek dat de politie een landelijk standpunt heeft ingenomen ten aanzien van de verschijningsplicht voor ouders. Zodoende is besloten om interviews te beperken tot twee arrondissementen. We hebben gesproken met twee medewerkers uit het arrondissement Amsterdam en één medewerker uit het arrondissement Friesland. Het betreft vertegenwoordigers van de regiokorpsen.

³ Prof. dr. P. van der Laan.

Dit mechanisme vindt op meerdere manieren ondersteuning in de wetenschappelijke literatuur. Twee theorieën zijn hierbij van belang:

- de reïntegratieve shaming theorie van Braithwaite (1989);
- de theorie van Gottfredson en Hirschi (1990).

Reïntegratieve shaming theorie

Controle en afschrikking zijn de basisprincipes van John Braithwaites theorie van 'reïntegratieve shaming' (1989). Hij stelt dat mensen weerhouden worden van criminaliteit door twee informele vormen van sociale controle: angst voor sociale afkeuring en bewustzijn. Hij stelt dat straffen die opgelegd worden door familie of vrienden effectiever zijn dan straffen die de overheid oplegt. Voor de meeste mensen, zo is de gedachte, is de angst dat familie en vrienden zich schamen voor de verdachte erger dan de angst voor de mening van de meer anonieme overheid. De combinatie van verantwoordelijkheid en respect houdt de delinquenten volgens de theoretici binnen de gemeenschap (Braithwaite, 1993). Ook onderscheidt Braithwaite stigmatiserende van re-integratieve schaamte. De eerste vorm van schaamte is negatief en afstotend ten opzichte van het familielid dat deviant gedrag vertoont. De tweede vorm benadrukt dat diegene een goed persoon is, maar iets slechts heeft gedaan. Het doel is echter het familielid weer op het rechte pad te krijgen.

Braithwaite (1989) waarschuwt zelf al dat zijn theorie moeilijk te toetsen zou zijn met surveyonderzoek. Hij stelde dat het meten van de perceptie van schaamte bij respondenten lastig is vast te stellen op basis van dergelijk onderzoek. Hay (2001) toetst de theorie van Braithwaite en komt tot de conclusie dat de theorie deels ondersteund wordt en deels niet, een conclusie waartoe empirisch onderzoek vaker leidt. Hay vindt meer ondersteuning voor de hypothese dat schaamte tot minder crimineel gedrag leidt, dan dat re-integratie deze werking zou hebben. Een sterker verband wordt gevonden tussen de afhankelijkheidsrelatie die er tussen ouder en kind is. Voor de aanwezigheid van ouders in een rechtszaal betekent dat, dat wanneer zij laten zien dat zij zich schamen voor het gedrag van hun kind dit de kans op recidive zal laten dalen. Daarbij is een goede relatie tussen ouder en kind echter verondersteld.

Ook Losoncz en Tyson (2007) toetsen de reïntegratieve shaming theorie en keken naar de perceptie van het kind (schamen ouders zich?) en naar de mate waarin het zich schaamde. Alleen de perceptie van kinderen liet een significant effect zien op de mate van crimineel gedrag. Ook dit onderzoek ondersteunt dus de gedachte dat wanneer ouders ervoor zorgen dat hun kind merkt dat zij zich schamen voor het gedrag van hun kind, de kans dat het kind weer in de fout gaat afneemt.

De vraag is of de centrale variabele in deze theorie, de schaamte bij ouders, te manipuleren valt door beleid. In principe is dat natuurlijk niet zo. Schaamte is niet op te leggen. De meeste ouders zullen zich echter wel schamen voor het gedrag van hun kind en dit kan zelfs een reden zijn van hun afwezigheid ter

zitting, zo blijkt uit de interviewgesprekken met ketenpartners. Door ouders te verplichten aanwezig te zijn bij de zitting, worden kinderen met de schaamte van hun ouders geconfronteerd en dat kan een positief effect hebben op de omgang met hun kind. In een interview met een OvJ en een politiemedewerker kwam echter naar voren dat dit aspect in Marokkaanse gezinnen juist een negatief effect zou kunnen hebben (vanwege de Marokkaanse schaamte-cultuur).

Gottfredson & Hirshi's theorie

Een andere insteek geeft de theorie van Gottfredson en Hirschi (1990) waarin wordt gesteld dat crimineel gedrag het gevolg is van een beperkte mate van zelfcontrole van het kind die leidt tot de neiging naar avontuurlijk, uitdagend gedrag en op die manier dus risicoverhogend is voor delinquent gedrag. De lage zelfcontrole zou het resultaat zijn van een ineffectieve opvoedingsmethode van de ouders. Ouders zijn in die gevallen niet in staat om het gedrag van hun kind goed te monitoren, deviant gedrag te herkennen en (effectief) te bestraffen. Uit verschillende overzichtstudies van alle tijden (o.a. Baumrind, 1966, Capaldi e.a., 1997 en Brons e.a., 2008) blijkt inderdaad een relatie te bestaan tussen crimineel gedrag van jongeren en een gebrek aan ouderlijke monitoring, een te losse opvoedingsstijl (bijvoorbeeld geen grenzen stellen) of juist een te restrictieve opvoedingsstijl met weinig vrijheden en excessieve straffen. De verplichte aanwezigheid van ouders bij de rechtszitting van hun minderjarige kind biedt op zijn minst de mogelijkheid om de ouders op de hoogte te stellen van het gedrag van hun kind en wellicht het deviant gedrag (in de toekomst) te herkennen. Deze theorie, maar ook andere, daarmee verwante theorieën (zoals het *coercion model* van Patterson e.a., 1989), veronderstelt wel dat de invloed van opvoeding op de mate van zelfcontrole van kinderen groot is in de kindertijd, maar afneemt als kinderen ouder worden.

Echter, of de aanwezigheid van ouders vervolgens ook invloed kan hebben op opvoedingsvaardigheden, zoals het goed monitoren van het kind en het effectief bestraffen van het ongewenste gedrag, blijft zeer de vraag. De literatuur geeft geen uitsluitel. Met andere woorden, ook in deze theorie lijkt de centrale variabele, een ineffectieve opvoedmethode, niet direct manipuleerbaar door beleid. Althans niet door de beoogde maatregel, de verplichte aanwezigheid bij de rechtszitting. Wel maakt de maatregel mogelijk dat ouders op zijn minst weten van het delictgedrag van hun kind en op de hoogte zijn van de opgelegde sanctie.

Verder stelt de theorie van Gottfredson en Hirshi dat de invloed van opvoeding op de mate van zelfcontrole van kinderen groot is in de kindertijd, maar afneemt als kinderen ouder worden. Hoewel niet specifiek gericht op zelfcontrole, toonde een studie van Bosmans, Braet, Van Leeuwen en Beyers (2006) aan dat het verband tussen opvoeding en het probleemgedrag van kinderen afneemt wanneer kinderen in de leeftijd van de adolescentie komen. Dit zou betekenen dat de verplichte aanwezigheid van ouders van al oudere

minderjarige kinderen geen of weinig effect heeft op het gedrag en dus ook niet op recidive(vermindering). Volgens de zes interviewrespondenten bij de Raad voor Kinderbescherming is dit probleem inderdaad aan de orde. Zij stellen dat ouders in sommige gevallen er bewust voor kiezen om niet aanwezig te zijn bij de rechtszitting: deze ouders zijn van mening dat hun kind bijna volwassen is en zelf zijn problemen moet oplossen.

Als we verder kijken naar de resultaten op basis van de interviews met de professionals blijkt dat het OM en de RvdK een overwegend verschillende visie hebben op de invloed tussen de verplichte aanwezigheid via de opvoedkundige taak van ouders op verbetering in het gedrag. Hoewel alle zes OvJ's aangeven de aanwezigheid van ouders erg belangrijk te vinden, plaatsen zij vraagtekens bij de logica en het nut van de verplichtstelling. Twee respondenten geven aan dat het effect van de verplichte aanwezigheid op de opvoedingstaak van de ouders slechts gebaseerd is op een veronderstelling en dat het afhankelijk zal zijn van de ouders of de verplichting wel of niet goed uitpakt. Vier van de respondenten denken zelfs dat een verplichte aanwezigheid averechts kan uitpakken. Ouders zullen zich gecriminaliseerd kunnen voelen en geïrriteerd kunnen raken vanwege de betuttelende aanpak vanuit de Staat. Dit werkt een goede communicatie en samenwerking met de ouders niet in de hand, vinden deze respondenten. Ook is er één respondent bij het OM die benadrukt dat ouders van probleemkinderen vaak al alles geprobeerd hebben om hun kind op het rechte pad te krijgen. Zij krijgen echter vaak nul op rekest bij de jeugdhulpverlening. Deze respondent betwijfelt om die reden of een verplichtstelling met eventueel medebrenging als gevolg wel zo fair is tegenover deze ouders.

Bij de Raad voor de Kinderbescherming heeft men deze twijfels in mindere mate. In principe verwachten alle zes de respondenten bij de Raad voor de Kinderbescherming, en tevens de teamleider bij Jeugdreclassering, een positieve invloed van de verplichte aanwezigheid van ouders.

Het bijwonen van de zitting kan positieve effecten hebben volgens de respondenten bij RvdK en de Jeugdreclassering. De zitting kan grote indruk achterlaten bij de ouders en daarmee eventuele onverschilligheid wegnemen. Het bijwonen van de zitting draagt bij aan het vormen van een objectief beeld van hun kind. De gedeelde ervaring in de rechtszaal met hun kind kan bijdragen aan ondersteuning van het kind en tevens zijn de ouders beter op de hoogte van de opgelegde sanctie, de gezamenlijke afspraken en verwachtingen. Deze zaken worden verondersteld invloed te hebben op de opvoeding en de omgang tussen ouders en kind; ouders kunnen bovendien het kind stimuleren de sanctie goed uit te voeren.

4.3 Ouders de gelegenheid bieden hun kind te steunen

Probleem: afwezigheid ouders -> gebrek aan steun aan kind -> recidive

Doel: afname recidive door middel van steun aan kind door aanwezigheid van de ouders bij de zitting

Verondersteld mechanisme: door ouders te betrekken bij de zitting tegen hun kind, worden zij in staat gesteld hun minderjarige kind te steunen. Het ervaren van steun door het minderjarige kind speelt een rol in het terugdringen van recidive.

Dit mechanisme wordt ondersteund door Hirschi's sociale bindingstheorie. Hirschi (1969) stelt dat de kansen of motivaties om crimineel gedrag te vertonen in beginsel voor alle mensen gelijk zijn. Zij die niet crimineel zijn, worden weerhouden van crimineel gedrag door hun binding met hun omgeving of de samenleving als geheel. Hirschi onderscheidt vier elementen van binding: commitment, involvement, belief en attachment. Commitment heeft betrekking op de mate van investering van een individu in sociale activiteiten en instituten (kortweg in de maatschappij). Involvement slaat op de gebondenheid van een individu met normale, niet-criminele activiteiten. Hoe normaler de activiteiten die iemand ontplooit, des te kleiner de kans op afwijkend gedrag. Belief gaat in op de opvattingen over goed en fout gedrag en de mate waarin iemand vindt dat maatschappelijk gewenst gedrag noodzakelijk is. Bij attachment ten slotte gaat het om de gevoeligheid voor de mening van mensen aan wie iemand gehecht is. Voor kinderen die een hechte binding hebben met hun ouders zal de aanwezigheid van ouders in de rechtszaal een positieve invloed hebben. Kinderen zullen zich door hun ouders gesteund voelen en vanwege hun hechte band hun ouders niet willen teleurstellen. De kans dat kinderen weer in de fout gaan, neemt via deze weg af.

Redenerend vanuit deze theorie, kan – als een kind veilig gehecht ('attached') is aan zijn ouders – de aanwezigheid van ouders tijdens de zitting het minderjarige kind een gevoel van steun geven. Het kind zal vanwege die goede band de ouders niet willen teleurstellen en zijn gedrag verbeteren.

De manier waarop een kind zich hecht aan zijn ouders is (mede) afhankelijk van de manier waarop ouders met hun kinderen omgaan. Zoals al eerder werd aangestipt in dit hoofdstuk zijn er verschillende ouderschapstijlen te onderscheiden: de autoritatieve, autoritaire en verdraagzame stijl (Baumrind, 1966). Autoritatief ouderschap ('*authoritative parenting*') is een vorm van ouderschap waarin ouders het kind informatie aanreikt en zelfstandig en verantwoordelijk gedrag stimuleert. Autoritair ouderschap ('*authoritarian parenting*') is sterker negatief van aard. Kenmerken zijn streng of overmatig straffen en een minder liefdevolle benadering van het kind. Ten slotte is verdraagzaam ouderschap ('*permissive parenting*') omschreven als een combinatie van te weinig restricties, berusting en bevestiging. Het kind krijgt als het ware de vrije hand om te doen wat het wil, er is geen controle. Om tot

een optimale identiteitsontwikkeling te komen, moet een kind zich gesteund voelen in zijn keuzes, beslissingen en gedrag (Brons, e.a. 2008). Wanneer ouders het kind echter te restrictief aanpakken (autoritair ouderschap) of juist te vrij laten (verdraagzaam ouderschap), ervaart het kind onvoldoende steun om tot de juiste handelingen te komen. Zodoende zou naast het toepassen van effectieve opvoedingsmaatregelen (straf en beloning) ook het geven van ouderlijke steun bijdragen aan een normale gedragsontwikkeling in het kind, zonder criminele uitpattingen. Hierop aansluitend laat een studie van Hoeve en anderen (2009) zien dat een grote betrokkenheid binnen het gezin bijdraagt aan een vermindering van crimineel gedrag (*'desistance'*). Omgekeerd blijkt uit deze studie dat afwijzing door en vijandelijkheid van de ouders richting het kind – het tegenovergestelde van steun – juist bijdraagt aan het criminele gedrag van het kind.

Het steunen van een kind dat op zitting moet verschijnen vanwege een gepleegd delict begint uiteraard in de eerste plaats met de aanwezigheid van de ouders. Als ouders niet de moeite nemen om met hun kind mee naar de zitting te gaan, zal het kind zich zeker niet gesteund voelen. Dit basale onderdeel van ouderlijke steun, de centrale variabele hier, valt goed te manipuleren door beleid en wel door de verplichtstelling voor ouders om aanwezig te zijn bij de zitting van hun minderjarige kind. Echter, steun bestaat uit meer aspecten dan slechts in de buurt van het kind te zijn. Ouders moeten vervolgens in staat zijn om het gedrag van hun kind te begrijpen, het gedrag af te keuren zonder het kind zelf af te keuren. Ook moeten zij het kind een nieuwe kans kunnen geven en vertrouwen in hem/haar hebben. Of ouders hiertoe in staat zijn door aanwezig te zijn op zitting is een belangrijke vraag voor de houdbaarheid van de veronderstelde relatie tussen de verplichte aanwezigheid en steun aan het kind. In de empirie vinden we geen aanknopingspunten, simpelweg omdat dergelijke studies niet zijn uitgevoerd. Uit de interviews met professionals in het werkveld blijkt dat er één aanknopingspunt is.

Ten eerste moet gezegd dat de visie van respondenten ten aanzien van de bijdrage van de verplichtstelling aan het steunen van het kind in grote mate overeenkomt met de visie ten aanzien van de bijdrage aan opvoedingsmethode. Dit komt doordat verschillende respondenten aangeven het moeilijk te vinden onderscheid aan te brengen tussen enerzijds het effect op opvoeding en anderzijds effect op steun geven. Gezien de samenhang en deels overlap tussen de begrippen 'opvoeding' en 'steun' (steun kan als onderdeel van effectieve opvoedingsmethode worden gezien) is dit niet verwonderlijk. Doordat andere respondenten wel meer onderscheid aanbrachten, ontstaat er een subtiel verschil in de visie op de invloed van de aanwezigheid op het steunen versus de opvoedkundige taak. Men heeft meer vertrouwen in de invloed van het instrument op het steun geven aan het kind, dan op het bredere aspect, de opvoeding. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat twee respondenten bij de RvdK en twee bij het OM van mening zijn dat ouders na de rechtszaak waarschijnlijk geneigd zijn meer ruimte en

steun te geven aan het kind (bijvoorbeeld in de vorm van steun bij het Jeugdreclasseringstraject). De rechter stuurt er ook op aan om die ruimte aan het kind te bieden: in principe start het kind na de straf weer met schone lei. De meningen van deze vier respondenten duiden op het vertrouwen dat de aanwezigheid van ouders een bijdrage levert aan de vaardigheid van de ouders om het kind, ook ná de zitting, te (blijven) steunen. Ook de twee respondenten bij de Raad voor de Rechtspraak zijn van mening dat de verplichte aanwezigheid van ouders een bijdrage kan leveren aan het steunen van het minderjarige kind. Of dit ook zijn effect zal hebben op recidivevermindering valt niet te voorspellen vinden zij.

4.4 Een bijdrage leveren aan de effectiviteit van de jeugdsanctie

Probleem: afwezigheid ouders -> gebrek aan effectiviteit van jeugdsanctie -> recidive

Doel: afname recidive door middel van effectieve jeugdsanctie

Verondersteld mechanisme: door ouders te betrekken bij de zitting tegen hun kind, kan de rechter de op te leggen jeugdsanctie optimaal afstemmen op de situatie van het kind, wat weer bijdraagt aan de effectiviteit van de jeugdsanctie.

We hebben geen wetenschappelijke ondersteuning gevonden voor de veronderstelde invloed van de verplichte verschijning van ouders op de effectiviteit van de jeugdsanctie. Wel blijkt dat ouderlijke betrokkenheid een positieve invloed kan hebben op de *uitvoering* van de jeugdsanctie. Effectiviteit gaat echter een stap verder dan de manier waarop de sanctie wordt uitgevoerd; een effectieve sanctie zou de kans op toekomstig delictgedrag daadwerkelijk moeten verkleinen. Tevens blijkt uit een rapport van het Nederlands Jeugdinstituut (Foolen, 2010) dat er steeds meer wetenschappelijke ondersteuning is voor het positieve effect van oudertrainingen op gedragsverbetering van kinderen. Het trainen van opvoedvaardigheden bij ouders is echter een andere zaak dan het instrument verplichte aanwezigheid op zittingen. Om te bezien of er ondersteuning gevonden kan worden voor de veronderstelling die in deze paragraaf centraal staat, zullen we ons moeten richten op de resultaten uit de interviews bij de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en de Jeugdreclassering.

Bij de Raad voor de Kinderbescherming denken vijf van de zes respondenten dat de verplichte aanwezigheid wel degelijk invloed zou kunnen hebben op de effectiviteit van de jeugdsanctie.⁴ Een argument dat hiervoor wordt genoemd, is dat de rechter mogelijk tot een beter (passend) vonnis voor de jonge

⁴ Hierbij geeft een van hen aan dat de aanwezigheid van ouders kan bijdragen aan de effectiviteit van de jeugdsanctie, maar dat de verplichting van de aanwezigheid dat niet zal doen.

verdachte kan komen wanneer hij zich een beeld heeft kunnen vormen van het gezin waar de jongere uit komt. Zodoende zou de jeugdsanctie ook een positief effect kunnen hebben op het delictgedrag. Andere argumenten die genoemd worden, lijken wederom meer betrekking te hebben op de uitvoering van een sanctie dan op de effectiviteit ervan. Men noemt onder andere dat:

- de setting van de rechtszaal met een of meerdere kinderrechters, advocaat en officier van justitie grote indruk kan maken op ouders;
- ouders beter op de hoogte zijn en een beter begrip hebben van de sanctie en bijzondere voorwaarden en zodoende het kind daaraan kunnen helpen herinneren.

Tot slot is er één respondent bij de RvdK die vindt dat er over effectiviteit niet zoveel te zeggen valt. Wel denkt deze casusregisseur dat de verplichting een positief effect kan hebben op de uitvoering van de maatregel via de eerdergenoemde mechanismen.

De respondenten die we bij het OM hebben gesproken, zijn niet erg overtuigd van de invloed van verplichte aanwezigheid van ouders op de effectiviteit van de jeugdsanctie. Drie respondenten zeggen geen idee te hebben of de verplichte aanwezigheid van ouders bij de zitting bijdraagt aan de effectiviteit. Hierbij geeft één respondent aan dat het betrekken van ouders vóórdat de zitting plaatsvindt, waarschijnlijk veel effectiever is dan een verplichtstelling en dreiging met medebrenging. Twee andere respondenten kunnen zich een positieve invloed op de effectiviteit van de jeugdsanctie wel voorstellen, maar kunnen niet aangeven hoe dit in zijn werk zou kunnen gaan. Drie andere OvJ's geven aan wel degelijk een effect van de verplichte aanwezigheid te verwachten. Enkele genoemde argumenten voor de veronderstelde relatie zijn dat:

- ouders goed op de hoogte zijn van de sanctie en bijzondere voorwaarden;
- ouders hun kind kunnen stimuleren om zijn/haar best te doen te maatregel (goed) uit te voeren en
- ouders met de verworven kennis beter toezicht kunnen houden op hun kind (in geval van bijzondere voorwaarden).

Hieruit blijkt echter dat de genoemde argumenten toch vooral op de uitvoering en niet op de effectiviteit van de sanctie betrekking hebben. Met andere woorden, we tellen éénmaal het argument dat wel betrekking heeft op effectiviteit, namelijk dat van de aanwezigheid van ouders als informatiebron voor de jeugdrechter. Hoewel dit geen stevige basis is voor het bestaan van de veronderstelde causale relatie, kunnen we wel vaststellen dat de centrale variabele in principe goed manipuleerbaar is door beleid. Het instrument van de verplichting draagt immers direct bij aan de aanwezigheid van de ouders van de minderjarige verdachte tijdens de zitting. Zodoende kan de rechter de ouders (en de interactie met kind) observeren en aanhoren tijdens de bijeenkomst, een voorwaarde voor het veronderstelde mechanisme. Er valt echter te betwijfelen of rechters zich in een korte tijd, in een imponerende setting voor ouders en kind, met de aanwezigheid van andere partijen een

objectief beeld van de ouders kunnen vormen. Laat staan dat opvoedingskwaliteiten van ouders en de gezinsdynamiek ad hoc vastgesteld kunnen worden. Alle zes de respondenten bij de Raad doen dan ook de suggestie om de Raad een expliciet adviserende rol richting de jeugdrechter te geven over de stand van zaken in het gezin van de jonge verdachte. Zij stellen een uitbreiding van de baro voor, met een paragraaf waarin de wenselijkheid van (en de kans op) de aanwezigheid van ouders bij de zitting uiteengezet wordt. Samen met de Jeugdreclassering heeft de Raad het beste zicht op de jongere en zijn ouders, de jeugdrechter zou zich tot hen kunnen wenden voor de benodigde informatie.

4.5 Zorgen voor meer begrip bij slachtoffers

Probleem: afwezigheid ouders -> gebrek aan begrip bij slachtoffers

Doel: meer begrip bij slachtoffers door middel van betrokkenheid van ouders van minderjarige delinquent

Verondersteld mechanisme: door ouders te betrekken bij de zitting tegen hun kind, kan het slachtoffer meer begrip opbrengen voor de situatie van de minderjarige delinquent.

De indieners van het wetsvoorstel zien de verplichte verschijning van ouders als positieve invloed op de genoegdoening of verwerking bij het slachtoffer. Dat wordt als volgt verwoord:

“De maatregel zou positief kunnen bijdragen aan de genoegdoening of verwerking bij het slachtoffer, namelijk door te zien dat de ouders van de dader zich betrokken voelen, zich excuseren namens hun kind. Wanneer ouders duidelijk geen betrokkenheid tonen of zich ‘asociaal’ gedragen richting het slachtoffer, kan de rechter hierop inspringen en zo indirect iets betekenen voor het slachtoffer.”

Dit mechanisme valt te bezien vanuit het herstelrecht, of restorative justice. Herstelrecht is volgens de Engelse criminoloog Marshall (1998) een proces waarbij de betrokken partijen bij een delict samen besluiten over de reactie op het conflict en de gevolgen. Het belangrijkste element van herstelrecht is dat de partijen zelf de reactie bepalen op het conflict. De concrete inhoud van herstelrecht wordt verschillend ingevuld. De essentie van herstelrecht is in ieder geval dat er een koppeling wordt gemaakt tussen slachtoffer en dader. In het jeugdrecht valt deze koppeling niet los te zien van de rol van de ouders van de minderjarige dader.

Een element van het herstelrecht is spijtbetuiging van de dader. Het is voor slachtoffers gemakkelijker om daders hun daden te vergeven als zij oprecht spijt betuigd hebben. Dat lijkt logisch en wordt ook bevestigd door onderzoek (Exline & Baumeister, 2000; Darby & Schlenker, 1982; McCullough et al,

1997). In het jeugdrecht zullen minderjarige verdachten niet altijd in staat zijn om hun spijt te betuigen. Ouders die ter zitting aanwezig zijn, kunnen wel ter plaatse de daad van hun kind afkeuren en oprecht namens hun kind spijt betuigen aan het slachtoffer. Dat kan tot meer begrip leiden bij het slachtoffer.

Belangrijk is daarbij wel dat er sprake is van een oprechte spijtbetuiging en dat dit ook door het slachtoffer als zodanig wordt geïnterpreteerd. Onoprechte spijtbetuigingen zullen de vergevingsgezindheid van slachtoffers niet bevorderen (Exline & Baumeister, 2000). Empirisch onderzoek uit Australië (Daly, 2001) laat zien dat in een minderheid van de zaken slachtoffers spijt van daders als oprecht ervaren (41%). Uit dit onderzoek bleek eveneens dat slachtoffers en daders in dertig procent van de gevallen een andere mening zijn toegedaan over de oprechtheid van de spijtbetuiging.

Ouders zouden volgens de indieners van het wetsvoorstel, maar ook volgens de in dit onderzoek geïnterviewde respondenten, met hun aanwezigheid kunnen zorgen voor meer begrip bij slachtoffers. De houding van de ouders is daarbij essentieel. Respondenten twijfelen aan de positieve houding van ouders die tegen hun wil ter zitting verschijnen. Het gevaar bestaat dat hun bijdrage aan de ondersteuning van het slachtoffer, maar ook aan de zitting als geheel, contraproductief zal zijn.

Beleidsmatig valt dit mechanisme in beperkte mate te manipuleren. De gemoedstoestand van ouders zou beïnvloed moeten worden. Dat zal voor ouders die door de politie ter zitting medegebracht worden niet gemakkelijk zijn. Wel zouden keuzes in het traject voorafgaand aan de zitting bepalend kunnen zijn. Respondenten wijzen bijvoorbeeld op het overtuigen en informeren van ouders vooraf.

4.6 Onwetendheid bij ouders wegnemen

Probleem: onwetendheid bij ouders -> afwezigheid ouders op zitting

Doel: onwetendheid bij ouders wegnemen door middel van de verplichtstelling aanwezig te zijn op de zitting

Verondersteld mechanisme: afwezigheid van ouders wordt primair veroorzaakt doordat ouders niet op de hoogte zijn van de zitting en/of het delictgedrag.

Door ouders te informeren en verplicht te stellen aanwezig te zijn, wordt die onwetendheid weggenomen.

Logisch redenerend zou onwetendheid bij ouders zeker een rol kunnen spelen als oorzaak van afwezigheid van ouders ter zitting. We hebben echter geen zicht op de mate van relevantie van deze factor vergeleken met mogelijke andere oorzaken zoals werkverplichtingen of ziekte. Verschillende respondenten uit het werkveld noemen het punt van onwetendheid (onder andere door een taalprobleem of post die door het kind wordt onderschept), zij noemen echter vaker andere oorzaken van afwezigheid op de zitting, zoals het

hebben van werkverplichtingen (geen vrij kunnen krijgen) genoemd door zes respondenten bij het OM en door twee respondenten bij de RvdK. Opvallend is dat bij de RvdK alle respondenten aangeven dat de afwezigheid ouders ook een bewuste keuze kan zijn. Ouders zijn in die gevallen van mening dat hun kind bijna volwassen is en zelf zijn problemen moet oplossen. Zie hoofdstuk 2 voor andere genoemde mogelijke oorzaken.

Onwetendheid bij ouders valt uiteraard goed te manipuleren door beleid. Het is echter niet duidelijk of onwetendheid zoals verondersteld de primaire oorzaak is van afwezigheid van ouders in de huidige situatie. In de interviews wordt vaker gedacht aan werkverplichtingen of bewuste keuze als oorzaak van afwezigheid. De manipuleerbaarheid van deze variabelen is moeilijker dan het opheffen van onwetendheid.

4.7 Mogelijke ongewenste neveneffecten

Hoewel in het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de gevolgen voor de werkprocessen in de uitvoeringspraktijk en de kosten daarvan, beschrijven we in deze paragraaf de te verwachten ongewenste neveneffecten van de wet verplichte verschijning volgens de respondenten bij het OM, de RvdK en Jeugdreclassering.

Het meest genoemde knelpunt is zonder meer het vertragende effect van de wet verplichte verschijning op de procesgang. In het geval dat één (of twee) ouder(s) niet ter zitting aanwezig is/zijn, zal de zaak moeten worden aangehouden. Alle zeven respondenten bij het OM, vijf respondenten bij de RvdK en de respondent bij Jeugdreclassering zien dit probleem. Men denkt minimaal aan twee tot vier maanden vertraging in de doorlooptijden. De vertraging van de rechtsgang is om een aantal redenen bezwaarlijk:

- Het is uit pedagogisch oogpunt zeer onwenselijk voor de jeugdige delinquent zelf als de berechting langer op zich laat wachten. Een straf zou zo snel mogelijk op het gepleegde delict moeten volgen, wil men kans op gedragsverbetering bewerkstelligen. De uitwerking die deze wet kan hebben, staat volgens de respondenten haaks op de Kalsbeeknorm⁵ en daarmee op het huidige jeugdbeleid.
- Het inzetten van eventuele vervolghulp voor de jongere laat langer op zich wachten. Dit heeft een nadelig effect op recidivekansen.
- Het uitstellen van de zitting zorgt voor extra tijdsinvestering en inspanningen bij het slachtoffer, de rechtbank, OM, de RvdK en advocaten.

Bij de Raad voor de Kinderbescherming denken drie respondenten aan de knelpunten die zich kunnen voordoen bij gezinnen met gescheiden ouders. Zij

⁵ Deze norm is ingesteld om doorlooptijden van rechtszaken in de hand te kunnen houden. Staatscourant, april 2009 (80), p. 7, paragraaf 8.

benadrukken dat het voor zowel de rechtszitting als het kind nadelig kan zijn als ouders met een onderlinge slechte verstandhouding samen in de rechtszaal zitten. Hetzelfde probleem doet zich voor in gezinnen waar één of beide ouders nauwelijks of geen contact meer hebben met hun kind. Aanwezigheid van deze ouders zou tot heftige emoties kunnen leiden bij het kind. Ook wanneer er sprake is (geweest) van mishandeling in het gezin (tussen ouders of naar het kind toe) zijn complicaties tijdens de zitting haast onvermijdelijk. In dergelijke situaties, zo stellen de respondenten, is aanwezigheid van (beide) ouders juist niet in het belang van het kind. De vraag is dan of de wet de jeugdrechter voldoende ruimte biedt om te besluiten de zitting zonder (beide) ouders te laten plaatsvinden.

Bij het OM leeft onder meerdere respondenten (4) het knelpunt dat gedwongen medebrenging van ouders waarschijnlijk geen bijdrage zal leveren aan een productieve zitting dan wel de relatie tussen ouders en kind. Sterker nog, deze respondenten vrezen voor een averechtse werking van dit middel. Je moet ouders juist te vriend houden, wil je de kans op een positieve samenwerking vergroten, licht een respondent toe. Daarnaast vragen twee respondenten bij het OM zich af wat de meerwaarde is van de aanwezigheid van twee ouders op de zitting als al één ouder aanwezig is. De verplichte verschijning met eventuele aanhouding van de zaak en medebrenging van twee ouders tot gevolg is volgens hen een te zwaar instrument met een onduidelijke meerwaarde. Hierop aansluitend benoemen twee respondenten bij de raad het probleem dat aanhouden van de zitting in de ene casus van belang kan zijn voor het kind, terwijl dat in de andere casus een veel te zwaar middel zou zijn.

Verder geeft één respondent bij het OM aan dat ouders zich betutteld kunnen voelen door de Staat. Het nemen van verantwoordelijkheid voor het kind wordt niet gestimuleerd door ouders iets op te leggen via de verschijningsplicht. Ook kunnen ouders zich gecriminaliseerd voelen, vindt een andere respondent. Niet de ouders, maar het minderjarige kind heeft echter een strafbaar feit gepleegd.

Naast deze inhoudelijke en principiële kwesties zijn er allerlei knelpunten van praktische aard genoemd. Te denken valt aan de zorg voor achterblijvende kleine kinderen in het geval ouders worden medegebracht, de plaats waar ouders na medebrenging worden ondergebracht tot de zitting begint (in een cellencomplex tussen verdachten?), de administratieve lasten rondom het betekenen van de oproep aan de ouders en controle van GBA en het gezagsregister. Deze en andere genoemde praktische gevolgen voor de uitvoeringspraktijk komen uitgebreider aan bod in hoofdstuk 5.

Naar aanleiding van deze resultaten kan worden gesteld dat professionals in het veld klaarblijkelijk meerdere ongewenste neveneffecten van de in te voeren verschijningsplicht kunnen benoemen. Opvallend is echter dat in de interviews met de Kamerleden, de indieners van het amendement, hier niet of

nauwelijks respons op kwam. De indieners hebben bij dit amendement de nadruk gelegd op recidivevermindering bij minderjarigen en op de opvoedingstaak van ouders, maar hebben zich minder georiënteerd op de negatieve bijeffecten van de invoering van de verplichte verschijning.

Relevante randvoorwaarden

De gereconstrueerde beleidstheorie op basis van de geraadpleegde Kamerstukken en interviews met de twee Kamerleden veronderstelt eerder onwetendheid bij ouders dan pure onwil. De aanwezigheid van ouders die, bijvoorbeeld omdat de relatie met hun kind slecht is, niet ter terechtzitting willen verschijnen, zal geen meerwaarde hebben voor het kind of het proces. De maatregel moet dan ook in eerste instantie gericht zijn op ouders die niet weten dat zij bij de rechtszaak van hun kind verwacht worden of denken dat het om een bepaalde reden niet nodig is. De verplichting tot verschijning moet deze groep ouders ertoe dwingen aanwezig te zijn.

De invloed die ouders kunnen uitoefenen hangt, met name bij adolescenten, sterk af van de mate waarin het kind deze invloed toelaat. Staat het kind helemaal niet open voor de ouders, dan gaan de veronderstelde verbanden naar alle waarschijnlijkheid niet op.

4.8 De tenzij-clausule

Deze paragraaf baseert zich uitsluitend op de interviews in het werkveld. De tenzij-clausule in de wet moet het mogelijk maken voor de rechter te besluiten dat de rechtszitting in sommige gevallen beter zonder de aanwezigheid van één of beide ouders kan plaats vinden. Nagenoeg alle respondenten van het OM (7) en RvdK (4) dichten (en wensen) de tenzij-clausule een belangrijke rol toe in de praktische uitvoerbaarheid van de verschijningsplicht. Het is essentieel dat de tenzij-clausule voldoende ruimte biedt voor de rechter om een goede afweging te kunnen maken, in het belang van het kind. In sommige gevallen moet geconcludeerd worden dat een snelle rechtspraak boven de aanwezigheid van (beide) ouders gaat of dat aanwezigheid van (beide) ouders überhaupt niet in het belang van het kind is, zo redeneren zij. Eén respondent bij de RvdK ziet geen knelpunten van de verplichte aanwezigheid van ouders en is dan ook niet erg gebrand op de mogelijkheden die de tenzij-clausule biedt. Een andere respondent bij de RvdK heeft simpelweg minder vertrouwen in de tenzij-clausule als uitweg: het zou zwak staan als aanwezigheid verplicht gesteld wordt, maar de rechter bij afwezigheid van ouder(s) toch niet tot aanhouding van de zaak overgaat. Tot slot wordt uit de gesprekken met professionals duidelijk dat het nuttig kan zijn om voorafgaand aan de zitting ouders zo goed mogelijk te informeren over en te overtuigen van het belang van de aanwezigheid, zodat aanhouden van de zaak (en medebrenging als gevolg) zoveel mogelijk kan worden vermeden.

4.9 Samenvatting

Tot slot maken we de balans op met betrekking tot de empirische houdbaarheid van de veronderstelde (en gereconstrueerde) mechanismen, de houdbaarheid ervan volgens professionals in het veld en de manipuleerbaarheid ervan door beleid.

Mechanisme 1: Als ouders aanwezig zijn bij de strafzaak tegen hun kind, dan zal dit opvoedkundige gevolgen hebben voor het kind, waardoor de recidivekans zal afnemen. Mogelijke opvoedkundige maatregelen die een bijdrage zouden kunnen leveren, zijn afkeuring van het gedrag via schaamte.

De empirie laat zien dat schaamte bij ouders (alsook de perceptie ervan door het kind) een positief effect kan hebben op recidivevermindering bij kinderen. Dit standpunt wordt onderschreven door de professionals in het werkveld. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt tevens een relatie te bestaan tussen crimineel gedrag van jongeren en een gebrek aan ouderlijke monitoring, een te losse opvoedingsstijl (bijvoorbeeld geen grenzen stellen) of juist een te restrictieve opvoedingsstijl met weinig vrijheden en excessief straffen. De redenering dat de verplichte aanwezigheid zal bijdragen aan opvoedkundige maatregelen en zo de kans op recidive zal verminderen, wordt betwist door de respondenten bij het OM, terwijl de betrokkenen bij de RvdK hier meer vertrouwen in hebben. Met het oog op manipuleerbaarheid door beleid, lijken geen van de centrale variabelen, kortweg: schaamte en de kwaliteit van ouderlijke opvoedvaardigheden, gemakkelijke kandidaten. Wellicht dat naast verplichte aanwezigheid, ondersteuning van ouders bij de opvoeding als maatregel wenselijk is.

Mechanisme 2: Als ouders aanwezig zijn bij de strafzaak tegen hun kind, dan zijn zij in staat hun kinderen te ondersteunen, waardoor de recidivekans zal afnemen.

In de literatuur is algemene evidentie te vinden waaruit blijkt dat een hoge mate van binding (onder andere via veilige hechting aan ouders) bijdraagt aan normatief gedrag. Het type ouderschap speelt een grote rol in de manier waarop het kind aan zijn ouders gehecht raakt. Autoritatief ouderschap (*'authoritative parenting'*) draagt bij aan verantwoordelijk en zelfstandig gedrag waarbij het kind zich gesteund voelt door de ouders. Hoewel specifieke evidentie ontbreekt, zijn er aanwijzingen dat steun zou kunnen bijdragen aan een vermindering van crimineel gedrag van het kind. Of de verplichte aanwezigheid kan bijdragen aan het steunen van het kind – anders dan de steun in de vorm van puur de aanwezigheid op de zitting – blijft echter onduidelijk in de literatuur. Professionals in het veld hebben meer vertrouwen in de invloed van het instrument van verplichte verschijning op het steun geven aan het kind, dan op het bredere aspect, de opvoeding (mechanisme 1). De centrale variabele, steun geven, is deels manipuleerbaar door beleid,

het instrument van de verplichte verschijning is namelijk in staat om het eerste element van steun – aanwezig zijn – te beïnvloeden. Of ook de vaardigheden van ouders om het kind te steunen hiermee worden beïnvloed, valt te betwijfelen.

Mechanisme 3: Als ouders aanwezig zijn bij de strafzaak tegen hun kind, dan zal de rechter beter in staat zijn de gezinssituatie te beoordelen en daardoor een effectievere strafmaatregel kunnen opleggen.

We hebben geen wetenschappelijke ondersteuning gevonden voor de veronderstelde invloed van de verplichte verschijning van ouders op de effectiviteit van de jeugdsanctie (al dan niet via de aanwezigheid van ouders). Wel zou de sanctie beter kunnen worden uitgevoerd als ouders bij de zitting zijn geweest (via hulp en aandacht van ouders). Bij de RvdK verwacht men wel een positieve invloed op de effectiviteit, argumenten daarvoor hebben echter in veel gevallen toch betrekking op uitvoering van de sanctie en niet direct op effectiviteit. Overigens blijkt elders in de interviews dat alle respondenten bij de Raad meer dan voorheen een rol voor de Raad als adviseur van de jeugdrechter zien, ten aanzien van de gezinssituatie van het kind. Respondenten bij het OM zijn enerzijds niet erg overtuigd van het mechanisme, anderzijds speelt ook hier het probleem van argumenten die feitelijk betrekking hebben op de uitvoering en niet op de effectiviteit van de jeugdsanctie. De manipuleerbaarheid van de centrale variabele is in dit geval heel goed mogelijk: de verplichtstelling zorgt ervoor dat ouders aanwezig zijn op de zitting, wat nodig is om een beeld te kunnen vormen van de gezinssituatie van het kind.

Mechanisme 4: Als ouders aanwezig zijn bij de strafzaak tegen hun kind, dan zullen slachtoffers zich gesteund voelen door hun aanwezigheid (met name als zij het gedrag van hun kind afkeuren).

Dit mechanisme wordt ondersteund vanuit de wetenschappelijke inzichten van het herstelrecht. Spijtbetuiging van de dader speelt volgens deze theorie een belangrijke rol in de mate van vergevingsgezindheid van slachtoffers. In het jeugdrecht is de rol van de ouder(s) daarin belangrijk. Zij kunnen als weldenkende volwassenen laten zien dat zij het gedrag van hun kind afkeuren. Dat kan tot meer begrip leiden bij het slachtoffer. De spijtbetuiging dient wel oprecht te zijn, of in ieder geval zo gepercipieerd te worden door het slachtoffer. Empirisch onderzoek laat zien dat in de minderheid van zaken deze oprechtheid wordt ervaren. In het licht van de verplichte verschijning betekent dit dat, in geval van ouders die tegen hun wil in de rechtszaal zitten, zeer onwaarschijnlijk is dat zij oprecht spijt zullen betuigen namens hun minderjarige kind. De verplichte verschijning van ouders zou volgens veel geïnterviewden wel eens contraproductief kunnen werken met betrekking tot de ondersteuning van het slachtoffer. Beleidsmatig is dit mechanisme beperkt te manipuleren. De enige mogelijkheid zou zijn om het dwangmiddel medebrenging zo min mogelijk toe

te passen en sterker in te zetten op de overtuiging van het nut van aanwezigheid van de ouders vooraf.

Mechanisme 5: Als ouders de verplichting hebben aanwezig te zijn bij de strafzaak tegen hun kind en op deze verplichting gewezen worden, dan zal de onwetendheid bij ouders afnemen.

Hoewel het veronderstelde mechanisme een logische is – zo blijkt ook uit de toetsing van de houdbaarheid in het werkveld – bestaat er vanuit de empirie geen zicht op de vraag of onwetendheid een primaire oorzaak is van afwezigheid. Uit de interviews in het werkveld komen een tweetal andere vaak genoemde oorzaken van afwezigheid naar voren, namelijk werkverplichtingen en de bewuste overweging om niet bij de zitting aanwezig te zijn. Onwetendheid is als oorzaak zeer goed manipuleerbaar door beleid. De oorzaak vanuit werkverplichtingen zou ook door beleid gemanipuleerd kunnen worden, terwijl de bewuste keuze van ouders om niet aanwezig te zijn op zitting veel slechter te manipuleren is.

Conclusie

Op basis van deze evaluatie concluderen we dat de houdbaarheid van de beleidstheorie achter de verplichte verschijning van ouders op zitting over het geheel genomen matig is. We baseren dit oordeel op de drie gebieden, de wetenschappelijke houdbaarheid, de houdbaarheid volgens het werkveld en de mate van manipuleerbaarheid door beleid (dus mate van realisme). Het oordeel wordt op negatieve wijze versterkt doordat de ongewenste neveneffecten bij de handhaving van de wet in beperkte mate zijn meegenomen door de indieners van het amendement.

Op grond van empirische literatuur zijn hooguit globale aanwijzingen te vinden voor de veronderstelde mechanismen. Dit geldt voor mechanisme 1 (opvoedingsvaardigheden) en 2 (ondersteuning kind) en 4 (steun slachtoffers). Op het zeer specifieke terrein van verplichte aanwezigheid van ouders biedt de wetenschap echter geen ondersteuning voor de beleidstheorie, simpelweg omdat gerichte studies vooralsnog ontbreken. Over het algemeen genomen is de beleidstheorie volgens professionals in het werkveld enigszins houdbaar. Professionals kunnen zich redelijk vinden in mechanisme 2 (ondersteuning kind), mechanisme 3 (effectiviteit door beter oordeel rechter)⁶ en mechanisme 5 (onwetendheid), maar hebben minder vertrouwen in mechanisme 1 (opvoedingsvaardigheden) en mechanisme 4 (steun voor slachtoffers). Tot slot zien we dat de variabelen in de mechanismen redelijk manipuleerbaar zijn door beleidsmaatregelen. Mechanisme 5 (onwetendheid) is het makkelijkst te beïnvloeden door beleid. Mechanisme 2 (ondersteuning kind) en mechanisme 3 (effectiviteit door beter oordeel rechter) zijn deels manipuleerbaar; de maatregel van verplichte verschijning kan de voorwaarde voor steun en een

⁶ Respondenten gaven wel aan dat effectiviteit van de maatregel kan verbeteren, argumenten daarvoor hadden echter veelal betrekking op de uitvoering van sancties.

beter oordeel door de rechter, namelijk aanwezigheid op zitting, beïnvloeden. Ook mechanisme 4 (steun voor slachtoffers) is, zij het beperkt, manipuleerbaar door sterker in te zetten op het overtuigen van ouders en alleen in het uiterste geval tot medebrenging over te gaan. De centrale variabelen van mechanisme 1 (opvoedingsvaardigheden) zijn moeilijk beïnvloedbaar. Of mechanismen daadwerkelijk te beïnvloeden zijn, hangt uiteindelijk af van de mate waarin de veronderstelde variabelen werkelijk een rol spelen.⁷ Op basis van de wetenschappelijke analyse en de evaluatie in het werkveld blijkt vooralsnog dat dit niet vaststaat.

Aanvullend op het onderzoek werd in een kort verdiepend literatuuronderzoek nagegaan of er aanwijzingen zijn dat ouderbetrokkenheid in een gedwongen kader in andere dan justitiële omgevingen haar vruchten heeft afgeworpen. De resultaten hiervan zijn te vinden in bijlage 1. De belangrijkste conclusie is dat de verplichting tot ouderbetrokkenheid bij het onderwijs van hun kind niet blijkt te werken. Training of coaching van ouders heeft meer effect.

⁷ Ter illustratie: mechanisme 5 gaat uit van onwetendheid als primaire oorzaak van afwezigheid. Het zou kunnen dat onwetendheid een veel minder grote rol speelt dan bijvoorbeeld de bewuste keuze om niet aanwezig te zijn op zitting. Bewuste keuzes van mensen zijn moeilijker te manipuleren dan onwetendheid.

5 GEVOLGEN VOOR DE UITVOERING

5.1 Proces

In deze paragraaf worden de (verwachte) gevolgen van de wetswijziging voor de inrichting van de organisatie en de indeling van werkprocessen bij betrokken instellingen uiteengezet. Dat gebeurt aan de hand van de volgende bronnen:

- concept-procesbeschrijving aanwezigheidsplicht ouders op zitting;
- interviews met vertegenwoordigers van betrokken instellingen;
- aanvullende documentatie verkregen bij de betrokken instellingen.

5.2 Politie

De taken van de politie in het proces van de verplichte verschijning van ouders ter zitting zijn: aanhouding, opmaken proces-verbaal en medebrenging van ouders. Ten opzichte van de huidige situatie krijgt de politie de volgende nieuwe taken:

- In het proces-verbaal wordt in de huidige situatie het adres van de minderjarige verdachte vermeld. In de nieuwe situatie is het wenselijk dat in verband met de verdere procedure ook het adres van de ouder(s) in het proces-verbaal wordt opgenomen.
- De regiopolitie of de parketpolitie zal het bevel tot medebrenging van de ouder(s) ten uitvoer brengen.

Het bevel tot medebrenging betekent volgens de geïnterviewde politie-functionarissen de inzet van ten minste twee politieagenten en een auto per adres. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat de politie ook zorgt voor opvang van de achterblijvende minderjarige kinderen in een huishouden. De verwachting van de politie is dat ouders negatief zullen reageren op een aanhouding in de woning en een gijzeling in een cel in het gerechtsgebouw. Het overtuigen van de ouders zal tijd in beslag nemen.

De medebrenging neemt volgens de geïnterviewden de volgende werkzaamheden met zich mee:

- inschatten situatie vooraf (15 minuten);
- overtuigen van ouders (tenminste 30 à 45 minuten);
- administratie (30 minuten);

- vervoer van het bureau naar het betreffende adres, vervolgens naar de rechtbank en weer terug naar het bureau (ten minste 60 minuten);
- opvang kinderen (45 minuten).¹

Uit de interviews met officiers van justitie (OvJ's) komt naar voren dat conform werkafspraken de medebrenging in sommige arrondissementen bij de regiopolitie is ondergebracht en in andere bij de parketpolitie.

De Nederlandse politie heeft een standpunt ingenomen omtrent de nieuwe taak. Dat standpunt houdt het volgende in:

- De Raad van Korpschefs heeft een afspraak met de minister van Binnenlandse Zaken (BZK). Deze afspraak houdt in dat nieuwe politietaken pas uitgevoerd worden als deze financieel gecompenseerd worden. De aanvraag voor de compensatie van de taken in het kader van de onderhavige wet is nog niet gehonoreerd. Er zal nog moeten worden bekeken hoe de nieuwe taken gefinancierd worden.²
- Daarnaast is er volgens de politie discussie nodig over de vraag in hoeverre de medebrenging van onwillige ouders een politietaak is. De ouders zijn geen verdachten, de betrokkenen zijn minderjarig en waarschijnlijk laten de ouders andere minderjarige kinderen achter als zij door de politie worden opgehaald. De politie is er niet op ingericht deze taak uit te voeren. Er zijn bijvoorbeeld alleen cellen waar de ouders kunnen worden ondergebracht, tussen de verdachten. In sommige korpsen zijn er afspraken met de parketpolitie, maar dat is niet overal het geval. Onwillige ouders meenemen vereist het gebruik van dwangmiddelen. Wijkagenten zouden voor de medebrenging langs moeten gaan om mensen te overtuigen, zodat zulke middelen niet nodig zijn. Ten slotte is de politie van mening dat deze taak te ver in het vervolgingsproces ligt. Het is eerder een executietaak dan een politietaak.

5.3 Raad voor de Kinderbescherming

De taak van de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) is het uitvoeren van een raadsonderzoek. In de nieuwe situatie wijzigt het volgende:

- De Raad zal, wanneer zij bij een zaak betrokken is, de ouders inlichten over de verplichte verschijning ter zitting. Inlichtingen zullen verstrekt worden in de vorm van folders en gesprekken.
- Als een zitting wordt aangehouden, zijn aanvullende werkzaamheden van de Raad nodig: een extra trajectberaad in voorbereiding op de zitting, een extra keer zittingsvertegenwoordiging en waar nodig actualisering van het

¹ Het is onduidelijk wat de zorg voor achterblijvende kinderen precies zal inhouden. De geïnterviewde politiemedewerkers geven aan dat het hun taak wordt, maar dat zij er niet voor opgeleid zijn. Er zal volgens hen gezocht moeten worden naar een manier om invulling te geven aan de opvang van achterblijvende kinderen. Gedacht wordt daarbij aan het inschakelen van de crisisdienst van Bureau Jeugdzorg.

² Ten tijde van de interviews was de financiering nog niet duidelijk. Bij het verschijnen van dit rapport weet de politie hoe de taken in 2011 gefinancierd zullen worden.

raadsrapport. Daarnaast zal, indien er sprake is van schorsing van de voorlopige preventieve hechtenis met bijzondere voorwaarden, het toezicht op de uitvoering van de bijzondere voorwaarden door de Jeugdreclassering langer duren. Dat kost zowel de Jeugdreclassering als de Raad meer werk.

De geïnterviewde procesvertegenwoordigers van de Raad noemen deze werkzaamheden eveneens. Het is voor hen moeilijk in te schatten hoeveel tijd dit extra in beslag zal gaan nemen. Schattingen van de aanvullende werkzaamheden in fte's lopen uiteen van een halve tot tien fte landelijk per jaar voor het actualiseren van raadsrapporten en de extra zittingen. Een gemiddelde raadsonderzoeker doet honderd zaken per jaar.

5.4 Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft als taak de oproeping van de minderjarige verdachte (en in de nieuwe situatie ouders). Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- Er zal een adrescontrole moeten plaatsvinden in het GBA voor de ouders/voogd en het gezagsregister zal moeten worden geraadpleegd. Dit zal moeten gebeuren in de voorbereiding van de strafzaak.
- De oproepingsbrief aan de ouder(s)/voogd laten betekenen met akte. Beide ouders dienen opgeroepen te worden, ook als zij gescheiden zijn.
- Waar nodig moet het OM de politie bevelen de ouder(s)/voogd op de volgende zittingsdatum mede te brengen.

Een vertegenwoordiger van het OM vermoedt dat het OM naast het bovenstaande een onderzoeksplicht krijgt om de taalvaardigheid van ouders vast te stellen, zodat bepaald kan worden of een tolk nodig is. Een tolk moet dan opgeroepen worden.

De geïnterviewde OvJ's geven verder aan dat een betekende oproepingsbrief noodzakelijk zal zijn. De rechter moet met zekerheid kunnen vaststellen dat de oproepingsbrief de ouder(s)/voogd bereikt heeft.

OvJ's stellen dat het meerwerk afhankelijk zal zijn van de mate van strikte interpretatie van de wet. Is bijvoorbeeld de aanwezigheid van beide ouders vereist en in welke gevallen is aanhouding van de zaak in het belang van de minderjarige?³ Als de verplichte verschijning erg streng wordt geïnterpreteerd, zal dat leiden tot een hoog aanhoudingspercentage. Dat staat volgens OvJ's haaks op de idee van het jeugdrecht dat een snelle behandeling noodzakelijk is. Een rechter dient de beslissing tot gebruik van de tenzij-clausule echter wel te motiveren. De verwachting is dat, gezien de hoge eisen aan de motivering, zaken vaak aangehouden zullen worden, omdat de zaak anders terugverwezen kan worden.

Ten slotte is het de vraag waar ouders ondergebracht moeten worden. Daar zouden waarschijnlijk extra ophoudruimtes voor nodig zijn. Het is voor OvJ's

³ In het kader van de tenzij-clausule zoals neergelegd in artikel 496a, derde lid, onder c Sv.

moelijk voor te stellen dat ouders bij verdachten in het cellencomplex worden gezet.

Het OM stelt in een nota van 15 september 2010 een aantal voorwaarden/ voorlopige werkafspraken op voor de uitvoering van de wet.

- De oproepbrief aan ouders wordt verzonden per gewone post met een adresverificatie in het GBA.

Betekenen is wettelijk niet voorgeschreven. Het OM acht de Nederlandse post betrouwbaar en stelt dat de rechter door adresverificatie in staat is om het adres te controleren. Als na het onderzoek naar de reden van niet verschijnen blijkt dat dit aan de oproeping was gelegen, dan kan de rechter het OM opdracht geven de volgende oproep wel te betekenen.

- Het gezagsregister wordt (tot juli 2011) door het OM niet standaard geraadpleegd.

De verwachting is dat het gezagsregister vanaf juli 2011 digitaal toegankelijk zal zijn voor het OM. De Raad kan informatie over ouderlijk gezag doorgeven aan het OM.

- Ouders kunnen zelf vragen om een tolk, dit wordt in de oproepbrief vermeld.

Omdat voor het OM niet op voorhand duidelijk is of een tolk vereist is, wordt deze verantwoordelijkheid aan de ouders zelf gelaten. Ouders dienen de tolk over het algemeen ook zelf te betalen.

- Het OM interpreteert de wet zo dat de verschijningsplicht niet voor kantonzaken (overtredingen)⁴ toegepast wordt.

De wettekst met betrekking tot de verschijningsplicht spreekt van 'een van een misdrijf verdachte minderjarige' en daarmee blijven overtredingen buiten beschouwing.

- Als overgangsrecht wordt gehanteerd dat de verschijningsplicht van toepassing is voor zittingen waarvoor de oproepingen verstuurd worden na 1 januari 2011.

- Er wordt geen uitzondering gemaakt voor ouders van verdachten die inmiddels achttien zijn geworden.⁵

Dit vergt te veel administratieve controle. Ouders van achttienjarige verdachten zullen daarom wel opgeroepen worden, maar de zaak zal vervolgens niet aangehouden worden bij hun niet-verschijnen.

⁴ Het gerecht is op grond van artikel 496a, tweede lid Sv niet verplicht een bevel tot medebrenging te gelasten wanneer de jongere alleen voor een overtreding terecht moet staan. De (kanton)rechter kan dat echter wel doen, los van de vraag of het OM dat nodig vindt.

⁵ Artikel 488, derde lid Sv brengt met zich mee dat ouders of voogden niet meer behoeven te worden opgeroepen en ook niet meer verplicht zijn te verschijnen zodra de verdachte meerderjarig is geworden.

5.5 De Rechtspraak

De taken van de Rechtspraak liggen bij de terechtzitting. Voor, tijdens en na de zitting zijn werkzaamheden nodig. De wijzigingen in deze werkzaamheden ten opzichte van de huidige situatie zijn:

- **Voor de zitting** zal worden nagegaan of de gegevens van degenen die het wettelijk gezag over de minderjarige uitoefenen correct zijn. Dat gebeurt bij voorkeur aan de hand van een uitdraai van het GBA- en gezagsregister die het OM al in het strafdossier heeft opgenomen.
- **Tijdens de zitting** wordt nog eens nagegaan of de oproeping van ouder(s)/voogd goed is gegaan.
- Daarnaast wordt tijdens de zitting vastgesteld of ouder(s)/voogd aanwezig zijn en gecontroleerd wie de ouders met gezag zijn.
- Er wordt vastgesteld aan de hand van de akten of de personen die het gezag over de minderjarige uitoefenen ook daadwerkelijk zijn opgeroepen en verschenen.
- Bij onjuiste oproeping wordt de zaak aangehouden en zullen ouder(s)/voogd opnieuw opgeroepen worden.
- Bij afwezigheid van ouder(s)/voogd wordt bepaald of de zaak moet worden aangehouden en of een bevel van medebrenging moet worden gelast.⁶
- Er wordt (indien nodig) een nieuwe zittingsdatum bepaald.
- **Na de zitting** wordt (waar nodig) een proces-verbaal van aanhouding vastgesteld, bevel(en) tot medebrenging opgemaakt en verstuurd en volgt behandeling van de zaak op de nieuwe zittingsdatum.

In de werklastinschatting bij de brief van de Rechtspraak aan de minister van november 2008 wordt de extra werklast van de verplichte verschijning van ouders op 24 fte geschat in het eerste jaar oplopend naar 29 fte in het zesde jaar na invoering. Bij het scenario waar de rechter een afwijkingsmogelijkheid heeft, is dit respectievelijk 16 en 21 extra fte.⁷ De werkzaamheden zijn volgens de Rechtspraak moeilijk te isoleren van de rest van het wetsvoorstel met de vele amendementen. Daarnaast is de Raad niet gewend om in fte's te rekenen. Dat de wet voor extra werkzaamheden leidt, is echter duidelijk. De zitting aanhouden, kost veel tijd en geld. De rechtspraak wordt bekostigd op grond van afgedane zaken (vonnissen). Andere werkzaamheden die extra kosten, zijn de spreektijd van de ouders tijdens de zitting, het bevel tot medebrenging en het oproepen van een tolk in voorkomende gevallen.

Het is voor een rechter erg lastig om vooraf goed in te schatten of de aanwezigheid van een of beide ouders wel of niet in het belang van de

⁶ Het OM stuurt uiteindelijk het bevel tot medebrenging naar de politie.

⁷ De reden dat de kosten kunnen oplopen is te vinden in de verwachting dat het wetsvoorstel Versterking positie slachtoffers, waar de verplichte verschijning van ouders deel van uitmaakt, op termijn leidt tot meer zaken in hoger beroep. De praktijk wijst volgens de respondenten uit dat vaker in hoger beroep wordt gegaan als de vordering van de benadeelde partij is toegewezen. De Raad gaat uit van meer civiele voegingen in strafzaken en dus van meer zaken.

minderjarige is. Het uitgangspunt zal zijn dat de aanwezigheid van ouders altijd in het belang van de minderjarige is. Als de rechter snel zou oordelen dat dit niet zo is, zou dit een diskwalificatie betekenen van de ouder-kindrelatie. Ook de wetgever gaat ervan uit dat de aanwezigheid altijd in het belang van het kind is. Bij het wetsartikel met betrekking tot de verplichte verschijning is dit een achterliggende gedachte en ook in verdragen worden ouders aangemerkt als direct betrokken. Er wordt daarbij uitgegaan van goede verhoudingen. In beginsel zal een zaak volgens de Raad voor de Rechtspraak altijd aangehouden worden bij afwezigheid van de ouders. Alleen in heel uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld incest) zal de aanwezigheid van ouders niet in het belang van het kind zijn.

Uit interviews met officiers van justitie blijkt dat zij individuele jeugdrechters hebben gesproken die de verwachting hebben uitgesproken zaken niet altijd aan te houden bij afwezigheid van ouders.

6 UITVOERINGSKOSTEN

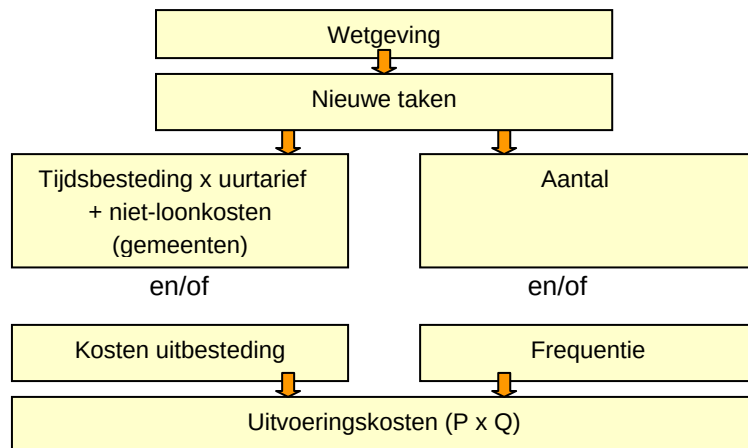
6.1 Drie uitvoeringsscenario's

In dit hoofdstuk worden de uitvoeringskosten van de wetswijziging berekend. Dat gebeurt aan de hand van de volgende bronnen:

- concept-procesbeschrijving aanwezigheidsplicht ouders op zitting (opgesteld door een afvaardiging van alle ketenpartners);
- interviews met vertegenwoordigers van betrokken instellingen;
- aanvullende documentatie verkregen bij de betrokken instellingen;
- impactanalyse van de Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces (Significant, 2008);
- nota Verschijningsplicht ouders van het Openbaar Ministerie (15 september 2010);
- Besluit Tarieven Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders 2010 (BTAG);
- handleiding overheidstarieven 2010.

De kosten worden uiteengezet in termen van P (het product van tijdsbesteding en uurtarief, of het tarief van degene aan wie de handeling is uitbesteed) en Q (aantal handelingen). Op basis hiervan kunnen verschillende scenario's worden berekend. In figuur 6.1 wordt dit schematisch weergegeven.

Figuur 6.1 Schematisch overzicht uitvoeringskosten



Omdat de uitvoeringskosten afhankelijk zijn van keuzes in de uitvoering worden in dit hoofdstuk drie scenario's berekend. Het gaat om een minimum-, maximum en middenvariant. Per variant worden aannames gedaan met betrekking tot de keuzes in de uitvoering. Op basis van deze aannames wordt doorberekend wat de uitvoeringskosten van de verplichte verschijning van ouders zullen zijn in het desbetreffende scenario. In paragraaf 6.2 worden de

belangrijkste bouwstenen of variabelen voor de scenario's beschreven en berekend.

6.2 Variabelen

6.2.1 Aantal jeugdzittingen

In 2009 zijn er in Nederland ruim 35.000 jeugdzittingen (zie tabel 6.1). De aanwezigheid van ouders bij (een deel van) deze jeugdzittingen wordt verplicht.

Tabel 6.1 Aantal jeugdzittingen in 2009

Zitting	Meervoudige kamer	Enkelvoudige kamer	Kanton Leerplichtwet	Kanton Overig	Eindtotaal
1e zitting	1.424	12.558	2.649	8.698	25.329
Zittingen overig	1.577	6.054	1.560	554	9.745
Eindtotaal	3.001	18.612	4.209	9.252	35.074

Bron: OM

Wanneer uitsluitend uitgegaan wordt van verplichte aanwezigheid van ouders als het gaat om misdrijven dan zal de aanwezigheidsplicht in 21.613 zaken gelden (3.001 + 18.612). Dit zal het uitgangspunt zijn voor de minimumvariant. Geldt de verplichting ook voor leerplichtzaken, dan gaat het om 25.822 zaken. Dit is het uitgangspunt van de middenvariant. In de maximumvariant worden alle zaken betrokken.

6.2.2 Aanhoudingspercentage

Jeugdzittingen zullen moeten worden aangehouden bij de afwezigheid van de ouder(s). Op grond van de interviews wordt in de berekening van de uitvoeringskosten gewerkt met aanhoudingspercentages van respectievelijk tien, twintig en dertig procent.

6.2.3 Handhaving

Er zijn verschillende invullingen te geven aan de handhaving van de verschijningsplicht. De wet schrijft medebrenging van ouders door de politie voor als mogelijkheid wanneer ouders niet ter zitting verschijnen. In interviews wordt echter ook uitgegaan van extra politie-inzet voorafgaand aan de nieuwe zitting. Ouders zouden door de politie overgehaald kunnen worden om bij de zitting aanwezig te zijn.

6.2.4 Eén of twee ouders?

De aanwezigheidsplicht geldt voor beide ouders. Als ouders gescheiden wonen, heeft dat dus gevolgen voor de uitvoering van bijvoorbeeld de oproeping en de medebrenging van ouders. In de minimumvariant wordt er uitgegaan van de verplichte aanwezigheid van twee ouders die op hetzelfde adres wonen. In de middenvariant zullen ouders in een kwart van de gevallen gescheiden zijn en daarom op gescheiden adressen wonen. In de maximumvariant wordt ten slotte uitgegaan van gescheiden adressen in de helft van de gevallen.¹

6.2.5 Uitvoeringskosten

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitvoeringskosten per eenheid van de verschillende taken in het kader van de verplichte verschijning van ouders.

Tabel 6.2 Uitvoeringskosten per eenheid verplichte verschijning ouders in euro

Taak	Uitvoerende instantie	Uitvoeringskosten
Foldermateriaal ²	RvdK	€ 0,40
Oproepbrief (per post)	OM	€ 0,44
Oproepbrief (betekend) ³	OM	€ 69,57
GBA-verificatie ⁴	OM	€ 0,18
Raadplegen gezagsregister	OM	Onbekend
Overtuigen door wijkagent	Politie	€ 62,50
Uitvaardigen bevel tot medebrenging ⁵	OM	€ 35,50
Medebrenging ouders ⁶	Politie	€ 375
Medebrenging ouders ⁷	Politie	€ 750
Kosten Rechtspraak	Rechtspraak	Onbekend

Twee kostenposten zijn nog onbekend. Het betreft de kosten van het raadplegen van het gezagsregister door het OM en de kosten van de

¹ Minstens vijftien procent van de kinderen maakt een scheiding mee. (<http://www.nji.nl/smartsite.dws?id=113708>). We veronderstellen dat dit percentage onder minderjarige delinquenten hoger ligt.

² Uitgaande van 250 folders voor €100.

³ Bron: Besluit Tarieven Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders 2010. Het betekenen van een oproepbrief is niet hetzelfde als de aangetekende versturing ervan. Betekenen gebeurt door een gerechtsdeurwaarder.

⁴ Bron: OM.

⁵ Bron: Impactanalyse Significant.

⁶ Bron: Impactanalyse Significant.

⁷ Bron: Politie-interviews. De politie schat de tijdsbesteding en daarmee de kosten van de medebrenging van ouders hoger in dan de impactanalyse.

Rechtspraak. De hoogte van deze kostenposten is sterk afhankelijk van de invulling die de handelingen zullen krijgen. De koppeling van het digitale gezagsregister aan het OM staat gepland voor half 2011.⁸ De kosten zijn nog onbekend.

De jeugdrechter zal er voornamelijk administratieve taken bij krijgen. Er moet een aantal zaken nagegaan worden die eerder zijn uitgezocht door het OM of andere ketenpartners. Dit zijn extra werkzaamheden, maar ze zullen niet tot aanzienlijk grotere werklast leiden. De grootste kostenpost voor de Rechtspraak is het aanhouden van de terechtzittingen. Wat een nieuwe zitting kost, is niet duidelijk. De Rechtspraak zelf verwacht dat de verplichte verschijning tussen de 16 en 21 extra fte zal kosten.⁹

6.3 Scenario 1: minimumvariant

6.3.1 Aannames

In het eerste scenario wordt uitgegaan van de volgende aannames:

- in kantonzaken geldt de verplichte verschijning niet. Daarmee gaat het om 21.613 jeugdzittingen per jaar;
- de oproepbrief aan ouders wordt verzonden per gewone post;
- ouders wonen op hetzelfde adres;
- jeugdrechters zullen tien procent van de zaken aanhouden bij afwezigheid van de ouder(s);
- als een zaak aangehouden wordt, en ouders zijn vervolgens afwezig, volgt medebrenging.

6.3.2 Uitvoeringshandelingen

In de minimumvariant van de uitvoering van de verplichte verschijning dienen in ieder geval de volgende uitvoeringshandelingen verricht te worden:

- De politie neemt in het proces-verbaal, naast het adres van de minderjarige, ook het adres van de ouder(s) op.
- De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) zal ouders in de vorm van folders en gesprekken inlichten over de verplichte verschijning.
- Het Openbaar Ministerie (OM) zal een adrescontrole doen in de Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA) en een oproepbrief versturen.
- Een deel van de zittingen zal door de jeugdrechters aangehouden worden vanwege de afwezigheid van de ouder(s).
- Indien ouders niet ter zitting verschijnen, wordt door het OM een bevel van medebrenging uitgevaardigd en de zitting opnieuw gepland.
- De politie brengt de bevelen tot medebrenging ten uitvoer.

⁸ Elke rechtbank in Nederland heeft een gezagsregister. Inzage is momenteel mogelijk door een verzoek daartoe bij de griffie van de rechtbank.

⁹ Bron: brief november 2008.

6.3.3 Uitvoeringskosten

Het opnemen van het adres van de ouder(s)/voogd in het proces-verbaal door de politie brengt geen noemenswaardige extra werkzaamheden met zich mee.

De Raad zal ouders moeten informeren over de verplichte verschijning. Zij zullen dit naast in de gesprekken met ouders (geen extra werkzaamheden) doen aan de hand van foldermateriaal. Alle ouders zullen deze folders moeten krijgen. Er moet dus worden uitgegaan van alle 21.613 zaken. De drukkosten van deze folders zijn naar schatting een kleine **€ 9.000**.¹⁰

Het opstellen van een brief waarin ouders ter zitting worden opgeroepen, zal voor het OM geen noemenswaardige werkzaamheden opleveren. De oproepingsbrief verzenden echter wel. De totale kosten daarvan bedragen bij verzending per gewone post ruim **€ 9.500** per jaar (zie tabel 6.3).

Tabel 6.3 Uitvoeringskosten verzenden oproepingsbrief (OM)

Taak	P	Q	Totale kosten (€)
Verzenden oproepingsbrief	€ 0,44	21.613	9.510

Adrescontrole in het GBA is daarbij nodig. Het OM heeft momenteel al een abonnementsvoorziening op het GBA voor verdachten en veroordeelden in het strafrecht. Op grond van de wettelijke verplichting om aan te sluiten op de basisregistraties, moet het OM GBA-verificaties doen voor alle burgers die in aanraking komen met het OM. Dat zijn naast ouders ook instellers van Mulderberoepen, slachtoffers van strafbare feiten en getuigen in strafzaken. De totale kosten van deze operatie worden geraamd op ongeveer € 300.000 (eenmalig in 2010). Het is onduidelijk of bevraging van het systeem ook betaald moet worden. Mocht dat zo zijn, dan worden de kosten daarvan geschat op 18 eurocent per bevraging. De totale kosten per jaar zijn naar schatting **€ 3.890** (zie tabel 6.4).

Tabel 6.4 Uitvoeringskosten GBA-verificatie (OM)

Taak	P	Q	Totale kosten (€)
GBA-verificatie	€ 0,18	21.613	3.890

In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat ouders in tien procent van de zaken niet verschijnen. De zaak dient in die gevallen aangehouden te worden en dat houdt het herplannen van de zitting in en het uitvaardigen van een bevel tot medebrenging. Deze handelingen kosten naar schatting **€ 77.000** (zie tabel 6.5).

¹⁰ Uitgaande van 250 folders voor € 100.

Tabel 6.5 Uitvoeringskosten bevel medebrenging/herplannen zitting (OM)

Taak	P	% aanhouding	Q	Totale kosten (€)
Bevel tot medebrenging en herplannen zitting	€ 35,50	10	2161	77.000

Het ten uitvoer brengen van de uitgevaardigde bevelen tot medebrenging kost de politie naar schatting **€ 810.000** op jaarbasis (zie tabel 6.6).

Tabel 6.6 Uitvoeringskosten medebrenging ouders (Politie)

Taak	P	% aanhouding	Q	Totale kosten (€)
Medebrenging ouders	€ 375,-	10	2161	810.000

De totale uitvoeringskosten uitgaande van scenario 1 zijn op een rij gezet in tabel 6.7.

Tabel 6.7 Totale uitvoeringskosten scenario 1

Taak	Uitvoeringskosten (€)
Foldermateriaal (RvdK)	8.650
Verzenden oproepbrieven (OM)	9.510
GBA-verificatie (OM)	3.890
Herplannen zitting en bevel tot medebrenging (OM)	77.000
Medebrenging ouders (Politie)	810.000
Totaal	909.050

6.4 Scenario 2: middenvariant

6.4.1 Aannames

In het tweede scenario wordt uitgegaan van de volgende aannames:

- in leerplichtzaken geldt de verplichte verschijning ook. Daarmee gaat het om 25.822 jeugdzittingen per jaar;
- de oproepbrief aan ouders wordt verzonden per gewone post;
- jeugdrechters zullen twintig procent van de zaken aanhouden bij afwezigheid van de ouder(s);
- doordat de politie ouders vooraf overtuigt van het nut van de aanwezigheid ter zitting, is medebrenging van ouders in tien procent van de zaken noodzakelijk.

6.4.2 Uitvoeringshandelingen

In de middenvariant van de uitvoering van de verplichte verschijning dienen in ieder geval de volgende uitvoeringshandelingen gedaan te worden:

- de politie neemt in het proces-verbaal, naast het adres van de minderjarige, ook het adres van de ouder(s) op;

- de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) zal ouders in de vorm van folders en gesprekken inlichten over de verplichte verschijning;
- het Openbaar Ministerie (OM) zal een adrescontrole doen in de Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA) en een oproepbrief versturen;
- een deel van de zittingen zal door de jeugdrechters aangehouden worden vanwege de afwezigheid van de ouder(s);
- de politie probeert ouders voor de nieuwe zitting te overtuigen van het nut van hun aanwezigheid;
- indien ouders niet ter zitting verschijnen, wordt door het OM een bevel van medebrenging uitgevaardigd en de zitting opnieuw gepland;
- de politie brengt de bevelen tot medebrenging ten uitvoer (omdat ouders vooraf overtuigd zijn door de politie, zijn dat er minder).

6.4.3 Uitvoeringskosten

In dit scenario wordt uitgegaan van 25.822 zaken. In een kwart van de gevallen zullen ouders echter op gescheiden adressen wonen. Daarmee moeten ouders op 32.278 adressen geïnformeerd worden. De drukkosten van folders voor de RvdK zijn naar schatting **€ 12.911**.

Tabel 6.8 Uitvoeringskosten folders (RvdK)

Taak	P	Q	Totale kosten (€)
Foldermateriaal	€ 0,40	32.278	12.911

De totale kosten van het verzenden van de oproepbrief door het OM bedragen bij verzending per gewone post in dit scenario naar schatting **€ 14.202** per jaar (zie tabel 6.9).¹¹

Tabel 6.9 Uitvoeringskosten verzenden oproepingsbrief (OM)

Taak	P	Q	Totale kosten (€)
Verzenden oproepingsbrief	€ 0,44	32.278	14.202

Ook de kosten van GBA-verificatie zijn in dit scenario hoger, ongeveer **€ 5.810**.

Tabel 6.10 Uitvoeringskosten GBA-verificatie (OM)

Taak	P	Q	Totale kosten (€)
GBA-verificatie	€ 0,18	32.278	5.810

¹¹ Het OM stelt dat wanneer na onderzoek naar de reden van niet verschijnen blijkt dat dit aan de oproeping was gelegen, de rechter het OM opdracht kan geven de volgende oproep te betekenen in plaats van via de reguliere post te versturen (zie paragraaf 5.4). Hoe vaak de rechter dit zal doen is niet te schatten en daarom niet in deze variant meegenomen. Het betekenen van een oproepbrief kost 69,57 euro (zie tabel 6.2).

De politie zal ouders voor de nieuwe zitting proberen te overtuigen van het nut om ter zitting aanwezig te zijn. Dat zal een wijkagent naar schatting een half uur kosten (à € 62,50). De totale kosten zijn bij een aanhoudingspercentage van twintig procent naar schatting **€ 403.469**.

Tabel 6.11 Uitvoeringskosten ouders overtuigen (Politie)

Taak	P	% aanhouding	Q	Totale kosten (€)
Overtuigen door politie	€ 62,50	20	6.456	403.469

Doordat de politie een deel van de mensen zal overtuigen, is medebrenging niet voor alle ouders noodzakelijk. De medebrenging van tien procent van de ouders kost in dit scenario naar schatting **€ 114.585** (zie tabel 6.12).

Tabel 6.12 Uitvoeringskosten bevel medebrenging/herplannen zitting (OM)

Taak	P	% aanhouding	Q	Totale kosten (€)
Bevel tot medebrenging en herplannen zitting	€ 35,50	10	3.228	114.585

Het ten uitvoer brengen van de uitgevaardigde bevelen tot medebrenging kost de politie naar schatting **€ 1.210.406** op jaarbasis (zie tabel 6.13). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat dat nog in tien procent van de gevallen noodzakelijk is.

Tabel 6.13 Uitvoeringskosten medebrenging ouders (Politie)

Taak	P	% aanhouding	Q	Totale kosten (€)
Medebrenging ouders	€ 375,-	10	3.228	1.210.406

De totale uitvoeringskosten uitgaande van scenario 2 zijn op een rij gezet in tabel 6.14.

Tabel 6.14 Totale uitvoeringskosten scenario 2

Taak	Uitvoeringskosten (€)
Foldermateriaal (RvdK)	12.911
Verzenden oproepbrieven (OM)	14.202
GBA-verificatie (OM)	5.810
Overtuigen ouders (Politie)	403.469
Herplannen zitting en bevel tot medebrenging (OM)	114.585
Medebrenging ouders (Politie)	1.210.406
Totaal	1.761.383

6.5 Scenario 3: maximumvariant

6.5.1 Aannames

In het derde scenario wordt uitgegaan van de volgende aannames:

- in alle kantonzaken geldt de verplichte verschijning ook. Daarmee gaat het om 35.074 jeugdzittingen per jaar;
- de oproepbrief aan ouders wordt betekend;
- jeugdrechters zullen dertig procent van de zaken aanhouden bij afwezigheid van de ouder(s);
- als een zaak aangehouden wordt, en ouders zijn vervolgens afwezig, volgt medebrenging.

6.5.2 Uitvoeringshandelingen

In de maximumvariant van de uitvoering van de verplichte verschijning dienen in ieder geval de volgende uitvoeringshandelingen gedaan te worden:

- de politie neemt in het proces-verbaal, naast het adres van de minderjarige, ook het adres van de ouder(s) op;
- de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) zal ouders in de vorm van folders en gesprekken inlichten over de verplichte verschijning;
- het Openbaar Ministerie (OM) zal een adrescontrole doen in de Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA) en een oproepbrief versturen;
- het OM zal het gezagsregister raadplegen;
- een deel van de zittingen zal door de jeugdrechters aangehouden worden vanwege de afwezigheid van de ouder(s);
- indien ouders niet ter zitting verschijnen, wordt door het OM een bevel van medebrenging uitgevaardigd en de zitting opnieuw gepland;
- de politie brengt de bevelen tot medebrenging ten uitvoer.

6.5.3 Uitvoeringskosten

In dit scenario wordt uitgegaan van 35.074 zaken. In de helft van de gevallen zullen ouders echter op gescheiden adressen wonen. Daarmee moeten ouders op 52.611 adressen geïnformeerd worden. De drukkosten van folders voor de RvdK zijn naar schatting **€ 21.044**.

Tabel 6.15 Uitvoeringskosten folders (RvdK)

Taak	P	Q	Totale kosten (€)
Foldermateriaal	€ 0,40	52.611	21.044

Het betekenen van een verzoekschrift met oproeping door een gerechtsdeurwaarder kost 69,57 (inclusief btw).¹² De totale kosten van het

¹² Besluit Tarieven Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders 2010 (BTAG).

verzenden van de oproepbrief door het OM bedragen bij betekening in dit scenario naar schatting **€ 3.660.147** per jaar (zie tabel 6.16).

Tabel 6.16 Uitvoeringskosten betekenen oproepingsbrief (OM)

Taak	P	Q	Totale kosten (€)
Betkenen oproepingsbrief	€ 69,57	52.611	3.660.147

De kosten van GBA-verificatie zijn naar schatting **€ 9.470**.

Tabel 6.17 Uitvoeringskosten GBA-verificatie (OM)

Taak	P	Q	Totale kosten (€)
GBA-verificatie	€ 0,18	52.611	9.470

Het gezagsregister is openbaar (artikel 1:244 BW). Het inzien van het gezagsregister en het verzoek daartoe bij de Rechtspraak zijn gratis. Het OM heeft momenteel geen digitale toegang tot het gezagsregister. Daarom zou het raadplegen van het gezagsregister veel administratieve lasten met zich meebrengen. De verwachting is dat vanaf juli 2011 het gezagsregister gedigitaliseerd kan zijn en gekoppeld wordt aan de GBA.

In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat ouders in dertig procent van de zaken niet verschijnen. De zaak dient in die gevallen aangehouden te worden en dat houdt het herplannen van de zitting in en het uitvaardigen van een bevel tot medebrenging. Deze handelingen kosten naar schatting **€ 560.307** (zie tabel 6.18).

Tabel 6.18 Uitvoeringskosten bevel medebrenging/herplannen zitting (OM)

Taak	P	% aanhouding	Q	Totale kosten (€)
Bevel tot medebrenging en herplannen zitting	€ 35,50	30	15.783	560.307

In deze maximumvariant gaan we uit van een andere kostenberekening van de medebrenging van ouders door de politie. In tegenstelling tot in de eerdere scenario's, die gebaseerd waren op informatie uit een impactanalyse, baseren we ons hierbij op informatie uit politie-interviews. Het bevel tot medebrenging betekent volgens de geïnterviewde politiefunctionarissen de inzet van ten minste twee politieagenten en een auto per adres. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat de politie ook zorgt voor opvang van de achterblijvende minderjarige kinderen in een huishouden. De verwachting van de politie is dat ouders negatief zullen reageren op een aanhouding in de woning en een gijzeling in een cel in het gerechtsgebouw. Het overtuigen van de ouders zal tijd in beslag nemen.

De medebrenging neemt volgens de geïnterviewden de volgende werkzaamheden met zich mee:

- inschatten situatie vooraf (15 minuten);
- overtuigen van ouders (ten minste 30 à 45 minuten);
- administratie (30 minuten);
- vervoer van het bureau naar het betreffende adres, vervolgens naar de rechtbank en weer terug naar het bureau (ten minste 60 minuten);
- opvang kinderen (45 minuten).

Totaal kost de medebrenging twee politieagenten en een auto voor de duur van drie uur (€ 250 maal 3 is € 750). Het ten uitvoer brengen van de uitgevaardigde bevelen tot medebrenging kost de politie in dit scenario naar schatting **€ 11.837.475** op jaarbasis (zie tabel 6.19).

Tabel 6.19 Uitvoeringskosten medebrenging ouders (Politie)

Taak	P	% aanhouding	Q	Totale kosten (€)
Medebrenging ouders	€ 750	30	15.783	11.837.475

De totale uitvoeringskosten uitgaande van scenario 2 zijn op een rij gezet in tabel 6.20.

Tabel 6.20 Totale uitvoeringskosten scenario 3

Taak	Uitvoeringskosten (€)
Foldermateriaal (RvdK)	21.044
Betekenen oproepbrieven (OM)	3.660.147
GBA-verificatie (OM)	9.470
Raadplegen gezagsregister (OM)	?
Herplannen zitting en bevel tot medebrenging (OM)	560.307
Medebrenging ouders (Politie)	11.837.475
Totaal	16.088.443

6.6 Conclusie

Op basis van het bovenstaande is de inschatting dat de uitvoeringskosten van de verplichte verschijning van ouders minimaal **€ 909.050** per jaar zullen zijn. Uitgaande van een middenvariant zullen de uitvoeringskosten ruim **1,7 miljoen euro** zijn. De maximale uitvoeringskosten van de verplichte verschijning van ouders zijn naar schatting ongeveer **16 miljoen euro**. De kosten voor de Rechtspraak zijn in de drie scenario's buiten beschouwing gelaten. Een schatting van het aantal extra fte's dat de Wet versterking positie slachtoffers (met als onderdeel daarvan de verschijningsplicht voor ouders) met zich meebrengt voor de Rechtspraak is opgenomen in hoofdstuk 5 van dit rapport.

7 VERVOLGONDERZOEK

7.1 Inleiding

Wanneer de Wet verplichte aanwezigheid van ouders eenmaal van kracht is en er ervaring is opgedaan met de verplichte aanwezigheid, wordt het nuttig en interessant om het effect van de invoering van de wet te evalueren. Er zit echter een aantal haken en ogen aan een effectevaluatie. Dit wordt in de volgende paragraaf besproken. In paragraaf 7.3 doen we een voorstel voor een alternatief.

7.2 Knelpunten effectevaluatie

Het doel van de verplichte aanwezigheid is het terugdringen van de recidive onder jeugdige delinquenten. In de gereconstrueerde beleidstheorie hebben we gezien dat dit via vijf mechanismen (subdoelen) gerealiseerd zou moeten worden:

1. ouders in staat stellen hun opvoedkundige taak uit te voeren;
2. ouders de gelegenheid bieden hun kind te steunen;
3. een bijdrage leveren aan de effectiviteit van de jeugdsanctie;
4. zorgen voor meer begrip bij slachtoffers;
5. onwetendheid bij ouders wegnemen.

Een effectevaluatie zou zich moeten richten op de vraag of de wet het gewenste effect heeft op recidive onder jeugdige delinquenten (daling in recidive) en of er effecten worden gesorteerd op bovenstaande subdoelen. Er is echter een drietal knelpunten te onderscheiden bij een dergelijke effectevaluatie.

1. Het effect van de verplichte aanwezigheid van ouders op het ultieme doel, namelijk recidive vermindering, kan niet geïsoleerd worden van andere effecten.

Ten eerste kan een effect op recidive pas langere tijd na de zitting worden vastgesteld. Echter in deze periode vinden interventies plaats (jeugdsanctie, maatregel) plaats waarvan verwacht wordt dat deze invloed zal zijn op het gedrag en dus de recidive. Ten tweede zijn op dit moment in de justitiële jeugdzorgketen verschillende maatregelen naast elkaar van kracht die alle tot doel hebben om de recidive onder jeugdige delinquenten te verminderen. Deze maatregelen passen veelal in de sfeer van de zogenoemde *What Works* beginselen, waarbij aandacht is voor het expliciteren van veranderbare criminogene factoren die aangepakt moeten worden, behoefte en responsiviteit van jongeren en *evidence-based* methoden en interventies. Het mogelijke effect van de verplichte aanwezigheid van ouders op de zitting op de

recidive van het kind kan dan niet worden geïsoleerd van de effecten van andere maatregelen die van kracht zijn.

2. Het effect van de verplichte aanwezigheid van ouders op de subdoelen kan niet op concrete wijze worden gemeten en vastgesteld.

De veronderstelde subeffecten van de verplichte aanwezigheid zijn:

- verbeterde opvoedvaardigheden,
- betere ondersteuning van het kind,
- beter passende jeugdsancties,
- meer begrip bij slachtoffers,
- minder onwetendheid bij ouders.

Om dergelijke effecten adequaat te kunnen vaststellen, is een controlegroep nodig ter vergelijking van de situatie met verplichtstelling en de situatie zonder verplichtstelling. Als controlegroep zou een controlearrondissement gekozen kunnen worden, waarbij de verplichtstelling niet van kracht is. De wet wordt echter per 1 januari 2011 ingevoerd. Vergelijking op basis van controlecondities is dus niet (meer) mogelijk. Een redelijk alternatief is dan de methode van een voor- en nameting, waarbij de voormeting de situatie voor de verplichtstelling moet weergeven. De benodigde informatie is echter niet van dien aard dat deze na de invoering van de wet kan worden verkregen (zoals bijvoorbeeld met politiecijfers uit voorbijgaande jaren wel mogelijk is). Ten slotte is een aantal effecten, zoals verbeterde opvoedvaardigheden, op zichzelf zeer moeilijk meetbaar. Verbeteringen in opvoedvaardigheden worden pas zichtbaar op het moment dat meerdere metingen bij dezelfde personen (gezinnen) worden verricht.

3. De theoretische en empirische bevindingen schieten tekort om een puur theoriegeleide effectevaluatie te doen.

Eerder in dit rapport hebben we geconcludeerd dat de gereconstrueerde beleidstheorie onvoldoende wetenschappelijk gefundeerd is. Hoewel er algemene theoretische aanknopingspunten zijn, ontbreekt het volledig aan specifieke empirische evidentie en specifieke theoretische onderbouwing. Zodoende zou een effectevaluatie puur op basis van de theorie en empirie geen bruikbaar resultaat opleveren. Het resultaat zou namelijk niet met enige zekerheid generaliseerbaar zijn naar de praktijk.

7.3 Voorstel procesevaluatie

Uit de voorafgaande paragraaf is duidelijk geworden dat een effectevaluatie van de Wet verplichte aanwezigheid geen optie is. Een alternatief dat inzicht in de vernieuwde situatie rondom de verplichting verschaft is een procesevaluatie. Hierbij kunnen drie onderdelen worden onderscheiden: registratie

van een aantal variabelen, inventarisatie van ervaringen met de verplichte aanwezigheid en een evaluatie van werkprocessen. We lichten de drie onderdelen hieronder kort toe.

Registratie

Uit het huidige onderzoek is gebleken dat cijfers, bijvoorbeeld met betrekking tot de aanwezigheid van één ouder, en de aanwezigheid van twee ouders op zitting, op dit moment niet voor handen is. In feite is hiermee gezegd dat er onduidelijkheid is over de omvang van het probleem van afwezigheid van ouders. Het zou daarom nuttig zijn om deze en gerelateerde informatie te registreren in een procesevaluatie. De volgende zaken zijn dan van belang:

- de aan- en afwezigheid van één en twee ouder(s);
- de redenen van afwezigheid van de ouder(s);
- het aantal aangehouden zaken vanwege de afwezigheid van de ouder(s);
- het aantal zaken dat doorgang vindt zonder de aanwezigheid van de ouder(s);
- de beweegredenen (van de rechters) om zaken zonder aanwezigheid van de ouder(s) door te laten gaan;
- het aantal zaken waarin (een) ouder(s) wordt/worden medegebracht.

Inventarisatie ervaringen

Hoewel effecten op de recidive en de vijf subdoelen niet systematisch in kaart kunnen worden gebracht, kan het van groot nut zijn om gesprekken te houden met betrokkenen over hun ervaringen ten aanzien van de verplichte aanwezigheid van ouders op zitting. Interessante kandidaten zijn dan jeugdrechters, officieren van justitie, ouders van jonge verdachten, verdachten zelf, slachtoffers en advocatuur (van verdachte en slachtoffer).

In gesprekken met rechters, OvJ's en advocaten zou aan de orde kunnen komen:

- hoeveel vertraging het aanhouden van een zaak gemiddeld oplevert;
- hoeveel zaken problematisch verlopen door de verplichte aanwezigheid van ouders, wat er precies misgaat en waar dat aan ligt;
- hoeveel zaken juist goed verlopen door de verplichte aanwezigheid van ouders en waar dit aan ligt;
- voor- en nadelen van de wet,
- specifiek voor rechters: hoe zij tot een afweging komen om een zaak wel of niet doorgang te laten vinden met of zonder ouder(s).

Ook kan gevraagd worden om een vergelijking te maken met de situatie voor de invoering van de wet.

In gesprekken met ouders en jonge verdachten zou aan de orde kunnen komen:

- wat hun mening is ten aanzien van de verplichte aanwezigheid;
- wat zij van de wijze van oproepen vinden;

- hoe de aanwezigheid op zitting hen heeft beïnvloed;¹
- als het van toepassing: hoe zij de aanhouding van de zaak en de medebrenging hebben ervaren en of (en hoe) dit hun houding op de zitting heeft beïnvloed.

Met de slachtoffers kunnen deels dezelfde onderwerpen worden besproken. Tevens is het belangrijk om te bespreken of zij door de aanwezigheid van de ouders van de verdachte meer begrip voor de situatie krijgen en zodoende de gebeurtenis beter hebben kunnen verwerken.

Werkprocessen

Tot slot zou de procesevaluatie zich kunnen richten op werkprocessen rondom de verplichte aanwezigheid. In hoofdstuk 5 is beschreven wat de gevolgen zijn voor de werkprocessen van politie, RvdK, OM en de rechtspraak wanneer de wet is ingevoerd. In de evaluatie kan voor deze ketenpartners worden nagegaan:

- in hoeverre de genoemde stappen in de werkprocessen worden doorlopen;
- hoeveel extra tijd hiermee gemoeid is (per onderdeel);
- welke knelpunten zich voordoen;
- in hoeverre werkprocessen overeenkomen in de verschillende arrondissementen.

7.4 Samenvatting

Een effectevaluatie van de wet is niet goed mogelijk. Een procesevaluatie is een acceptabel alternatief dat inzicht kan bieden in werkprocessen, ervaringen met de verplichtstelling van betrokkenen en het aantal zaken waarin afwezigheid, aanhouding en medebrenging van toepassing is.

¹ Hierbij moet specifiek gedacht worden aan opvoeding, steun, schaamte et cetera.

8 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan. De trefwoorden corresponderen met de vragen zoals die in hoofdstuk 1 van dit rapport worden gepresenteerd.

8.1 De huidige situatie

Afwezigheid	In dit onderzoek is geen meting van de aanwezigheid van ouders bij rechtszaken tegen hun minderjarige kinderen uitgevoerd. De Raad voor de Rechtspraak komt na een inventarisatie onder kinderrechters tot de conclusie dat in zeventig procent van de rechtszaken ouders aanwezig zijn. De geïnterviewde procesvertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de officieren van justitie noemen een percentage van tachtig à negentig procent. Dit gaat om zaken waarin ten minste één ouder aanwezig is. Als het gaat om de aanwezigheid van beide ouders, zijn de schattingen lager: in circa zeventig procent van de jeugdzaken zouden beide ouders aanwezig zijn. De meest genoemde oorzaken van afwezigheid zijn werk, onwetendheid of een bewuste keuze. Andere, minder vaak genoemde oorzaken zijn ziekte, het ontbreken van vervoer, geringe betrokkenheid, schaamte en onverschilligheid.
Oorzaken	
Gevolgen	De formeel juridische gevolgen van de afwezigheid van ouders zijn in de huidige situatie niet groot. Nadelige effecten van de afwezigheid van ouders voor de minderjarige zelf worden vooral door de vertegenwoordigers van de RvdK genoemd. Ouders missen informatie en uitleg en daarmee begrip. Daarnaast mist de jongere de steun van zijn ouders. Anderzijds stelt de afwezigheid van ouders jongeren in staat zonder tegenspraak hun (niet altijd Maatregelen waarheidsgetrouwe) versie van het verhaal te vertellen. Er zijn in het verleden maatregelen getroffen om ouders beter bij jeugdzaken te betrekken. Voor zover nu bekend, zijn deze maatregelen succesvol. In Utrecht wordt OTP-voorlichting aangeboden aan Marokkaanse ouders. Daarnaast wordt ook de vrijwillige verschijning van alle ouders bevorderd in de pilot Versterken Betrokkenheid Ouders. Ook hebben enkele pilots plaatsgevonden bij de RvdK.

8.2 De beleidstheorie

Beleidstheorie	Doelstellingen van de invoering van de verplichte verschijning zijn af te leiden uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Aanvullend zijn interviews gehouden met de indieners en is literatuuronderzoek gedaan om tot een beleidstheorie te komen.
----------------	---

Doelstelling	<p>De hoofddoelstelling van de verplichte verschijning van ouders bij de rechtszaak tegen hun minderjarige kind is het verminderen van recidive bij de jeugdige delinquent. Subdoelen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ouders in staat stellen hun opvoedkundige taak uit te voeren; • ouders de gelegenheid bieden hun kind te steunen; • een bijdrage leveren aan de effectiviteit van de jeugdsanctie; • zorgen voor meer begrip bij slachtoffers; • onwetendheid bij ouders wegnemen.
Mechanismen	Op basis van het onderzoek concluderen we dat de houdbaarheid van de beleidstheorie over het geheel genomen matig is. Op grond van empirische literatuur zijn hooguit globale aanwijzingen te vinden voor de veronderstelde werkzame mechanismen. Dit geldt voor de mate waarin ouders hun opvoedkundige taak beter kunnen uitvoeren, hun kind beter kunnen ondersteunen en voor meer begrip kunnen zorgen bij het slachtoffer. Op het zeer specifieke terrein van <i>verplichte</i> aanwezigheid van ouders biedt de literatuur echter geen ondersteuning voor de beleidstheorie, eenvoudigweg omdat gerichte studies vooralsnog ontbreken.
Empirisch bewijs	
Veldkennis	Over het algemeen genomen is de beleidstheorie volgens professionals in het werkveld enigszins houdbaar. Professionals kunnen zich vinden in de werkzame mechanismen van ondersteuning van het kind, een meer effectieve sanctie en het wegnemen van onwetendheid, maar hebben minder vertrouwen in de veronderstelde werkzame mechanismen ter bevordering van de opvoedkundige taak en het zorgen voor meer begrip bij slachtoffers.
Beleid	Tot slot zien we dat de variabelen in de werkzame mechanismen redelijk manipuleerbaar zijn door beleidsmaatregelen. Onwetendheid van ouders is het best te beïnvloeden door beleid. De steun voor het kind en de effectiviteit van de sanctie zijn deels manipuleerbaar; de maatregel van verplichte verschijning kan de voorwaarde voor steun en een beter oordeel door de rechter, namelijk aanwezigheid op de zitting, beïnvloeden. Ook begrip bij slachtoffers is, zij het beperkt, manipuleerbaar. Opvoedkundige vaardigheden zijn moeilijk beïnvloedbaar via de verplichte aanwezigheid.
Aansluiting bij oorzaken	Als gekeken wordt naar de oorzaken van het probleem van afwezige ouders, is vooral de onwetendheid van ouders een factor die door de verplichte aanwezigheid zou kunnen worden weggenomen. Ook zullen ouders die vanwege werkverplichtingen wegblijven in de nieuwe situatie prioriteiten moeten stellen. De overige oorzaken zijn in geringe mate beïnvloedbaar. De handhaving van de verschijningsplicht is een heikel punt. Er zal gehandhaafd moeten worden door medebrenging van de ouders door de politie. De verwachting bij de respondenten is dat dit contraproductief zal werken.
Handhaving	

8.3 De uitvoeringspraktijk

Werkproces	De gevolgen voor de inrichting van de organisatie en de indeling van werkprocessen verschillen voor de betrokken instellingen. Vooral voor de politie en het OM zorgt de verplichte verschijning voor een toename of een intensivering van taken. De politie zal de bevelen tot medebrenging ten uitvoer moeten gaan brengen. Dit doet de politie in principe al voor getuigen en verdachten. De verwachting is echter dat ouders relatief vaak medegebracht zullen moeten worden. Daarnaast vraagt de politie zich af of het haar taak is zorg te dragen voor de opvang van achterblijvende minderjarige kinderen en of medebrenging in het algemeen niet sterker een executietaak is dan een politietaak.
Taken	
Informatie	Het OM zal de juistheid van adres- en gezagsgegevens van ouders moeten nagaan. Dat zorgt voor extra handelingen. Ouders moeten bovendien opgeroepen worden om ter zitting aanwezig te zijn. Voor de Rechtspraak en de RvdK zorgt de verplichte verschijning voornamelijk voor een toename van administratieve taken. Bij alle betrokken instellingen zal personele capaciteit moeten worden vrijgemaakt om deze taken op te pakken.
Personeel	
Uitvoering	Omdat nog niet duidelijk is op welke wijze de wet precies uitgevoerd gaat worden, zijn de kosten van de verplichte aanwezigheid in dit onderzoek geschat op basis van drie scenario's. De scenario's variëren op het type zaken waarbij de verplichte aanwezigheid wordt toegepast (wel of geen kantonzaken), het percentage zaken waarbij nu geen ouders aanwezig zijn, de verplichte aanwezigheid van één of beide ouders, de wijze van uitvoering door
Kosten	het OM en de kosten van medebrenging door de politie. In het minimale scenario zullen de uitvoeringskosten 909.050 euro per jaar bedragen. In de middenvariant zijn de uitvoeringskosten ruim 1,7 miljoen euro . In het maximale scenario bedragen de uitvoeringskosten van de verplichte verschijning van ouders ruim 16 miljoen euro .

8.4 Invoering

Complicaties	<p>De invoeringsdatum van de verschijningsplicht voor ouders van minderjarige verdachten is 1 januari 2011. Ten tijde van het afsluiten van de dataverzameling van dit onderzoek (september 2010) was de voorbereiding van de invoering nog niet afgerond. Daarbij spelen meerdere complicaties een rol:</p> <ul style="list-style-type: none">• de precieze omvang van het probleem (het aantal zittingen waar één of beide ouders niet verschijnen) is niet bekend;• de benodigde informatiesystemen (voor geautomatiseerde raadpleging van GBA en gezagsregister) zijn nog niet operationeel;• de mate waarin jeugdrechters zaken zullen aanhouden en de medebrenging van ouders zullen gelasten is nog onduidelijk;• nog niet alle keuzes voor de uitvoering zijn gemaakt.
--------------	---

Rand-voorwaarde	Buiten deze complicaties blijkt uit dit evaluatieonderzoek dat het bevorderen van de aanwezigheid van ouders bij jeugdzaken een breed draagvlak heeft. De meerderheid van de geïnterviewde vertegenwoordigers van de meest betrokken instellingen (OM, RvdK, RvdR) betwijfelt of een verplichting de juiste oplossing is voor het probleem van de afwezigheid. Hun verwachting is dat een verplichting op sommige ouders een averechtse werking kan hebben. Dit zou een productieve zitting en een effectieve sanctie niet ten goede komen.
Keuze	Voordat de maatregel ingevoerd wordt is het van belang om vast te stellen hoe de maatregel uitgevoerd zal worden. Ten tijde van het onderzoek was dit nog niet uitgewerkt. Daardoor zijn de kosten nog niet eenduidig te bepalen. De drie scenario's beschrijven drie varianten van de uitvoering die kunnen helpen bij het maken van de noodzakelijke keuzes.
Evaluatie	Ten slotte zal ter evaluatie van de wet gekozen moeten worden voor een procesevaluatie, omdat een effectevaluatie om verschillende redenen niet haalbaar is. Met een procesevaluatie kan in kaart worden gebracht in hoeveel zaken er sprake is van afwezigheid van de ouder(s), aanhouding en medebrenging. Daarnaast is het mogelijk om ervaringen van betrokkenen met de verplichte aanwezigheid te inventariseren.

LITERATUUR

- Baumrind, D. (1966). Effects of authoritative parental control on child behavior. *Child Development*, 887-907.
- Besluit Tarieven Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders 2010 (BTAG).
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge University Press.
- Bosmans, G. Braet, C., van Leeuwen, C., en Beyers, W. (2008). Do parenting behaviors predict externalizing behavior in adolescence or is attachment the neglected third factor? *Journal of Youth and Adolescence*, 373-383.
- Braithwaite, J. (1993). Shame and modernity. *British Journal of Criminology*, 265-281.
- Brons, E., Hilhorst, N. & F. Willemsen (2008). *Het kennisfundament ten behoeve van de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*. Den Haag: WODC.
- Capaldi, B., Chamberlain, P., Patterson, G. (1997). Ineffective discipline and conduct problems in males: Association, late adolescent outcomes, and prevention. *Aggression and Violent Behavior*, 2, 343-353.
- Cotton, K. & Wikelund, K.R. (1989). Close-up #6: Parent involvement in education. *School Improvement Research Series*. Online beschikbaar: <http://www.nwrel.org/scpd/sirs/3/cu6.html>.
- Daly, K. (2001). Conferencing in Australia and New Zealand: variations, research findings, and prospects. In A. Morris & G. Maxwell (Eds.), *Restorative justice for juveniles: conferencing, mediation and circles*. Oxford: Hart Publishing.
- Darby, B.W., & Schlenker, B.R. (1982). Children's reactions to apologies. *Journal of Personality and Social Psychology*, 43, 742-753.
- Exline, J.J. & Baumeister, R. F. (2000). Expressing forgiveness and repentance: benefits and barriers. In M.E. McCullough & C.E. Thoresen (Eds.), *Forgiveness theory: research and practice*. London: Guildford Press.
- Finn, J.D. (1998). Parental engagement that makes a difference. *Educational Leadership*, 55(8), p.20-24.
- Foolen, F. (2010). *Wat werkt bij oudertrainingen?* Nederlands Jeugdinstituut.
- Gottfredson, M & Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Harvell, S., Rodas, B. & Hendey, L. (2004). *Parental Involvement in Juvenile Justice: Prospects and Possibilities*. Georgetown: Center for Research on Children in the U.S.
- Hay, C. (2001). An exploratory test of Braithwaite's reintegrative shaming theory. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 132-153.
- Hepping, K. & Weijers, I. (2009). *OTP-voorlichting voor Marokkaanse ouders*. Utrecht.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley, Los Angeles. London: University of California Press.

- Hoeve, M., Dubas, J., Eichelsheim, V., Van der Laan, P., Smeenk, W. & Gerris, J. (2009). The relationship between parenting and delinquency: A meta-analysis. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 37, 749-775.
- Losoncz, I. & Tyson, G.A. (2007) Parental shaming and adolescent delinquency: A partial test of reintegrative shaming theory. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 40, 161-178.
- Marshall, T.F. (1998). *Restorative justice: an overview*, UK London: Restorative Justice Consortium.
- McCullough, M.E., Pargament, K.I., & Thoresen, C.E. (2000). The psychology of forgiveness: History, conceptual issues, and overview. In M.E. McCullough & C.E. Thoresen (Eds.), *Forgiveness theory: research and practice*. London: Guildford Press.
- Ministerie van Financiën (2009). *Handleiding overheidstarieven 2010*. Ministerie van Financiën, directie begrotingszaken: Den Haag.
- Rovers, B & Boers, R. (2009). *Plan en procesevaluatie van het project Overlastdonatie*. Den Haag: WODC.
- Patterson, G., B. Debaryshe, & E. Ramsey (1989). *A developmental perspective on anti-social behavior*. *American Psychologist*, 44, 329-335.
- Pot, D. (2009). Alle ouders betrekken bij de taakstraf van hun kind? Een exploratief onderzoek naar de effectiviteit van de interventie 'het betrekken van ouders bij de strafzaak' van de Raad voor de Kinderbescherming. (*Scriptie*)
- Sarris, M. (2009). Ouderlijke betrokkenheid en jeugddelinquentie. Een onderzoek naar het betrekken zijn van ouders bij de strafzaak van hun kind en het betere betrekken van allochtone ouders als mogelijkheid om de effectiviteit van taakstraffen van jeugdigen te vergroten. (*Scriptie*)
- Significant (2008). *Versterking positie slachtoffers in het strafproces*. *Impactanalyse*. Barneveld: Significant.
- Weijers, I, M. Brunning en G. de Jonge (2008). Ouders dwingen tot bijwonen jeugdstrafzitting is slecht idee. *Opinie NRC Handelsblad* 29 april 2008.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Aanvullend literatuuronderzoek

Aanvullend op het onderzoek werd in een kort verdiepend literatuuronderzoek nagegaan of er aanwijzingen zijn dat ouderbetrokkenheid in een gedwongen kader in andere dan justitiële omgevingen haar vruchten heeft afgeworpen. Bij het zoeken naar literatuur over de aanwezigheidsplicht voor ouders werden de volgende zoektermen gebruikt:

- parental participation;
- mandatory parental participation.

Literatuur over ouderbetrokkenheid in een gedwongen kader wordt met name gevonden op het gebied van abortus en onderwijs. Er is (vooral in de VS) veel discussie over de betrokkenheid van ouders (en een verplichting daartoe) bij abortus door een minderjarige. Deze verplichting achten wij niet vergelijkbaar met de verplichting tot aanwezigheid van ouders in de rechtszaal.

De verplichting tot betrokkenheid van ouders bij de schoolcarrière van minderjarige kinderen is beter vergelijkbaar met de situatie in de rechtszaal. Het gaat immers om de ontwikkeling van het kind. De gedachte is dat ouders een bijdrage kunnen leveren aan gedragsverandering van hun kind en daarmee hun kind een dienst bewijzen. Op die gedachte is de verplichte aanwezigheid van ouders bij de kinderrechter eveneens gestoeld.

We vinden één relevante studie. In een overzichtsstudie van Harvell et al. (2004) worden bevindingen uit het onderwijs vertaald naar de rechtspraktijk. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

Onderzoek naar ouderbetrokkenheid bij het onderwijs van kinderen laat zien dat ouderbetrokkenheid een positief effect heeft op prestaties van het kind. Des te meer een ouder betrokken is, des te beter zijn de schoolprestaties van het kind (Cotton & Wikelund, 1989). Ander onderzoek toont aan dat het monitoren van en het creëren van tijd en gesprekken met kinderen thuis belangrijker zijn voor het kind dan de fysieke aanwezigheid van ouders op school (Finn, 1998).

Harvell et al. (2004) beschouwen de bovenstaande bevindingen als een ondersteuning van de hypothese dat verplichte verschijning van ouders in de rechtszaal niet de meest productieve methode is om actieve betrokkenheid van ouders te bevorderen. Gecombineerd met de bevindingen van Cotton en Wikelund (1989) ten aanzien van de positieve invloed van training van ouders op schoolprestaties, is dit voor Harvell et al een aanwijzing dat training van ouders effectiever zal zijn dan een aanwezigheidsverplichting in de rechtszaal. Dit ondersteunt de stelling van Ido Weijers et al. (2008) en veel respondenten dat het bevorderen van betrokkenheid van ouders door coaching effectiever zal zijn dan een wettelijke verplichting.

Regioplan Beleidsonderzoek

**Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam**

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl