

Vergaderjaar 2005–2006

30 519

Voorstel van wet van het lid Çörüz tot wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met verruiming van de aansprakelijkheid voor gedragingen van minderjarigen in de leeftijd van veertien tot achttien jaar

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

De kern van het initiatiefwetsvoorstel

In het burgerlijk recht worden in beginsel de rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling geregeld. Wanneer een burger een inbreuk pleegt op een recht van een ander, dan geeft het recht regels omtrent de afhandeling van de aangedane onrechtmatigheid. Een belangrijk grondbeginsel van menig rechtsstelsel is dat degene die schade aan een ander heeft toegebracht, gehouden is die schade te vergoeden. De primaire doelstelling van het civiele aansprakelijkheidsrecht is dan ook om geleden schade te herstellen. Daarnaast kan er een preventieve gedragscorrigerende werking van uitgaan, omdat van tevoren vaststaat dat de aan derden toegebrachte schade in beginsel terugbetaald dient te worden. Dit laatste element komt met name ten aanzien van jeugdigen bijzonder gewicht toe.

De huidige aansprakelijkheidsregeling voor kinderen is evenwel niet geheel in lijn met voormelde uitgangspunten. De wet gaat uit van aansprakelijkheid van ouders en voogden voor hun kinderen tot veertien jaar. Ten aanzien van kinderen van veertien en vijftien jaar kunnen ouders en voogden naast hun kinderen aansprakelijk worden gesteld, maar bestaat de mogelijkheid voor de ouder of voogd om zich te disculperen. Ouders kunnen zich in dergelijke gevallen vrijpleiten voor de gedragingen van hun kind, waardoor verhaal van de schade een lastige zaak wordt. De door een derde geleden schade, toegebracht door een minderjarige van zestien jaar of ouder komt in de meeste gevallen eveneens ten laste van de benadeelde, omdat enkel de jongere zelf aansprakelijk is en meestal niet over toereikend vermogen beschikt. In feite is schade, ontstaan door toedoen van kinderen in de leeftijdscategorie vanaf veertien jaar, haast onmogelijk op de dader te verhalen. Wanneer er sprake is van jeugdige daders, houdt het aansprakelijkheidsrecht onvoldoende rekening met de gevolgen voor de benadeelde.

Uit het hiervoor beschrevene volgt naar de visie van de indiener dat de aansprakelijkheid voor kinderen thans op een wijze geregeld is die niet (langer) past bij de in de samenleving bestaande opvattingen. De relatie

tussen toegebrachte schade en de verhaalsmogelijkheden daarvan, inclusief de rol van de verantwoordelijke individuen daarin, dient op meer eenduidige en rechtvaardige wijze opgenomen te worden in de aansprakelijkheidsregeling. Het wetsvoorstel strekt ertoe – kort gezegd – de thans bestaande risicoaansprakelijkheid van ouders ten aanzien van minderjarige kinderen tot veertien jaar, te verruimen tot alle minderjarige kinderen.

Aanleiding voor het initiatiefwetsvoorstel

Jeugdcriminaliteit veroorzaakt aanzienlijke maatschappelijke onrust. De schade ontstaan in de publieke ruimte door jeugdcriminaliteit en vandalisme bedraagt landelijk miljoenen euro's op jaarbasis. Het aantal gehoorde minderjarige verdachten bedroeg in 2004 65 100 jongeren¹, een stijging van liefst 57% vergeleken met 1995. In 9 901 van deze gevallen ging het om vernieling². Het aantal opnames in justitiële inrichtingen verdrievoudigde bijna in dezelfde periode³. 23,2% van de jongeren geeft aan ooit vernielingen te hebben aangericht, en 19,8% zegt graffiti te hebben aangebracht⁴. Behalve maatschappelijke kosten brengt jeugdcriminaliteit ook een aanzienlijk bedrag aan civiele schade met zich mee. Daarnaast wordt door de overheid, maar ook door particulieren, reeds preventief een groot bedrag uitgegeven in verband met criminaliteit en vandalisme door bijvoorbeeld het afsluiten van verzekeringen. Of het nu de overheid is die de ontstane schade moet herstellen, de civiele benadeelde die met de schade blijft zitten of diens verzekeraar die moet uitkeren – de samenleving draait in alle gevallen op voor de kosten van jeugdcriminaliteit en vandalisme.

Dit is een onwenselijke situatie. Diegene die bewust de schade toebrengt, dient hiervoor ook de verantwoordelijkheid te dragen. Alhoewel deze gedachte – de vernielers betaalt – breed in de samenleving en in principe ook in de wetgeving gedragen wordt, biedt de huidige wettelijke regeling in gevallen dat de schade door een minderjarige wordt toegebracht onvoldoende verhaalsmogelijkheden voor de benadeelde. De huidige civielrechtelijke regelgeving leidt in het geval van minderjarige schadeveroorzakers van veertien jaar of ouder in de praktijk tot een onbevredigend resultaat als het gaat om de vraag wie opdraait voor de kosten van deze vernielingen. Op basis van de huidige wetgeving is het veelal de jongere zelf die als enige aansprakelijk is omdat de ouders zich kunnen disculperen. Daardoor is de benadeelde in veruit de meeste gevallen genoodzaakt zelf de schade voor zijn rekening te nemen, vanwege gebrek aan vermogen bij de dader.

Doelstelling van het initiatiefwetsvoorstel

De primaire doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is om ouders en voogden aansprakelijk te kunnen stellen voor schade ontstaan door toedoen van hun minderjarige kinderen, omdat hun kinderen de schade meestal zelf niet kunnen vergoeden. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan slachtoffers of benadeelden door vandalisme of andere strafbare feiten gepleegd door minderjarigen, die anders met de schade zouden blijven zitten. Het wegnemen van de huidige onrechtvaardigheid in de wettelijke regeling is het hoofddoel van dit wetsvoorstel. De samenleving, de benadeelde zelf of diens verzekeraar (en daarmee de verzekerden) dienen niet op te hoeven draaien voor schade opzettelijk toegebracht door derden. De persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent over de jongere die bewust schade veroorzaakt, moet hiervoor ook de financiële verantwoordelijkheid toebedeeld krijgen. Dit initiatiefwetsvoorstel strekt er dan ook toe om de risicoaansprakelijkheid van ouders en voogden te verruimen, zodat ouders in beginsel volledig aansprakelijk gesteld kunnen

¹ WODC, CBS, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004*, Meppel 2005, p. 356.

² *Idem*, p. 365. Hierin is het aantal verdachten dat hoofdzakelijk vanwege een ander delict of misdrijf wordt gehoord, maar ook vernielingen heeft gepleegd, niet meegeteld.

³ *Idem*, p. 435.

⁴ WODC, *Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit in de periode 1990–2001*, Den Haag 2004, p. 10.

worden voor de door hun minderjarige kinderen bewust toegebrachte schade.

Daarnaast kan van dit wetsvoorstel een verhoogde preventieve gedrags-corrigerende werking uitgaan. De relatie tussen ouders of voogden en de aan hun zorg en opvoeding toevertrouwde kinderen vormt een bijzondere verbintenis. Zowel recht als regelgeving biedt op velerlei wijze ruimte voor die specifieke verbintenis, die mede wordt gekenmerkt door een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Het grootbrengen van kinderen brengt rechten met zich mee, zoals het recht op kinderbijslag, maar ook plichten. Eén van die plichten is het bevorderen van de ontwikkeling van de persoonlijkheid van het kind, zoals omschreven in artikel 1:247 BW. Het leren respecteren van anderen en hun eigendommen is hier een belangrijk onderdeel van. Het argument dat juist onderdeel van die ontwikkeling is, dat jongeren geleidelijk aan meer deelnemen aan een steeds groter wordende leefwereld en zelf de verantwoordelijkheid (leren) nemen voor hun acties, is echter niet buiten beschouwing gebleven bij de totstandkoming van dit initiatiefwetsvoorstel. Om die reden is in dit initiatiefwetsvoorstel gekozen voor de benadering om naast de ouders ook hun kinderen van veertien jaar en ouder aansprakelijk te kunnen stellen.

Ten slotte dient het wetsvoorstel om een andere onrechtvaardigheid weg te nemen. In het aansprakelijkheidsrecht zijn alle daders hoofdelijk aansprakelijk voor de totale schade (artikel 1:102 BW). Ook bij het plegen van vandalisme of geweldsdelicten in groepsverband geldt dit uitgangspunt in principe. Indien echter de ouders van slechts één van de daders aangeven de schade te zullen betalen, en de andere ouders dit weigeren, zullen eerstgenoemde ouders het gehele schadebedrag moeten betalen bij gebrek aan middelen bij de andere dader(s). De ouders die derhalve hun verantwoordelijkheid nemen, worden gedupeerd door de ouders die dit niet doen. Het wetsvoorstel maakt mogelijk dat iedere ouder of voogd, naast de verantwoordelijke jongeren, hoofdelijk aansprakelijk is. Op deze manier kan niemand eenvoudig zijn verantwoordelijkheid ontduiken.

De keuze voor deze regeling wordt verderop uitgebreider gemotiveerd.

Overwegingen bij de huidige regeling

Over de reikwijdte van de aansprakelijkheid van ouders en voogden bestond in het verleden nogal wat onduidelijkheid. Artikel 1403 lid 5 Oud BW bepaalde dat deze aansprakelijkheid ophield indien de ouders of voogden konden bewijzen dat zij de gedraging niet konden beletten. Het was tot 1948 onduidelijk wat de reikwijdte van de disculpatiemogelijkheid was. Was deze disculpatiemogelijkheid beperkt in de zin dat ouders alleen aan de aansprakelijkheid konden ontsnappen indien sprake was van overmacht? Of was het artikel gebaseerd op schuld, en konden de ouders vrij eenvoudig aantonen dat hen geen verwijt trof ten aanzien van hun nalatigheid en daarom niet aansprakelijk gesteld worden? In 1948 sprak de Hoge Raad zich uit voor het schuldprincipe. Hij meende: «Dat dit voorschrift uitgaat van een vermoeden van schuld van de ouders, immers daaraan ten grondslag ligt de veronderstelling, dat in zodanig geval de ouders het verwijt treft ten opzichte van het kind, hetwelk de schade veroorzaakte, niet de vereiste zorg te hebben aangewend». (HR 26 november 1948, NJ 1949/149)

Vanzelfsprekend was deze conclusie niet, getuige de veelheid van kritiek door rechtsgeleerde schrijvers. Zij pleitten voor een risico-aansprakelijkheid. Zo werd beargumenteerd dat de bijzondere verbondenheid die bestaat tussen ouders en kinderen in de vorm van een gezinsver-

band een risicoaansprakelijkheid rechtvaardigt. Ouders zouden ook een morele verantwoordelijkheid hebben die de grondslag vormt voor een risicoaansprakelijkheid. Daarnaast zouden ouders ook eerder dan de toevallig benadeelde in staat zijn te beletten dat hun kinderen een onrechtmatige daad plegen. Bovendien zou een risicoaansprakelijkheid de benadeelde meer de gelegenheid geven de schade te verhalen. Voorts zou het de rechtszekerheid ten goede komen, omdat de uitleg van de disculpatiemogelijkheid voor onduidelijkheid zorgt¹.

De wetgever is gedeeltelijk tegemoetgekomen aan de weerstand tegen de schuldaansprakelijkheid en heeft een risicoaansprakelijkheid voor kinderen jonger dan veertien jaar geïntroduceerd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de regeling in het huidige Burgerlijk Wetboek en komt – kort samengevat – op het volgende neer: ouders en voogden zijn volledig (risico-)aansprakelijk voor kinderen tot veertien jaar (artikel 6:169 lid 1 BW)² en zijn slechts (schuld-)aansprakelijk voor veertien- en vijftienjarigen wanneer zij niet hebben kunnen aantonen dat zij de gedraging van het kind niet konden beletten (artikel 6:169 lid 2 BW). Een specifieke aansprakelijkheidsregeling van ouders en voogden voor kinderen van zestien en zeventien jaar is niet opgenomen. Deze jongeren zijn zelfstandig aansprakelijk op grond van artikel 6:162 BW.

Een risicoaansprakelijkheid voor kinderen tot veertien jaar werd gerechtvaardigd geacht door de wetgever omdat bij deze groep (1) geacht werd dat het gezag en toezicht van de wettelijke vertegenwoordiger rechtstreeks van invloed was op het gedrag van het kind en (2) een redelijk toezicht met zich meebracht dat het kind een zekere vrijheid moest genieten, waarvan derden in beginsel niet het slachtoffer mochten worden. Daarnaast speelde mee dat de aansprakelijkheidsverzekeringen van ouders ook de schade ontstaan door de gedragingen van kinderen tot en met de leeftijd van twaalf jaar dekten, in beginsel ook als sprake was van opzet. Tevens werd geoordeeld dat de ouders een verantwoordelijkheid hadden met betrekking tot het in de maatschappij brengen van het kind. Deze verantwoordelijkheid werd ook tot uiting gebracht in de verplichting de kosten hiervan te dragen.

Het werd echter niet wenselijk gevonden de risicoaansprakelijkheid uit te breiden tot alle minderjarigen. Betoogd werd dat voor kinderen ouder dan veertien jaar veelal niet langer de combinatie van overwegingen geldt dat (1) hun jeugdige leeftijd gevaar oproept van gedragingen waardoor derden schade lijden en (2) diezelfde jeugdige leeftijd eraan in de weg staat daarvan aan het kind een verwijt te maken op gelijke voet als aan een volwassene. Bovendien werd overwogen dat het in dat geval voor de ouders moeilijker zou worden om het op hen gelegde risico door verzekering te dekken. Dit zou wellicht een wezenlijke verhoging van de premie inhouden.

Een en ander heeft de wetgever destijds doen besluiten de aansprakelijkheid voor de groep minderjarigen vanaf veertien jaar in twee categorieën te splitsen. Voor de veertien- en vijftienjarigen hebben ouders en voogden een schuldaansprakelijkheid. Het werd raadzaam geacht om voor die gevallen dat de ouder of voogd de gedraging wel had kunnen beletten, hem ook de aansprakelijkheid toe te bedelen voor de schade die daaruit voortvloeit. De groep van zestien- en zeventienjarige jongeren werd voldoende volwassen beoordeeld om zelf aansprakelijkheid te dragen³.

¹ Zie o.a. Hartkamp, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. Verbintenissenrecht III*, Deventer 2002, p. 144.

² Overigens is de aansprakelijkheid voor jongeren tot de leeftijd van veertien jaar beperkt tot een als een doen te beschouwen gedraging. Een schade die veroorzaakt wordt door een nalaten van het kind levert dus geen aansprakelijkheid voor de ouders of voogden op. Zie in dit verband ook HR 22 november 1974, NJ 1975/149.

³ Zie voor de overwegingen: Tweede Kamer, zitting 1975–1976, 7729, nrs. 6–7.

Voor ouders van kinderen vanaf veertien jaar bestaat binnen de huidige regeling de mogelijkheid zich te disculperen, zodat zij niet aansprakelijk zijn voor de schade ontstaan door de gedraging van hun kind (de «tenzijbepaling» van artikel 6:169 lid 2 BW). Het antwoord op de vraag of ouders of voogden er alles aan gedaan hebben wat redelijkerwijs van hen kon worden verwacht om de onrechtmatige gedraging van hun kind te beletten, zal doorslaggevend zijn. Criteria om dit te toetsen zijn onder meer de leeftijd, aard, en het ontwikkelingsniveau van het kind, alsmede de leefomstandigheden van de ouders en het toezicht op hun kinderen dat zij in het dagelijks leven houden (HR 26 november 1948, NJ 1949/149). In de zaak van een vijftienjarige brandstichtende jongen werden bijvoorbeeld de ouders gelast de schade te betalen die hun zoon had aangericht terwijl hij was tewerkgesteld bij een vishandelaar in afwachting van een plaatsing in een inrichting. Zij hadden immers verzuimd de vishandelaar hiervoor te waarschuwen (HR 18 oktober 1985, NJ 1986/226).

In de praktijk blijkt de rechter reeds snel een diculpatiegrond te aanvaarden¹. Een kind wordt geacht een zodanige mate van vrijheid te bezitten dat hij zijn eigen persoonlijkheid kan ontwikkelen en zelfstandigheid kan leren. Gevolg hiervan is echter dat aansprakelijkheid van ouders slechts zelden wordt aangenomen. Dit komt ook naar voren uit de jurisprudentie op dit gebied. Zie hiervoor onder andere Rechtbank Arnhem, 5 april 2001, NJ 2001/489. In deze zaak werd gebrek aan toezicht door de ouders niet aanwezig geacht, vanwege het feit dat de jongen in casu, die samen met een vriendje een twintigtal auto's had beschadigd, niet eerder met politie of justitie in aanraking was gekomen².

De regeling in het buitenland

Binnen Europa geldt over het algemeen een (weerlegbare) schuldaansprakelijkheid van ouders voor hun minderjarige kinderen. Opvallend is dat overal de leeftijdsgrens pas bij achttien jaar ligt; dit in tegenstelling tot de huidige Nederlandse regeling (tot zestien jaar). In België en Frankrijk geldt een schuldaansprakelijkheid voor minderjarigen (tot achttien jaar) met omkering van de bewijslast³. De ouder dient zelf aan te tonen of hij de daad had kunnen beletten en daardoor aansprakelijk gehouden kan worden. De Belgische rechter toetst daarnaast of zowel het toezicht als de opvoeding van de ouders voldoende is geweest om de gedraging van het kind te voorkomen. Deze dubbele toets laat veel ruimte voor interpretatie naar geval, wat resulteert in contradictoire uitspraken. In Frankrijk past de rechter een andere toets toe om te oordelen of de ouders aansprakelijk zijn. Sinds 1997 wordt de aansprakelijkheidsregeling door de Cour de Cassation zo uitgelegd, dat een ouder het vermoeden van schuld alleen door het bewijs van overmacht kan weerleggen⁴.

Hoewel schuldaansprakelijkheid met omgekeerde bewijslast de hoofdregel lijkt te zijn in Europese landen, ligt dit in de praktijk genuanceerder⁵. Verscheidene landen zoals Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje kennen onder de kwalificatie schuldaansprakelijkheid in feite een verkapte risicoaansprakelijkheid⁶. De diculpatiegronden worden zo beperkt uitgelegd dat ouders en voogden eigenlijk altijd aansprakelijk zijn. In Frankrijk bijvoorbeeld wordt alleen een beroep op overmacht als rechtvaardigingsgrond geaccepteerd, terwijl in Italië ouders moeten bewijzen dat zij niet alleen voldoende toezicht hebben gehouden, maar ook dat zij het kind adequaat hebben geïnstrueerd en opgevoed. Vooral dat laatste bewijs blijkt vrijwel onmogelijk te leveren.

¹ Zie o.a. Spier, «Aansprakelijkheid voor kinderen», in: *Verbindenissen uit de wet en schadevergoeding*, Deventer 1997, p. 78; Bethlehem, «De aansprakelijkheid van kinderen van 14 jaar en ouder», in: *Beursbengel*, april 2005, p. 14; Lankhorst, «Aansprakelijkheid voor personen en zaken, in»: Nieuwenhuis, Stolker en Valk, *Burgerlijk wetboek: Tekst en commentaar*, Deventer 2005, p. 2244; Hartkamp, *Mr. C. Assers's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht: Verbindenissenrecht, deel III*, Deventer 2002, p. 147; en Tweede Kamer, zitting 1975–1976, 7729, nrs. 6–7.

² Zie ook HR 9 december 1966, NJ 1966/69.

³ Zie resp. artikel 1384 Burgerlijk Rechtsboek en artikel 1384 Code Civil.

⁴ Court de Cassation, Civ. 2e, 19 februari 1997, D. 1997, 265, note Jourdain, JCP 1997. II. 22 848, note Viney, RTC 1997, 668.

⁵ Voorbeelden van landen met een schuldaansprakelijkheid met omgekeerde bewijslast zijn Duitsland (§832 Bürgerliches Gesetzbuch), Italië (artikel 2048 Codice Civile) Spanje en Portugal (zie Du Perron, «De aansprakelijkheid van ouders in Europees Perspectief», in: *Mok-aria: Opstellen aangeboden aan mr. M.K. Mok ter gelegenheid van zijn 70e verjaardag*, Deventer 2002, p. 227 ev.) Ook de deelstaat Ontario in Canada kent een dergelijke schuldaansprakelijkheid op grond van artikel 2 lid 2 Parental Responsibility Act 2000. Overigens kennen Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk wel een schuldaansprakelijkheid, maar zonder omkering van de bewijslast.

⁶ Du Perron, «De aansprakelijkheid van ouders in Europees Perspectief», in: *Mok-aria: Opstellen aangeboden aan mr. M.K. Mok ter gelegenheid van zijn 70e verjaardag*, Deventer 2002, p. 228.

Verhalen van schade via het strafrecht

Onder omstandigheden is het voor een benadeelde partij mogelijk zijn civiele schade via de strafrechtelijke weg te verhalen. Bij de behandeling van een strafzaak is het voor slachtoffers bijvoorbeeld mogelijk om zich als benadeelde partij te voegen in het strafproces op grond van artikel 51a lid 1 WvSv en zodoende de door het strafbare feit geleden schade via het strafrecht af te wikkelen. Dit is een waardevolle optie, maar tevens beperkt in haar toepassingsmogelijkheden. Om schade te verhalen via het strafrecht moet het gaan om schade die op eenvoudige wijze valt vast te stellen (artikel 361 lid 3 WvSv). Gedacht kan worden aan de gescheurde jas tijdens een mishandeling.

In veel gevallen echter is de omvang van de schade lastiger te bewijzen en moet de vordering alsnog via het civiele recht worden verhaald.

Ook langs andere wegen binnen het strafrecht kan het slachtoffer een schadeloosstelling verkrijgen. Zo kan het Openbaar Ministerie op grond van artikel 167 lid 2 WvSv besluiten van vervolging af te zien indien de verdachte bereid is aan één of meerdere voorwaarden te voldoen (voorwaardelijk sepot). Eén van deze voorwaarden kan zijn dat de verdachte een schadevergoedingsregeling met het slachtoffer moet treffen. In dit verband is het van belang in ogenschouw te nemen dat het Openbaar Ministerie uitdrukkelijk wordt opgedragen te trachten een schaderegeling tussen verdachte en slachtoffer te regelen¹. Daarnaast kan de Officier van Justitie voor aanvang van de terechtzitting een transactie onder voorwaarde aan de verdachte aanbieden. Hierdoor voorkomt de verdachte dat hij tijdens een openbare terechtzitting zich zal moeten verantwoorden tegenover de strafrechter. Gehele of gedeeltelijke schadevergoeding kan één van de gestelde voorwaarden zijn (artikel 74 lid 2 sub e WvSr). Ten slotte kan bij zowel voorwaardelijke strafoplegging (artikel 14c lid 2 sub 1 WvSr) als het verlenen van gratie (artikel 13 lid 3 Gratiwet) de voorwaarde door de rechter worden gesteld dat de schade wordt gecompenseerd aan het slachtoffer. Bovendien kan naast deze twee mogelijkheden de rechter bij zijn uitspraak een maatregel tot schadevergoeding opleggen aan de verdachte (artikel 36f WvSr).

Het strafrecht biedt dus zeker mogelijkheden om de schade van de benadeelde partij te vergoeden. De mogelijkheden zijn echter vooral bij jongeren beperkt omdat zij vaak niet voldoende vermogen of inkomsten hebben om de schade te betalen. De mogelijkheden die het strafrecht biedt, zien echter alleen op de minderjarige verdachte/dader zelf en nimmer op zijn ouders, tenzij de ouders als mede-daders zouden zijn aan te merken. De strafrechtelijke mogelijkheid tot schadevergoeding kent de rechtsfiguur van de ouderlijke aansprakelijkheid in zijn geheel niet.

Specifiek voor schade veroorzaakt door kinderen in de leeftijdscategorie van twaalf tot achttien jaar, kan een benadeelde ook via de Halt-maatregel een vergoeding krijgen. Via een Halt-procedure kunnen jongeren weer rechtzetten wat zij fout hebben gedaan, zonder dat zij in aanraking komen met Justitie. De jongere en zijn ouders hebben eerst een gesprek bij Bureau Halt waarin wordt besproken wat gebeurd is en hoe dit in de toekomst voorkomen kan worden. De jongere moet het gepleegde feit bekennen. In de verdere procedure zal de jongere zoveel mogelijk moeten herstellen wat is fout gedaan. Dit betekent dat de jongere gaat werken bij (zo mogelijk) de benadeelde en/of meedoet aan een leeractiviteit. Bovendien moet (een deel van) het schadebedrag aan de benadeelde worden terugbetaald, in het geval de jongere de veroorzaakte schade niet zelf kan herstellen. Halt stelt hiervoor, in overleg met de benadeelde en de jongere, een schaderegeling op. Dit kan gezien worden als een vorm van voorwaardelijk sepot, maar dan binnen het jeugdstrafrecht. Bij jongeren

¹ Zie Aanwijzing Slachtofferzorg, *Staatscourant*, 27 juli 1999, nr. 141.

van twaalf en dertien jaar, die niet wettelijk aansprakelijk zijn voor schade, wordt geprobeerd om buiten de Halt-procedure om met de ouders tot een schaderegeling te komen. Het nadeel van de Halt-regeling is dat de maximale schadebedragen € 900 per persoon en/of € 4500 per groep zijn. Veelal zal dit niet toereikend zijn om de geleden schade te vergoeden.

Uit het bovenstaande volgt dat ook het strafrecht onvoldoende doeltreffende mogelijkheden biedt om het schadebedrag te verhalen op de ouders of voogd van de minderjarige dader. Naar de mening van de indiener geeft de met dit wetsvoorstel beoogde uitbreiding van de civielrechtelijke ouderlijke aansprakelijkheid meer verhaalsmogelijkheden aan de benadeelde.

Overwegingen bij het initiatiefwetsvoorstel

De huidige regeling dient te worden vervangen door een stelsel dat de vergoeding van de schade en de rechtszekerheid van de benadeelde centraal stelt. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om de risicoaansprakelijkheid van ouders en voogden te verruimen, zodat ouders volledig aansprakelijk te stellen zijn voor gedragingen van hun minderjarige kinderen. Om de doelstelling van dit initiatiefwetsvoorstel te bereiken, is ervoor gekozen om in de eerste plaats de uiterste leeftijd tot waarop aansprakelijkheid voor kinderen geldt te verhogen van zestien jaar naar achttien jaar. Daarnaast wordt de disculpatiemogelijkheid van ouders, de zogenaamde «tenzij-bepaling» uit het tweede lid van artikel 6:169 BW, geschrapt. Voor kinderen vanaf veertien jaar zijn ouders náást hun kinderen (risico-) aansprakelijk voor gedragingen van die kinderen; er is dan sprake van een gedeelde hoofdelijke aansprakelijkheid tussen ouder en kind.

Het wetsvoorstel laat het eerste lid van artikel 6:169 BW ongewijzigd. Ten aanzien van gedragingen van kinderen tot veertien jaar, blijven ouders derhalve de enige aansprakelijk te stellen personen. Hierbij geldt dat alleen een gedraging die valt aan te merken als een «doen» kan leiden tot aansprakelijkheid voor de ouders; een «nalaten» kan dit gevolg dus niet hebben. Voor kinderen vanaf veertien jaar zal het begrip «fout» van toepassing blijven, zoals dat ook in de huidige regeling gehanteerd wordt. De hoofdregel dat ouders en voogden aansprakelijk zijn voor hun kinderen wanneer zij met het gezag belast zijn, zal eveneens ongewijzigd blijven.

Hieronder volgt een toelichting op elk onderdeel van de wijzigingen.

Verhoging leeftijd naar 18 jaar (alle minderjarige kinderen)

In vergelijking met de overgrote meerderheid van de regelingen in andere Europese landen, kent Nederland opvallend genoeg de laagste leeftijd tot waarop ouders uiterlijk aansprakelijk zijn te houden voor hun kinderen, namelijk zestien jaar. De belangrijkste overweging om voor deze (vroeg) leeftijd te kiezen is geweest dat jongeren vanaf een bepaalde leeftijd zelfstandigheid en verantwoordelijkheid moet worden gegeven, in verband met de ontwikkeling tot volwassene. Hoewel dit een belangrijk onderdeel op de weg naar volwassenheid genoemd kan worden, is het de vraag of de doelstelling dat deze eigenschappen onder jongeren bevordert dienen te worden als primair element van het aansprakelijkheidsrecht moet gelden.

Tot achttien jaar geldt in Nederland in principe de minderjarigheid (artikel 1:233 BW), en daarmee de onbekwaamheid om rechtshandelingen te verrichten. Tot achttien jaar mag een persoon alleen rechtshandelingen verrichten met toestemming van zijn wettelijke vertegenwoordiger (artikel

1:234 BW). Tot achttien jaar heeft die vertegenwoordiger ook het gezag over de jongere (artikel 1:245 BW); tot 21 jaar is hij zelfs onderhoudsplichtig (artikel 1:395a BW). Het is dan ook niet meer dan logisch om ook in de aansprakelijkheidsregeling aan te sluiten bij het minderjarigheidsbegrip. Hoewel in het geval van een rechtshandeling waarvan in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is dat een minderjarige (vanaf een bepaalde leeftijd) deze zelfstandig verricht, toestemming van de wettelijk vertegenwoordiger verondersteld is (artikel 1:234 lid 3 BW), is het aanrichten van (aanzienlijke) schade niet een rechtshandeling die hier in eerste instantie onder valt.

Er is dan ook voor geopteerd om aan te sluiten bij het begrip «minderjarige» van artikel 1:233 BW. Er is niet gekozen om in plaats hiervan een specifieke leeftijd (achttien jaar) op te nemen, met name in verband met artikel 1:253ha BW. Op grond van dit artikel kan de kantonrechter een verzoek tot meerderjarigverklaring inwilligen van een minderjarige moeder van zestien jaar of ouder die haar kind wenst op te voeden. Wanneer de leeftijd van achttien jaar in verband met de aansprakelijkheidsregeling opgenomen wordt, kan dat tot problemen leiden in deze situatie. Ook in verband met handlichting (artikel 1:235 BW), waarbij aan een minderjarige bepaalde bevoegdheden van een meerderjarige worden toegekend door inwilliging van dit verzoek door de kantonrechter, acht de indiener opname van de specifieke leeftijd van achttien jaar tot waarop aansprakelijkheid van de ouders geldt onwenselijk.

Risicoaansprakelijkheid

De huidige regeling biedt naar mening van de indiener voor ouders een te grote mogelijkheid zich te disculperen, ofwel vrij te pleiten voor de gedragingen van hun kinderen. De «tenzij-bepaling» van artikel 6:169 lid 2 BW wordt door de rechter in het algemeen zodanig breed uitgelegd, dat ouders nauwelijks aansprakelijk te stellen zijn voor baldadig gedrag van hun kinderen. Het kan niet zo zijn dat ouders niet aansprakelijk te stellen zijn wanneer hun zoon een groot aantal auto's opzettelijk beschadigt, vanwege het enkele feit dat deze jongen nooit eerder met politie of justitie in aanraking is geweest¹. Ook ouders die bijvoorbeeld in het buitenland zaten en daardoor geen toezicht op de gedragingen van hun kind hadden, mogen zich niet vrijpleiten, maar moeten juist de aansprakelijkheid toebedeeld krijgen: toezicht is een onderdeel van het ouderschap waarvan men zich niet tijdelijk kan ontdoen. Dit klemt des te meer voor de ouders van kinderen die reeds eerder de fout in zijn gegaan.

Zoals reeds genoemd hebben bij de totstandkoming van de huidige aansprakelijkheidsregeling voor kinderen jonger dan veertien de voordelen van risicoaansprakelijkheid een rol gespeeld. Met name de bijzondere verbondenheid tussen ouders en kinderen in de vorm van het gezinsverband waarin de waarden van de samenleving worden overgebracht en het kind de mogelijkheid krijgt zich persoonlijk te ontwikkelen werd als een belangrijk argument gezien dat een risicoaansprakelijkheid rechtvaardigt. Ook voor de indiener is dit een zeer belangrijke reden om te kiezen voor het verruimen van de risicoaansprakelijkheid. Ouders hebben een morele verantwoordelijkheid voor hun kinderen die de grondslag vormt voor een risicoaansprakelijkheid. Zij zijn nu eenmaal eerder dan de toevallig benadeelde in staat te beletten dat hun kinderen een onrechtmatige daad plegen, door het geven van opvoeding en het houden van toezicht op de gedragingen van hun kinderen en de ontwikkeling van hun persoon. Ook de wettelijke bepalingen uit het personen- en familierecht en de Wet op de jeugdzorg geven niet zonder reden blijk van deze bijzondere band tussen ouder en kind. In dit verband kan gedacht worden aan de artikelen 1:247 BW en 1:395a BW. Volgens de indiener kan de hier

¹ Rechtbank Arnhem, 5 april 2001, NJ2001/489.

voorgestelde aansprakelijkheidsregeling een waardevolle aanvulling vormen op de reeds bestaande wettelijke regelingen met betrekking tot de bijzondere taakomvatting van het ouderschap.

Daarnaast komt het opheffen van de disculpatiemogelijkheid ook de rechtszekerheid ten goede.

Zo zijn bijvoorbeeld bij groepsvandalisme in principe alle partijen aan te spreken. De ouders van alle bij de daad betrokken jongeren zijn met de hier voorgestelde regeling naast hun kinderen hoofdelijk aansprakelijk en daarmee rechtstreeks aan te spreken door de benadeelde. In de huidige situatie draaien alleen de ouders die de verantwoordelijkheid vrijwillig op zich nemen, op voor de gehele vergoeding van de schade. Ouders die de schadevergoeding voor hun kind willen betalen, zullen het gehele bedrag moeten vergoeden als de andere ouders zich niet moreel verplicht voelen mee te betalen. Behalve dat ouders (onterecht) worden gedupeerd door gebrek aan verantwoordelijkheid van ouders van de andere daders, prikkelt de huidige wetgeving ouders niet om mee te betalen. De ouders van een zeventienjarige jongen die brand had veroorzaakt in een trein vonden het zeer onrechtvaardig dat zij moesten betalen voor de gehele schade die mede was veroorzaakt door een andere jongen, wiens ouders weigerden om de schade te vergoeden¹. Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in een eerlijkere verdeling van de aansprakelijkheid tussen de verschillende partijen.

Gedeelde hoofdelijke aansprakelijkheid en matiging

Het argument dat jongeren langzaamaan zelf de verantwoordelijkheid moeten leren nemen voor hun daden, is zoals gezegd nadrukkelijk meegewogen in dit initiatiefwetsvoorstel. De indiener heeft ervoor gekozen om niet alleen de ouder, maar ook het kind zelf vanaf het bereiken van de leeftijd van veertien jaar aansprakelijk te laten zijn voor zijn schadeveroorzakende gedrag. Door zowel de ouders als ook het kind hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de schade, wordt naar de mening van de indiener optimaal rekening gehouden met de verschillende belangen die een rol spelen bij de aansprakelijkheidsregeling: de benadeelde heeft een grote(re) kans dat hij zijn schade vergoed krijgt, nu zowel jongere als ouder hoofdelijk aansprakelijk is voor de geleden schade, en daarbij blijft de jongere zelf hoofdelijk aansprakelijk waardoor zijn verantwoordelijkheidsgevoel aangesproken wordt.

Uit artikel 1:102 BW volgt dat wanneer op twee of meer personen de verplichting tot vergoeding van dezelfde schade rust, zij hoofdelijk verbonden zijn. De benadeelde kan daardoor ieder van beiden aanspreken op het vergoeden van de schade. Deze regeling, waardoor het risico van insolventie van de schadeafhandeling niet op de benadeelde rust, geeft naar mening van de indiener de juiste verhouding aan tussen zowel dader en benadeelde als tussen ouder en kind. Op deze manier is het niet meer de zorg van de benadeelde hoe de uitspraak van de rechter met betrekking tot de aansprakelijkheidstoedeling uitpakt voor hem, maar zal hij altijd zowel ouder als kind kunnen aanspreken. Daarnaast ligt er voor beide aansprakelijke personen de mogelijkheid om regres te nemen op elkaar wanneer zij meer dan het gedeelte dat hen aangaat aan het slachtoffer hebben vergoed; in dit geval geldt met name de mogelijkheid van de ouder om regres te nemen op het kind. Om het gedeelte waarvoor ieder aansprakelijk is te bepalen wordt de maatstaf van artikel 1:101 BW gehanteerd (causale verdeling en billijkheidscorrectie). Het is aan de rechter om de verdeling te maken.

¹ «Tot de laatste cent», *De Volkskrant*, 14 januari 2006.

De doelstelling om de benadeelde een grotere kans te geven om zijn schade vergoed te krijgen hoeft bovendien niet te leiden tot onaanvaard-

bare financiële gevolgen voor de ouders. Op grond van artikel 6:109 lid 1 BW heeft de rechter (ambtshalve) een wettelijke bevoegdheid tot matiging van de schadevergoeding indien toekenning van volledige schadevergoeding tot kennelijk onaanvaardbare gevolgen zou leiden. Hierbij houdt de rechter rekening met de gegeven omstandigheden waaronder de aard van de aansprakelijkheid, de tussen partijen bestaande rechtsverhouding en hun beider draagkracht. Op deze manier zijn de ouders en hun kinderen wettelijk beschermd tegen (te) hoge schadevergoedingen die zij financieel niet kunnen dragen of die onredelijk zijn. De indiener hecht eraan te onderstrepen dat de met dit wetsvoorstel beoogde verruiming van de aansprakelijkheid van ouders qualitate qua voor door hun kinderen toegebrachte schade aan derden zijn begrenzing dient te vinden in hetgeen naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid nog aanvaardbare gevolgen zijn. Voor zover toekenning van volledige schadevergoeding tot kennelijk onaanvaardbare gevolgen zou leiden voor ouders, waarbij gedacht wordt aan faillietverklaring of het ten gevolge van de financiële last niet langer kunnen onderhouden van hun kind(eren), is de rechter gehouden bij toewijzing van de vordering tot schadevergoeding, deze te matigen.

Verzekeringstechnische aspecten

Aansprakelijkheid kan ingrijpende gevolgen hebben, vooral wanneer het te vergoeden bedrag hoog is. In de meeste gevallen zal een aansprakelijke persoon zich kunnen verzekeren. Zo bestaat de mogelijkheid voor ouders om een (gezins)aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten, welke over het algemeen de schade, veroorzaakt door hun minderjarige kinderen, zal dekken. Het is natuurlijk een ander verhaal indien opzet in het spel is. De verzekeraar zal dan in beginsel niet overgaan tot vergoeding van de schade. Dit is in de meeste gevallen expliciet opgenomen in de polisvoorwaarden. In het nieuwe verzekeringsrecht¹, dat per 1 januari 2006 in werking is getreden, is bepaald dat de verzekeraar ingevolge artikel 7:952 BW pas ontslagen is van zijn verbintenis tot vergoeding van schade voor zover die schade is veroorzaakt door roekeloosheid van de verzekerde. Dit is een verruiming ten opzichte van de voorgaande regelgeving, waarbij de verzekeraar al niet meer behoefde uit te keren wanneer sprake was van eigen schuld van de verzekerde. Daartegenover staat dat in het nieuwe verzekeringsrecht de mededelingsplicht van de verzekerde is opgenomen. In de artikelen 7:928–7:930 BW is geregeld dat de verzekeringnemer verplicht is om de verzekeraar feiten en omstandigheden mee te delen die voor de verzekeraar van belang zijn bij het beoordelen van het risico van het ontstaan van schade. Niet voldoen aan de mededelingsplicht kan tot gevolg hebben dat geen of een verminderde aanspraak bestaat op de overeengekomen uitkering. Zo kan in het geval van de aansprakelijkheidsverzekering van belang zijn dat ouders mededelen dat hun kind bijvoorbeeld eerder (opzettelijk) schade veroorzaakt heeft. Ook feiten die het strafrechtelijk verleden van de verzekeringnemer of een derde betreffen kunnen hieronder vallen. Deze verplichting geldt echter pas voor kinderen vanaf 16 jaar (7:928 lid 3 BW). Naar mening van de indiener is in het (nieuwe) aansprakelijkheidsrecht reeds de juiste afweging gemaakt tussen bescherming van de belangen van de verzekeraar, die van verzekeringnemers en degenen die aanspraak hebben op de overeengekomen uitkering. Wanneer het morele risico van het veroorzaken van schade hoger is voor bepaalde personen, moet het voor de verzekeraar mogelijk zijn om hierop te anticiperen.

Ook de benadeelde kan zich verzekeren. De huidige praktijk is veelal dat een verzekerde benadeelde zijn schade vergoed krijgt van zijn verzekeraar, die vervolgens de schade probeert te verhalen op de minderjarige. Dit loopt vaak vast op de eerdergenoemde insolventie van de minderjarige.

¹ Wijziging van de titels 7:17 BW over verzekering en 7:18 BW over lijfrente, vastgesteld bij wet van 22 december 2005, Stb. 700.

In het nieuwe verzekeringsrecht is de mogelijkheid tot rechtstreekse vordering geïntroduceerd: ingevolge artikel 7:954 BW kan de benadeelde verlangen dat de verzekeraar de aan de verzekerde toekomende uitkering rechtstreeks aan de benadeelde betaalt. Deze regeling geldt echter alleen in geval van schade door dood of letsel; degene die zaakschade heeft opgelopen, heeft dus geen voordeel van deze bepaling. Naar de mening van de indiener is onderhavig wetsvoorstel een noodzakelijke aanvulling in de regeling voor slachtoffers van vandalisme en geweld die hierdoor zaakschade hebben opgelopen. Daarnaast kan het niet zo zijn dat men ervan uit moet gaan zich te verzekeren voor schade die derden aan iemands persoon of eigendommen kunnen toebrengen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Voor de toelichting op artikel I wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Artikel II

Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Vanaf deze dag zal schade ontstaan door een gedraging van een minderjarige die de leeftijd van veertien jaren al heeft bereikt, vallen onder de aansprakelijkheid van de ouder naast de aansprakelijkheid van de jongere zelf.

Çörüz