

# 'Schuld zonder schuld'

*Korte weergave van de problematiek rondom pgb-schulden bij minderjarigen*

**Nummer: KOM014/2016**

**Datum: 1 september 2016**

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>AANLEIDING</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>KADER</b> .....	<b>4</b>
2.1	DE SITUATIE EN NEDERLANDSE WETGEVING.....	4
2.2	VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN HET KIND.....	4
<b>3</b>	<b>INTERVENTIE ANTON EN JOS</b> .....	<b>6</b>
3.1	AANLEIDING .....	6
3.2	INTERVENTIE.....	6
<b>4</b>	<b>INTERVENTIE BAS</b> .....	<b>7</b>
4.1	AANLEIDING .....	7
4.2	INTERVENTIE.....	7
<b>5</b>	<b>BESCHOUWING VAN DE KINDEROMBUDSMAN</b> .....	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>OPROEP AAN DE STAATSSECRETARIS</b> .....	<b>10</b>

## 1 AANLEIDING

De Kinderombudsman heeft de afgelopen twee jaar meerdere klachten en signalen ontvangen over minderjarigen met een pgb-schuld. De schuld is ontstaan doordat de wettelijk vertegenwoordiger namens het kind een pgb heeft aangevraagd, maar de besteding daarna niet (volgens de regels) heeft verantwoord. Per individueel geval heeft De Kinderombudsman getracht tot een oplossing te komen door het doen van een interventie<sup>1</sup>, met wisselend resultaat.

Door middel van deze korte rapportage wil De Kinderombudsman dit structurele probleem aan de orde stellen bij de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en vraagt De Kinderombudsman met klem aan de staatssecretaris om tot een snelle oplossing te komen.

---

<sup>1</sup> Een interventie is een actie vanuit De Kinderombudsman. De partij waar de klacht over gaat wordt actief benaderd voor een uitleg of het komen tot een oplossing indien er geen andere stappen meer genomen kunnen worden door de verzoeker(s) en er sprake is van urgentie. De te nemen actie is afhankelijk van het individuele geval.

## 2 KADER

### 2.1 De situatie en Nederlandse wetgeving

Een persoonsgebonden budget (pgb) wordt op aanvraag toegekend aan de verzekerde die specifieke zorg nodig heeft.<sup>2</sup> In onderhavige casussen betreft dit een minderjarige. Er vloeien rechten en plichten voort uit de toekenning van pgb-gelden. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen minderjarigen en meerderjarigen. Bij minderjarigen wordt het pgb over het algemeen aangevraagd door de wettelijk vertegenwoordiger. Ook de besteding van het pgb ligt over het algemeen in handen van de wettelijk vertegenwoordiger. Als pgb-uitgaven niet kunnen worden verantwoord door de wettelijk vertegenwoordiger, wordt de minderjarige als budgethouder hiervoor financieel verantwoordelijk gehouden.<sup>3</sup> Het zorgkantoor die het pgb heeft verleend, heeft vervolgens een vordering op de minderjarige. Voor de minderjarige ontstaat op zijn of haar beurt een vordering op de wettelijk vertegenwoordiger, indien daar goede gronden voor bestaan.<sup>4</sup>

### 2.2 Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Nederland heeft het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) geratificeerd. De artikelen 2, 3, 6, 12, 18, 24, 27 en 36 zijn op de pgb-schuldenproblematiek van toepassing. Bij iedere beslissing aangaande het kind dient het belang van het kind de eerste overweging te zijn (art. 3 IVRK), het kind gelijk te worden behandeld (art. 2 IVRK), het ontwikkelingsperspectief te worden meegenomen (art. 6 IVRK) en het kind betrokken te worden bij de beslissing (art. 12 IVRK). Dit zijn de vier kernartikelen die moeten worden toegepast in onderlinge samenhang met elkaar en de andere in het IVRK opgenomen artikelen. Bij iedere beslissing of actie dient systematisch te worden afgewogen wat de gevolgen zijn voor de rechten en belangen van het kind.<sup>5</sup> Bij conflicterende belangen dient het belang van het kind in de regel te prevaleren. De artikelen uit het IVRK zijn van toepassing op alle soorten beslissingen en op elk niveau van besluitvorming. Ook op wetgevingsniveau.

Ouders zijn primair verantwoordelijk om op te komen voor de belangen van hun kind en voor de (gezondheids)zorg voor hun kind. De overheid biedt passende bescherming als een ouder hierin ondersteuning nodig heeft (art. 3, 18 en 24 IVRK). Het IVRK geeft aan dat zoveel mogelijk voorkomen dient te worden dat een kind in armoede dient op te groeien (art. 27 IVRK). Een kind mag niet worden belemmerd in zijn of haar ontwikkeling door een niet toereikende levensstandaard. Voorts is er voor de overheid een belangrijke rol weggelegd om een kind te beschermen tegen elke vorm van uitbuiting (art. 36 IVRK).

Het toekennen van een pgb om ouders te ondersteunen om de best passende (gezondheids)zorg voor hun kind te verzekeren, is in lijn met artikel 18 IVRK. De uitvoering hiervan - in de Nederlandse wetgeving vastgelegd - biedt echter de mogelijkheid dat door

<sup>2</sup> De Regeling subsidies AWBZ was tot 1 januari 2015 van toepassing.

<sup>3</sup> Rb. Noord-Nederland 31 maart 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:1759, r.o. 4.3 en 4.4.

<sup>4</sup> Rb. 's-Hertogenbosch 5 oktober 2011, LJN: BT6596, r.o. 4.4 t/m 4.6.

<sup>5</sup> S. Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, The Hague: Kluwer Law International and Martinus Nijhoff Publishers 1999, p. 91.

laakbaar gedrag van ouders minderjarigen worden geconfronteerd met een torenhoge pgb-schuld. Dit levert een schending op van de artikelen 3, 6, 24, 27 en 36 IVRK.

## 3 INTERVENTIE ANTON EN JOS

### 3.1 Aanleiding

De Kinderombudsman is in oktober 2015 benaderd door de voogd van Anton en Jos<sup>6</sup>. Het gaat om twee broers die toen 14 en 17 jaar oud waren. Anton en Jos worden geconfronteerd met een hoge pgb-schuld. Na het overlijden van hun moeder, heeft de stiefvader de zorg van de kinderen op zich genomen. Inmiddels hebben de broers een nieuwe voogd. De stiefvader heeft nagelaten te verantwoorden waar de pgb-gelden aan zijn uitgegeven. Dit betekent dat Anton en Jos vanaf dat moment geconfronteerd werden met een schuld die ten laste komt van hun vermogens.

Het zorgkantoor Zilveren Kruis Zorgkantoor<sup>7</sup> (hierna: Zilveren Kruis) heeft een vordering van tienduizenden euro's op Anton en Jos en is deze actief aan het innen.

### 3.2 Interventie

Naar aanleiding hiervan heeft De Kinderombudsman contact opgenomen met Zilveren Kruis en vragen gesteld over de situatie en een mogelijke oplossing. Aangezien de informatie die door Zilveren Kruis werd verstrekt over een mogelijke oplossing niet eenduidig was en in de praktijk de situatie voor de twee broers en de voogd hetzelfde bleef, is er vanuit De Kinderombudsman een officiële brief uitgegaan naar Zilveren Kruis.

Zilveren Kruis heeft hierop gereageerd en geeft aan: "De vorderingen van de pgb's moeten wij bij de huidige wettelijk vertegenwoordiger verhalen." Voorts wordt aangegeven dat zodra Anton en Jos meerderjarig zijn, Zilveren Kruis vanaf die datum de vordering op de broers persoonlijk moet verhalen.

Terecht wordt door Zilveren Kruis aangegeven dat het de taak van de stiefvader was om de belangen van de budgethouders te behartigen. Aangezien de pgb-schuld is gemaakt ten tijde van het voogdijschap door stiefvader, zal hij eerst worden aangeschreven. Als deze niet thuis geeft, zal Zilveren Kruis de kinderen dan wel de huidige wettelijk vertegenwoordiger aanschrijven. Zilveren Kruis geeft vervolgens aan: "Het ligt op de weg van de budgethouder dan wel de wettelijk vertegenwoordiger om de stiefvader hierop aan te spreken".

Zilveren Kruis geeft aan dat zij zich bewust is van het feit dat het een schuld betreft die niet door Antone en Jos zelf is veroorzaakt. Zilveren Kruis geeft aan te begrijpen dat dit een grote invloed heeft op hun gemoedstoestand. Zilveren Kruis stelt voorts dat zij desondanks wel verplicht is de vordering op de twee broers te verhalen.

Zilveren Kruis schort de vordering op de broers op tot 1 oktober 2016. De reden hiervoor is de onduidelijke berichtgeving vanuit Zilveren Kruis over de situatie. Indien niet tot een afbetalingsregeling wordt gekomen, pakt de deurwaarder vanaf 1 oktober 2016 de incasso van de vordering weer actief op.

---

<sup>6</sup> Dit zijn gefingeerde namen.

<sup>7</sup> Voorheen Achmea Zorgkantoor.

## 4 INTERVENTIE BAS

### 4.1 Aanleiding

De Kinderombudsman is in september 2015 benaderd door de vader van Bas<sup>8</sup>. Bas is op dat moment 16 jaar oud. Bas ontving pgb via het zorgkantoor VGZ (hierna: VGZ), welke door zijn moeder werd aangevraagd voor het jaar 2013. Halverwege het jaar 2013 is Bas zijn moeder overleden. Bas is vervolgens bij zijn vader gaan wonen. Vader stelt dat Bas het pgb zelf nooit ontvangen en genoten heeft, in ieder geval niet meer vanaf het moment van overlijden van zijn moeder. Bas heeft de erfenis verworpen en hij had geen enkel zicht op dan wel weet van de rekening waarop het pgb-geld is gestort dan wel wat er mee is gedaan. Bas werd echter wel in december 2014 aangeschreven om de ontvangen pgb terug te betalen, aangezien deze over 2013 niet was verantwoord.

### 4.2 Interventie

De Kinderombudsman heeft naar aanleiding hiervan gebeld met VGZ. Een medewerker van VGZ heeft aangegeven dat zij zeker niet altijd de budgethouder houden aan de vordering en zo nodig coulance toepassen. Dit hangt af van de situatie en de omstandigheden van het geval. Hiervoor diende een schriftelijk verzoek te worden ingediend. Dit was reeds gedaan op 23 februari 2015. Dit coulanceverzoek is besproken binnen VGZ en naar aanleiding daarvan is de vordering komen te vervallen.

---

<sup>8</sup> Dit is een gefingeerde naam.

## 5 BESCHOUWING VAN DE KINDEROMBUDSMAN

Om de pgb-schuldenproblematiek bij minderjarigen weer te geven, hebben wij twee situaties hiervan beschreven. De gemene deler is dat door toedoen en/of nalaten van de wettelijk vertegenwoordiger er een pgb-schuld ontstaat die vervolgens op de kinderen wordt verhaald, terwijl kinderen die schuld niet zelf zijn aangegaan en doorgaans ook helemaal niet kunnen betalen. Door de zorgkantoren wordt verschillend omgegaan met de pgb-schulden bij minderjarigen:

- Sommige zorgkantoren hebben het interne beleid dat een pgb-schuld die is ontstaan tijdens de minderjarigheid niet wordt verhaald op de minderjarige, ook niet als deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. De vordering vervalt.
- Sommige zorgkantoren verhalen niet op een minderjarige totdat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.
- Sommige zorgkantoren verhalen op een minderjarige vanaf het moment dat de vordering is ontstaan, waarbij het beleid *kan* zijn dat eerst de wettelijk vertegenwoordiger wordt aangeschreven.

Op dit moment hangt de vordering van de pgb-schuld op de minderjarige dus af van de coulance van het zorgkantoor en is er sprake van willekeur.

De ontvangen signalen en klachten over de pgb-schulden, zijn een uitvloeisel van de Regeling subsidies AWBZ. Vanaf 1 januari 2015 is het trekkingsrecht van toepassing. Een deel van het beschreven probleem zou hiermee ondervangen kunnen worden, in die zin dat vooraf verantwoording over de te besteden pgb-gelden zal dienen te worden afgelegd. Echter dit zal niet uitsluiten dat een pgb-schuld voor een minderjarige kan ontstaan. Ook bij verantwoording vooraf kan vooralsnog sprake zijn van het plegen van fraude door de aanvrager van het pgb. Als dit achteraf vast komt te staan, zal niet alleen de indicatie kunnen worden ingetrokken, maar kunnen ook de reeds uitgekeerde voorschotten teruggevorderd worden van de minderjarige budgethouder.

Het behoeft verder geen uitleg dat het niet in het belang van het kind is om te worden geconfronteerd met een pgb-schuld, welke hen feitelijk niet is aan te rekenen. De wettelijk vertegenwoordiger die de aanvraag doet heeft de verantwoordelijke taak om de belangen van het kind te behartigen en te zorgen voor een juiste verantwoording van het pgb. Indien de wettelijk vertegenwoordiger hiertoe niet in staat blijkt te zijn, dan ligt er een taak voor de overheid.

De redenen voor het ontstaan van een pgb-schuld zijn divers – van onvoorziene omstandigheden, slechte bewindvoering tot bewuste uitbuiting – maar ligt doorgaans niet in handen van de minderjarige zelf. Voorkomen dient te worden dat een minderjarige hier de dupe van wordt. Nederlandse wetgeving zou dan ook niet moeten toestaan dat een kind dusdanig benadeeld kan worden. Dit is in strijd met artikel 18, 23, 27 en 36 IVRK. De mogelijkheid tot het laten ontstaan van een pgb-schuld bij minderjarigen staat ook in schril contrast met de maatregelen die in Nederland genomen worden om schulden bij minderjarigen niet mogelijk te maken dan wel zoveel mogelijk te voorkomen.



De juridische werkelijkheid en de feitelijke werkelijk lijken hierin mijlenver uit elkaar te liggen en dit is niet wenselijk voor het welzijn van een kind.

## 6 OPROEP AAN DE STAATSSECRETARIS

De Kinderombudsman doet een oproep aan de staatssecretaris:

1. Ervoor zorg te dragen dat voor de groep minderjarigen die te maken krijgt met een pgb-schuld - van voor de invoering van het trekkingsrecht - een oplossing wordt gezocht.
2. Te voorkomen dat - ondanks de invoering van het trekkingsrecht - er nieuwe situaties ontstaan, waarbij minderjarigen te maken kunnen krijgen met een pgb-schuld.

De Kinderombudsman hoort graag welke oplossingen hiervoor geboden gaan worden en gaat hierover graag met de staatssecretaris in gesprek. Indien een oplossing slechts mogelijk is door wijziging van de wetgeving, verzoekt De Kinderombudsman tot aanpassing van deze wetgeving.