



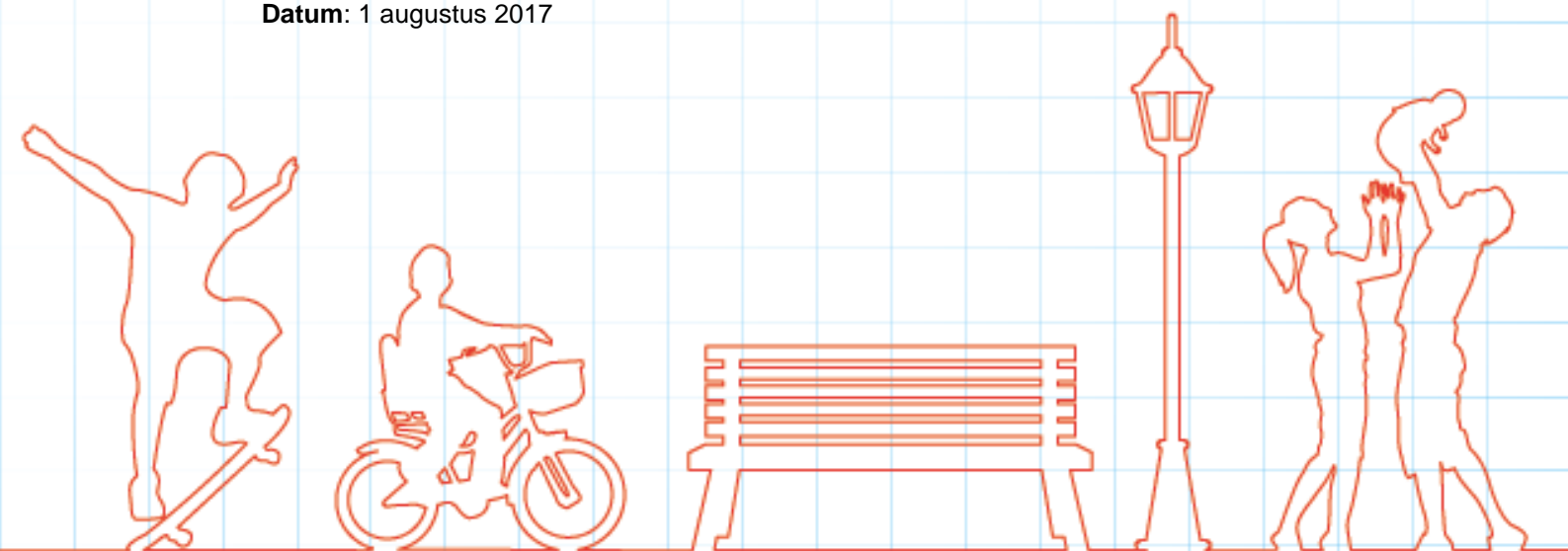
de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

Mag ik mijn zakgeld?

Analyse van de problematiek rondom het zak- en kleedgeld voor kinderen en jongeren die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven.

Nummer: KOM009/2017

Datum: 1 augustus 2017





Mag ik mijn zakgeld?

Den Haag, 1 augustus 2017

Alexandra de Jong

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	4
2	ONDERZOEKSOPZET.....	5
3	JURIDISCH KADER	6
3.1	VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN HET KIND.....	6
3.2	WETTELIJKE VERANTWOORDELIJKHEDEN GEMEENTEN, GI'S EN RESIDENTIËLE INSTELLINGEN	6
4	ZAK- EN KLEEDGELD IN DE PRAKTIJK	8
4.1	DE NOODZAAK VAN ZAK- EN KLEEDGELD	8
4.2	ANALYSE VAN DE KLACHTEN	8
4.3	VOORBEELDEN UIT DE PRAKTIJK	9
	ARON	9
	RAIZA.....	10
5	BESCHOUWING VAN DE KINDEROMBUDSMAN	12
5.1	AANBEVELINGEN.....	13
5.2	VERVOLGONDERZOEK	13

1 INLEIDING

De Kinderombudsman heeft in de periode mei 2016 tot en met maart 2017 meerdere klachten en signalen ontvangen over problemen rond de vergoeding van zak- en kleedgeld voor jongeren die met een ondertoezichtstelling of een voogdijmaatregel in een residentiële instelling verblijven. Met deze vergoeding kunnen jongeren noodzakelijke spullen als winterkleding, sportkleding en schoolspullen aanschaffen. In de praktijk blijkt dat veel jongeren deze vergoeding niet ontvangen.

Uit de klachten en signalen blijkt dat gemeenten, gecertificeerde instellingen (GI's) en residentiële instellingen naar elkaar wijzen als de verantwoordelijke voor het vergoeden van het zak- en kleedgeld. Jongeren zijn hier de dupe van doordat noodzakelijke spullen niet kunnen worden aangeschaft of het budget via fondsen moet worden aangevraagd. Per individueel kind heeft De Kinderombudsman getracht tot een oplossing te komen door het doen van een interventie¹, met wisselend resultaat.

Met deze korte rapportage wil De Kinderombudsman de problematiek rondom het zak- en kleedgeld aan de orde stellen bij gemeenten, de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet besproken. Het wettelijk en kinderrechtelijk kader volgt in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 geeft de analyse van de klachten en de situatie in de praktijk weer. In hoofdstuk 5 volgen de beschouwing en aanbevelingen van de Kinderombudsman.

¹ 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 ONDERZOEKSOPZET

De Kinderombudsman heeft een analyse gemaakt van de klachten en signalen die vanaf mei 2016 zijn binnengekomen en de interventies die hierin zijn uitgevoerd. Er is gekeken naar de rode draden; waar liggen de knelpunten en hoe kunnen deze worden opgelost?

Naast de analyse van de eigen klachten en signalen is het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ)² en het JeugdWelzijnsBeraad³ gevraagd naar hun ervaringen met deze problematiek. Het AKJ herkende het probleem en heeft een analyse gemaakt van de klachten die zij hebben ontvangen. Het JeugdWelzijnsBeraad is op verzoek van de Kinderombudsman bij zijn achterban nagegaan of jongeren en hun begeleiders de problemen herkennen. Ook deze ervaringen zijn in dit rapport verwerkt.

² Het AKJ is de organisatie van de vertrouwenspersonen voor de jeugdhulp. Als er zaken in de hulpverlening niet goed lopen, kan de vertrouwenspersoon daarbij helpen. Niet door het zelf op te lossen, maar door samen met het kind, de jongere of de ouder de oplossing te vinden.

³ Het JeugdWelzijnsBeraad (JWB) is een uitwisseling tussen jongerenraden van jeugdzorginstellingen in Nederland. Jongeren komen samen, bespreken thema's waar ze in het dagelijks leven mee te maken hebben. Met zijn allen dragen de jongeren bij aan het verbeteren van de jeugdzorg in Nederland.

3 JURIDISCH KADER

3.1 Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Nederland heeft in 1995 het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) geratificeerd. De artikelen uit het IVRK zijn van toepassing op alle soorten beslissingen en op elk niveau van besluitvorming. Ook op wetgevingsniveau. Van toepassing op de zak- en kleedgeldproblematiek zijn de artikelen 2, 3, 6, 12, 18 en 27.

Bij ieder besluit 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). Bij iedere beslissing of actie dient systematisch te worden afgewogen wat de gevolgen zijn voor de rechten en belangen van het kind.⁴ Wanneer er sprake is van conflicterende belangen dient het belang van het kind in de regel te prevaleren. De vier kernartikelen (2, 3, 6 en 12) moeten worden toegepast in onderlinge samenhang met elkaar en de andere in het IVRK opgenomen artikelen. In dit verband gaat het om de kinderrechten opgenomen in artikel 18 en 27.

Ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de levensstandaard van hun kind, binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden. De overheid treft passende maatregelen als ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind hierin ondersteuning nodig hebben (art. 3, 18 en 27 IVRK). Een toereikende levensstandaard omvat het recht dat kinderen beschikken over de primaire levensbehoeften zoals huisvesting, eten, kleding, maar het recht ziet ook op de gehele 'lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke' ontwikkeling (in samenhang met artikel 6 IVRK). Een kind mag niet worden belemmerd in zijn of haar ontwikkeling door een niet toereikende levensstandaard.

3.2 Wettelijke verantwoordelijkheden gemeenten, GI's en residentiële instellingen

Op grond van artikel 1:392 van het Burgerlijk Wetboek (BW) zijn ouders primair verantwoordelijk voor het levensonderhoud van hun kinderen, ook wanneer het kind met een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel in een residentiële voorziening verblijft. In de praktijk komt het voor dat bepaalde kosten voor het levensonderhoud van een kind gemaakt moeten worden, die niet betaald worden door of verhaald kunnen worden op de ouders en ook niet uit een andere regeling vergoed kunnen worden. Bijvoorbeeld wanneer ouders al een lange tijd uit beeld zijn of geen gezag meer hebben. Gemeenten hebben vanuit de Jeugdwet (art. 2.3. Jeugdwet) een zorgplicht om in dergelijke gevallen een financiële vergoeding beschikbaar te stellen. Gemeenten, GI's en instellingen moeten gezamenlijk afspraken maken over op welke wijze deze kosten vergoed kunnen worden, bijvoorbeeld via een integraal tarief of lumpsum afspraken.

⁴ 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.

Gemeenten bepalen binnen de kaders van de Jeugdwet zelf hoe het systeem lokaal wordt ingericht. Over het zak- en kleedgeld voor kinderen die met een jeugdbeschermingsmaatregel in een instelling verblijven zijn geen afspraken opgenomen in de Jeugdwet of in een ministeriële regeling.

Binnen de jeugdbescherming bestaan er wel zogenoemde bijzondere kosten. Deze kosten hebben geen betrekking op de dagelijkse kosten voor opvoeding en verzorging van een kind, maar het is wel in het belang van het kind dat deze kosten worden gemaakt. De factsheet bijzondere kosten Jeugdbescherming⁵ van de VNG geeft inzicht in welke kosten hier vóór 2015 onder vielen. Het ging onder andere om bepaalde onderwijskosten, kleding bij een eerste uithuisplaatsing en zak-, kleed- en wasgeld voor kinderen die in een AWBZ-instelling verbleven. De GI kan voor deze kosten een beroep doen op de gemeente.

Kinderen die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een andere instelling, dan een AWBZ-instelling verblijven, hebben echter ook recht op een toereikende levensstandaard en daarmee recht op zak- en kleedgeld. Voor deze kinderen hadden instellingen vóór 2015 budget vanuit verschillende financieringsstromen. Met de invoering van de Jeugdwet is er sprake van één financieringssysteem vanuit de gemeenten.

⁵ Vereniging Nederlandse Gemeenten, Jeugdzorg Nederland, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & het ministerie van Veiligheid en Justitie, *Factsheet bijzondere kosten Jeugdbescherming*, april 2016.

4 ZAK- EN KLEEDGELD IN DE PRAKTIJK

4.1 De noodzaak van zak- en kleedgeld

Zak- en kleedgeld zijn noodzakelijke kosten in het onderhoud van een kind. Het voorziet in basisbehoeften zoals kleding, schoenen en schoolspullen. Daarnaast is het krijgen van zak- en kleedgeld een wezenlijk onderdeel van de opvoeding van een kind. Met zak- en kleedgeld leren kinderen om te gaan met geld en worden ze voorbereid op financiële zelfstandigheid.⁶ Onderzoek van het Nibud laat bovendien zien dat kinderen die al op jonge leeftijd leren hoe ze met geld om moeten gaan, later minder vaak in de financiële problemen komen.⁷

4.2 Analyse van de klachten

In de periode mei 2016 tot en met maart 2017 zijn er in totaal ongeveer 20 klachten bij de Kinderombudsman en het AKJ binnengekomen over problemen met de vergoeding van het zak- en kleedgeld. Bij sommige klachten draait het om één specifiek kind dat geen zak- en kleedgeld ontvangt, bij andere klachten gaat het om het afschaffen van het zak- en kleedgeld in de instelling zelf waardoor er voor alle jongeren een probleem ontstaat. De uitvraag bij het JeugdWelzijnsBeraad laat zien dat veel jongeren en hun begeleiders worstelen met het regelen van het zak- en kleedgeld en het vaak onduidelijk is waar het geld vandaan moet komen.

Over het geheel gezien kenmerken de klachten onduidelijkheid bij residentiële instellingen, GI's en gemeenten over wie de kosten voor zak- en kleedgeld moet vergoeden. Deze onduidelijkheid bestaat zowel voor jongeren die onder voogdij staan, als voor jongeren die met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven. Alle partijen verwijzen veelvuldig naar elkaar of naar de ouders. Dit geldt wanneer er geen afspraken zijn gemaakt over deze financiële vergoeding, maar opvallend genoeg ook wanneer er wel afspraken zijn gemaakt. De afspraken en de verantwoordelijkheden zijn niet voor alle partijen helder en men blijft naar elkaar verwijzen. Sommige residentiële instellingen proberen het daarom zelf op te lossen. Zij spreken interne noodpotjes aan of doen een beroep op fondsen. Ook zijn er initiatieven om tweedehandskleding in te zamelen of wordt er door de instelling en (gezins)voogd bij de jongere op aangedrongen om een bijbaan te zoeken.

Bij enkele klachten komt een onderliggend structureel probleem naar voren. Als er (tarief)afspraken zijn tussen de gemeente en de GI of tussen de gemeente en de instelling, waarin het zak- en kleedgeld is meegenomen, dan blijken deze afspraken vaak niet kostendekkend te zijn. Op bijkomende kosten zoals het zak- en kleedgeld wordt dan

⁶ Nibud.nl, zoekterm: *financiële opvoeding*.

⁷ Van der Schors, A. & Stierman, N (2016). *Financiële opvoeding & het financiële gedrag als volwassene*. Nibud: maart 2016.

bezuinigd om de kosten voor wonen, voeding en begeleiding te kunnen blijven financieren.

4.3 Voorbeelden uit de praktijk

De hieronder beschreven zaken illustreren de situaties die aan De Kinderombudsman en het AKJ worden voorgelegd. Er is gekozen om twee zaken weer te geven die zowel de kwetsbare situatie van uithuisgeplaatste kinderen toont, vaak zonder contact met hun biologische ouders, als de onduidelijkheid bij de betrokken partijen en het over en weer afschuiven van verantwoordelijkheden.

Aron

Aanleiding

In november 2016 neemt de voormalig pleegmoeder van Aron⁸ contact op met De Kinderombudsman. Aron is 9 jaar oud en woont in een gesloten jeugdhulpinstelling in Rotterdam. Sinds hij een aantal maanden geleden is overgeplaatst naar een open afdeling, kan hij in het weekend op bezoek bij zijn voormalige pleegouders, met wie hij nog een goede band heeft. Tijdens het eerste bezoek ziet pleegmoeder dat Aron uit zijn kleding groeit: zijn broek is te kort en zijn schoenen zijn te klein. Ook heeft hij nog geen winterjas.

De ouders van Aron hebben geen gezag meer. De voormalig pleegmoeder belt daarom met de voogd om te horen hoe het zit met de aanschaf van kleding en schoenen, maar die verwijst door naar de instelling waar Aron woont. De instelling verwijst de pleegmoeder vervolgens weer terug naar de voogd: zij zou verantwoordelijk zijn voor de kosten van nieuwe kleding. Ook op het internet kan de pleegmoeder niet vinden hoe het precies zit. Zij koopt dan zelf maar kleding en schoenen voor Aron.

Interventie van de Kinderombudsman

De Kinderombudsman neemt naar aanleiding hiervan contact op met de GI en de gemeente. In januari 2017 geeft de gemeente aan dat de bijzondere kosten zijn meegenomen in het tarief dat zij uitkeren aan de GI voor de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregel. De afspraken blijken alleen niet voor alle partijen helder te zijn.

De gemeente vindt ook dat Aron en kinderen zoals Aron niet de dupe mogen worden van onduidelijke afspraken. Om die reden gaat de gemeente onderzoeken of ze afspraken rondom de bijzondere kosten helder kunnen vastleggen met alle GI's. Ook biedt de gemeente aan om in de toekomst in dit soort situaties de kosten voor kleding voor te schieten en terug te vorderen bij de betreffende GI.

⁸ Dit is een gefingeerde naam.

De gemeente neemt contact op met de GI om de gemaakte afspraken te verduidelijken. De GI besluit hierna de kosten voor de kleding en schoenen van Aron terug te betalen aan de pleegmoeder.

Raiza

Aanleiding

Eind maart 2016 wordt De Kinderombudsman benaderd door de voormalige pleegmoeder van Raiza⁹. Raiza is 14 jaar oud, heeft een verstandelijke beperking en woont in een woongroep. Haar voormalig pleeggezin is haar familie geworden, ze komt hier ieder weekend en tijdens de feestdagen. Haar biologische ouders zijn al 10 jaar uit beeld.

Sinds de gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp zijn er problemen met het zak- en kleedgeld van Raiza. Zowel de GI als de gemeente voelen zich niet verantwoordelijk voor de financiering hiervan. Met veel moeite is het de mentor van Raiza gelukt om de kosten voor 2015 door de GI te laten vergoeden. In 2016 doet de GI dit niet. Zij geven aan dat er eerst goed moet worden uitgezocht wie er verantwoordelijk is. De woongroep regelt tweedehands kleding om zuinig om te gaan met het gespaarde budget.

Interventie van de Kinderombudsman

De Kinderombudsman heeft naar aanleiding hiervan gebeld met de voogd van Raiza. De voogd geeft aan dat er inderdaad veel onduidelijkheid is over de vergoeding voor zak- en kleedgeld. In 2015 heeft de GI de kosten voor het zak- en kleedgeld uit coulance uit eigen middelen vergoed. De GI beschikt sinds de decentralisatie namelijk niet meer over een budget om deze kosten te vergoeden. Voor 2016 is de GI ervan uitgegaan dat instellingen het zak- en kleedgeld in de tariefafspraken met de verschillende gemeenten zouden meenemen. Wanneer dit niet is gebeurd kan de GI op verzoek van de instelling, een verzoek indienen bij de gemeente om deze kosten te vergoeden.

De woongroep van Raiza heeft over het zak- en kleedgeld geen afspraken gemaakt met de gemeente en vraagt de voogd een verzoek in te dienen bij de gemeente. De GI stuurt daarop in juni een brief naar de gemeente.

In september 2016 blijkt de financiering van het zak- en kleedgeld voor Raiza nog altijd niet rond te zijn. De gemeente heeft niet gereageerd op de brief en het rappel van de GI. Door de voogd wordt er daarom een fonds aangeschreven om kleding voor Raiza te kunnen kopen.

De Kinderombudsman neemt daarop contact op met de gemeente. De gemeente heeft door een fout, de brief over het hoofd gezien. Na onderzoek van de gemeente blijkt dat het zak- en kleedgeld voor meer kinderen een probleem is. Tijdens de tariefonderhandelingen zijn volgens de gemeente de GI's vergeten deze kosten mee te

⁹ Dit is een gefingeerde naam.

nemen. De gemeente onderkent het probleem en wil een structurele oplossing in regionaal verband. De gemeente geeft aan dat het even zal duren voordat dit tot stand is gekomen. De individuele casus van Raiza kan in de tussentijd niet worden opgepakt. De gemeente geeft als reden dat een gelijk speelveld in het aanbestedingstraject moet worden gewaarborgd en het repareren van individuele casussen geen recht doet aan andere cliënten.

De woongroep van Raiza weet via verschillende wegen uiteindelijk middelen vrij te maken voor het zakgeld. Voor het kleedgeld is een aanvraag ingediend bij een stichting. Het is afwachten of deze wordt toegewezen.

5 BESCHOUWING VAN DE KINDEROMBUDSMAN

De problemen met het zak- en kleedgeld lijken voornamelijk voort te komen uit onduidelijkheid over de financiële zorgplicht van de gemeente voor deze kosten en de afspraken die hierover gemaakt moeten worden. Ook bij de GI's en de residentiële instellingen zijn de verantwoordelijkheden onvoldoende helder. Kinderen en jongeren trekken hierdoor aan het kortste eind. Het regelen van het zak- en kleedgeld is in veel gevallen een tijdrovend en ondoorzichtig proces voor begeleiders, pleegouders en kinderen. Regelmatig moeten gaten gevuld worden via interne potjes, inzameling van tweedehands kleding of door fondsen aan te schrijven. Deze praktische noodoplossingen zouden niet noodzakelijk moeten zijn.

Het gaat hier bovendien om een kwetsbare doelgroep. Kinderen die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven, kunnen niet meer thuis wonen en hebben soms geen enkel contact meer met hun ouders. Ze zijn volledig afhankelijk van de hulp die wordt geboden. Voor deze kinderen moet gezorgd worden voor een toereikende levensstandaard: zij hebben recht op basisvoorzieningen om veilig en gezond op te kunnen groeien (art. 27 in samenhang met art. 6 IVRK). Wanneer ouders hier niet in kunnen voorzien, dan ligt er een taak voor de overheid.

Financiële afwegingen lijken bij de uitvoering van de zak- en kleedgeldvergoeding een grote rol te spelen, wellicht een grotere rol dan het belang van het kind. De Kinderombudsman signaleert dat wanneer gemaakte (tarief)afspraken niet altijd kostendekkend zijn, dit probleem in sommige gevallen bij het kind wordt neergelegd. De Kinderombudsman heeft in eerdere rapporten al meerdere malen zijn zorgen geuit over het prevaleren van financiële afwegingen boven het belang van kinderen in de jeugdhulp en de negatieve gevolgen hiervan voor kinderen.¹⁰

De zorgplicht van de gemeente om een financiële vergoeding beschikbaar te stellen voor kosten die in het belang van het kind gemaakt moeten worden en die niet door ouders betaald (kunnen) worden, is in lijn met artikel 27 IVRK. Dat er door veel gemeenten niet aan deze financiële zorgplicht wordt voldaan, leidt ertoe dat een kind wordt belemmerd in zijn of haar ontwikkeling door een niet toereikende levensstandaard. Dit levert een schending op van de artikelen 3, 6, 18 en 27 IVRK.

Nu het gaat om kwetsbare kinderen van wie de ouders niet voor die toereikende levensstandaard (kunnen) zorgen, is De Kinderombudsman van oordeel dat gemeenten, GI's en instellingen zo snel mogelijk stappen moeten ondernemen om deze problematiek op te lossen. Het Rijk in samenspraak met de VNG wordt gevraagd om dit probleem sterker bij gemeenten te agenderen. De Kinderombudsman doet daarvoor een aantal aanbevelingen.

¹⁰ De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben – deelrapportage 2 van 3*, 28 oktober 2015 & *deelrapportage 3 van 3*, 16 maart 2016; De Kinderombudsman, *Mijn belang voorop?*, 8 november 2016.

5.1 Aanbevelingen

De Kinderombudsman verlangt dat alle gemeenten, GI's en instellingen hun gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen en doet de aanbeveling om:

1. Vóór 1 januari 2018 duidelijke afspraken te maken over de vergoeding van het zak- en kleedgeld voor kinderen die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven, wanneer ouders hier niet in (kunnen) voorzien.

Belangrijk is om hierbij ook vast te stellen welke ketenpartner verantwoordelijk is voor het aanspreken van de eventuele ouders op hun onderhoudsplicht en wat hierin een redelijke inspanning is. De Kinderombudsman pleit ervoor dat een vergoeding direct beschikbaar wordt gesteld in zaken waarin ouders niet meer in beeld zijn, duidelijk is dat het verhalen van de kosten op ouders niet mogelijk is of waarin er niet op korte termijn aan de onderhoudsplicht kan worden voldaan.

In aanloop naar deze duurzame afspraken dient er tot 1 januari 2018 een tijdelijke oplossing gevonden te worden voor actuele individuele zaken.

2. Gemaakte afspraken duidelijk te communiceren aan alle betrokken organisaties en intern te verspreiden onder medewerkers, zodat bij iedereen de verantwoordelijkheden helder zijn.
3. Te handelen naar de gemaakte afspraken.

De Kinderombudsman doet de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de aanbeveling om in samenspraak met de VNG, gemeenten te wijzen op hun verantwoordelijkheden en bij te sturen wanneer onwenselijke situaties voortduren.

5.2 Vervolgonderzoek

De Kinderombudsman zal de opvolging van bovenstaande aanbevelingen blijven volgen. Begin 2018 zal De Kinderombudsman opnieuw een analyse uitvoeren naar deze vergoedingen. Over de resultaten zal gerapporteerd worden aan gemeenten, de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.