

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1997

25 000 XVI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 1997

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 november 1996

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening en enige andere wetten (geworden de Wet van 2 februari 1995, Stb. 225, in werking getreden op 1 mei 1995) is toegezegd dat de uitvoering van deze wet na een jaar zou worden geëvalueerd.

Naar aanleiding van gesignaleerde problemen in de uitvoering van deze wet is dit onderzoek versneld in gang gezet. De wens om op korte termijn inzicht te krijgen in de aard van de problemen heeft verder geleid tot een specifieke onderzoeksopzet. Het verslag van het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum inzake inkomensonafhankelijke ouderbijdragen bieden wij u hierbij aan. Daarmee voldoen wij aan onze toezeggingen in de antwoorden op schriftelijke vragen bij de begrotingen van de Ministeries van Justitie en VWS tot toezending van deze brief. Tevens vormt deze brief antwoord op de vraag van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (kenmerk: VWS-96-865), waarin werd gevraagd om toezending van de notitie van het WODC.¹

Hierbij zal eerst een samenvatting van het onderzoek worden gegeven. Vervolgens zullen mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde problemen worden gepresenteerd. Ten slotte zal aangegeven worden voor welke oplossingsvariant gekozen wordt en waarom. Daarbij zullen de consequenties van die variant in kaart worden gebracht.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Samenvatting onderzoek

Sinds 1 mei 1995 moeten ouders, als hun kinderen vrijwillige, niet-ambulante jeugdhulpverlening krijgen of als ten aanzien van deze kinderen een maatregel van kindbescherming is getroffen, een bijdrage voldoen die inkomensonafhankelijk is. De hoogte van de bijdrage hangt slechts af van de aard van de plaatsing (residentieel en pleegzorg of semi-residentieel) en van de leeftijd van het kind. De ouderbijdragen voor de justitiële en vrijwillige jeugdhulpverlening werden daarmee geharmoniseerd. Alras na invoering van de wetwijziging bleek van problemen in de uitvoering. Er werden veel bezwaarschriften ingediend. In het voorjaar van 1996 ging het om ten minste 1000 bezwaarschriften. Daarnaast bleek de betalingsbereidheid, vooral in de justitiële kindbescherming, gering. Naar aanleiding van deze problemen is versneld onderzoek verricht. Daarbij moest aandacht besteed worden aan:

- de problematiek in verband met de kinderbijslag;
- de aanwezigheid van andere schulden;
- tijdelijke problemen in verband met de overgangsregeling;
- al dan niet beroep op de bijzondere bijstand;
- mogelijke effecten op de toegankelijkheid van de hulpverlening.

Omdat het een kortdurend onderzoek betrof, is een analyse gemaakt van de binnen gekomen bezwaarschriften. Uit 940 bij Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) binnen gekomen bezwaarschriften is een steekproef van 234 bezwaarschriften getrokken. Daarnaast zijn interviews gehouden met mensen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij de materie. Gesproken is met plaatsende en uitvoerende jeugdhulpverleningsinstellingen, het Advies-, klachtenburo Jeugdhulpverlening (AKJ), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid (DIVOSA), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de juristenwerkgroep van het Jongeren Adviescentrum (JAC), met een vertegenwoordiger van een oudervereniging, een aantal sociaal raadslieden en met medewerkers van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie.

Uitkomsten van het onderzoek

Van de ingediende bezwaarschriften heeft ca. 60% betrekking op justitiële plaatsingen en 40% op vrijwillige plaatsingen. Over de indieners is weinig bekend, behalve dat de overgrote meerderheid in ieder geval een uitkering heeft. Van slechts de helft van de klagers is het netto-inkomen bekend; van hen heeft de helft een inkomen dat lager is dan 1600 gulden. Driekwart van de indieners heeft een betalingsachterstand (gemiddeld van 1680 gulden). Van de ouderbijdrageplichtigen met een betalingsachterstand dient 20% één ouderbijdrage voor meer dan één kind te betalen. De bezwaren tegen de ouderbijdrage kunnen in drie typen worden onderscheiden, die soms in combinatie met elkaar voorkomen:

1. in 21% van de bezwaarschriften wordt gesteld dat uitzonderingsgronden zijn genegeerd;
2. in 8% van de gevallen is de opgelegde ouderbijdrage gebaseerd op incorrecte gegevens;
3. in 83% van de bezwaarschriften worden financiële bezwaren genoemd.

Ingeval van financiële bezwaren wordt door de helft van de klagers uitsluitend aangegeven dat zij niet bij machte zijn de ouderbijdrage te betalen. Als er meer informatie wordt gegeven, dan heeft die betrekking op a) het niet ontvangen van kinderbijslag; b) het niet ontvangen van alimentatie dan wel de wens dat de andere ouder ook (of meer) dient bij te dragen; en c) het hebben van schulden. In interviews zijn de problemen rond de kinderbijslag bevestigd. Ouders die op het moment van de

invoering van de nieuwe regeling al geen kinderbijslag ontvingen, zijn slecht op de hoogte van het feit dat zij kinderbijslag kunnen aanvragen. Extra informatie hierover heeft niet alle ouders bereikt. Een beroep op bijzondere bijstand wordt in sommige gemeenten wel, in andere niet gehonoreerd. De verschillen zijn het gevolg van de beleidsvrijheid die gemeenten hierbij hebben. In hoeverre de problematiek rond de ouderbijdragen de toegankelijkheid van de hulpverlening beïnvloedt – tot uitdrukking komend in het afzien van hulpverlening – is niet duidelijk geworden. Weliswaar heeft een aantal geïnterviewden hierop gewezen, maar onderbouwing met concrete casus bleek niet goed mogelijk.

Conclusies

Over de omvang van de gesignaleerde problemen kon in het kortdurende onderzoek geen indicatie worden gegeven. Dat neemt niet weg dat er problemen zijn die aangepakt moeten worden. Voor structurele oplossingen biedt de WODC-notitie op zichzelf onvoldoende aanknopingspunten.

Een tweetal problemen is inmiddels aangepakt. Het betreft de informatievoorziening aan ouders en aan plaatsende instanties, en de gang van zaken rond de aanmelding en de afmelding van plaatsingen van kinderen in de vrijwillige en justitiële jeugdhulpverlening.

Informatievoorziening

Wat de informatievoorziening betreft: een brochure is vrijwel gereed waarin ouders op een duidelijke manier worden geïnformeerd over de ouderbijdrage en over het belang van het aanvragen dan wel continueren van kinderbijslag. Daarnaast is een brochure voorbereid waarin de plaatsende instanties over de gang van zaken bij de ouderbijdrage worden geïnformeerd.

Tijdige aan- en afmelding

Over het tijdig aanmelden en afmelden van plaatsingen van kinderen aan het LBIO is overleg gevoerd met de plaatsende instanties. Het is tegenover de ouders van belang dat het LBIO tijdig de noodzakelijke acties kan ondernemen. De ouderbijdrage loopt vanaf het moment dat het kind residentieel, in de pleegzorg of semi-residentieel is geplaatst. Indien het LBIO niet tijdig op de hoogte wordt gesteld van een dergelijke plaatsing en dus ook de ouders niet tijdig kan berichten omtrent de betaling van de ouderbijdrage, worden zij achteraf met een al opgelopen vordering geconfronteerd, terwijl intussen met het ontvangen van kinderbijslag in verband met melding van de adresverandering aan de Sociale Verzekeringsbank, problemen kunnen ontstaan. Het is daarnaast voor ouders vervelend als zij nog met te vorderen ouderbijdragen worden geconfronteerd als het kind alweer thuis is. De plaatsende instanties zien zeker het belang van de tijdige verzending van de aan- en afmeldingen in. Zij gaan evenwel slechts schoorvoetend akkoord met stroomlijning van de te verschaffen gegevens, mede omdat bij deze instanties nogal wat bezwaren ten principale tegen de nieuwe ouderbijdrage-regeling zouden bestaan.

Plaatsing in AWBZ-gefinancierde instellingen

Er is daarnaast een knelpunt van technische aard dat voortvloeit uit de wettelijke regeling. De huidige regeling leidt ertoe dat bij plaatsingen in AWBZ-gefinancierde instellingen, indien het een vrijwillige plaatsing betreft geen ouderbijdrage verschuldigd is, terwijl er wel een ouder-

bijdrage verschuldigd is als het een plaatsing op grond van een justitiële maatregel van kindbescherming is. Wetswijziging moet ertoe leiden dat hier één lijn wordt getrokken.

Bovengenoemde maatregelen zullen een deel van de problemen, maar niet alle kunnen wegnemen. Een meer structurele aanpak is daartoe vereist. Uitgangspunt voor ons daarbij is dat de ouderbijdrageregeling blijft bestaan. In het feit dat in principe enige bijdrage voor het kind moet worden betaald, komt immers ook de verantwoordelijkheid van de ouder voor dit kind tot uitdrukking. Daarnaast kan niet worden ontkend dat kosten worden bespaard als het kind uit huis is. De noodzaak van een meer structurele aanpak vloeit voort uit het feit dat de hoogte van de ouderbijdrage, mede gelet op de soms geringe betalingsbereidheid, in de laagste inkomensgroepen tot betalingsproblemen leidt. Deze problemen bestaan ook als kinderbijslag wordt ontvangen. Veel oplossingen zijn de revue gepasseerd. Wij noemen de volgende:

1. de ouderbijdrageregeling van een inkomensafhankelijke regeling wijzigen in een inkomensafhankelijke regeling;
2. aanmerkelijke verlaging van de ouderbijdrage, opdat betaling van een ouderbijdrage voor niemand financieel tot de onmogelijkheden behoort;
3. betaling van de ouderbijdrage afhankelijk stellen van de verkrijging van kinderbijslag;
4. de ouderbijdragen verrekenen met de kinderbijslag;
5. invoering van een hardheidsclausule in de bestaande regeling.

Alle oplossingen hebben nadelen. Bij keuze dient voor die oplossing gekozen te worden die in ieder opzicht het minst nadelig is. Wij lopen de voorgestelde oplossingen langs.

Ad 1. De invoering van een inkomensafhankelijke regeling impliceert een aanmerkelijke toename van de uitvoeringskosten van de regeling, terwijl de regeling op zichzelf fraudegevoelig wordt. Daarenboven strookt een dergelijke regeling minder goed met de richtsnoeren, die in het kader van het project «Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit» in het rapport over «eigen betalingen» is geïntroduceerd. In de ontwikkelde richtsnoeren die door het kabinet onderschreven zijn, komt naar voren dat bij gelijk profijt van een voorziening dezelfde eigen betaling voor ieder zou moeten gelden. Introductie van draagkrachtelelementen zou slechts bij uitzondering aan de orde behoren te zijn. Deze oplossing streven wij om genoemde redenen niet na.

Ad 2. Een aanmerkelijke verlaging van de ouderbijdrage moge op het eerste gezicht aantrekkelijk lijken. Het valt echter geenszins te voorspellen of de bereidheid om deze lagere bijdrage te betalen door een aanmerkelijke verlaging met sprongen zal toenemen. Dit geldt in het bijzonder voor de justitiële plaatsingen. De betalingsbereidheid in de vrijwillige hulpverlening is onder de huidige regeling al hoog (ten minste 80%). Voor deze gevallen is een verlaging van de bijdrage ter vergroting van de betalingsbereidheid niet nodig. Bij justitiële plaatsingen is de betalingsbereidheid veel lager (ongeveer 40%). Dat is niet verwonderlijk: de rechter geeft machtiging om het kind uit huis te plaatsen en vervolgens moeten de ouders daarvoor ook nog betalen. Een aanmerkelijke verlaging van de bijdrage zal de tegenzin om te betalen doen verminderen, maar of dat voldoende is, blijft de vraag.

Als tot een aanmerkelijke verlaging wordt overgegaan, impliceert dit een aanmerkelijke inkomstenderving, terwijl de uitvoeringskosten ongeveer gelijk blijven. Verder wordt de veronderstelde band met de kinderbijslag losgelaten. Bij uithuisplaatsing van kind zal immers op enig moment de kinderbijslag vervallen, indien de ouders niet kunnen aantonen dat ten minste f 56,- per week aan het kind wordt uitgegeven. Ook deze oplossing heeft niet onze voorkeur.

Ad 3: Indien de betaling van een ouderbijdrage wordt gesteld van de verkrijging van kinderbijslag, zal naar ons oordeel iedere stimulans wegvallen om – als de kinderbijslag wegens uithuisplaatsing van het kind niet langer zal worden betaald – opnieuw kinderbijslag aan te vragen. Er moet immers moeite gedaan worden om kinderbijslag opnieuw te krijgen. Ouders moeten in deze gevallen aantonen dat zij ten minste f 56,- per week aan uitgaven ten behoeve van het kind doen. Dat is meer dan alleen de ouderbijdrage. Als structurele maatregel lijkt ons deze oplossing daarom niet aantrekkelijk.

Ad 4. De verrekening van de ouderbijdrage met de kinderbijslag betekent dat in die gevallen dat een kind uit huis geplaatst wordt de ouders niet langer geconfronteerd zullen worden met betaling van een ouderbijdrage, maar met een vermindering van de kinderbijslag.

Naar een dergelijke oplossing, maar dan niet in de vorm van een verrekening in het individuele geval, is destijds uitgebreid onderzoek verricht voor de lesgelden. Een en ander stuitte op technische problemen. Principieel werd de gedachte afgewezen dat ouders langs deze weg niet meer op hun verantwoordelijkheid tegenover het kind zouden worden gewezen.

Ad 5. Invoering van een hardheidsclausule in de bestaande regeling. Voor deze oplossing gelden dezelfde bezwaren als voor het inkomensafhankelijk maken van de ouderbijdrageregeling, maar in wat mindere mate. Met fraudegevoeligheid en met aanmerkelijke uitvoeringskosten zal rekening gehouden moeten worden. De hardheidsclausule zou gebaseerd moeten zijn op het ontbreken van draagkracht om de ouderbijdrage te betalen, bij voorbeeld vanwege het ontvangen van een uitkering die het bedrag van een ABW-uitkering voor een éénoudergezin niet overschrijdt of vanwege het bestaan van schulden, waardoor feitelijk over eenzelfde minimuminkomen moet worden beschikt. Een en ander ongeacht of voor het desbetreffende kind kinderbijslag wordt ontvangen.

Als gezegd kleven aan alle gepresenteerde oplossingen nadelen. Onze voorkeur gaat uit naar de oplossingen onder 4 (verrekening met de kinderbijslag) of 5 (hardheidsclausule). De oplossing van verrekening met de kinderbijslag moet in overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nader onderzocht worden. Daarnaast zullen wij de invulling van de hardheidsclausule nader uitwerken om te voorkomen dat, indien het eerder genoemde nadere onderzoek geen positieve uitkomsten oplevert, niet dan nog de andere oplossing moet worden uitgewerkt. Voor de realisatie van de ene of andere oplossing zal steeds ook wetswijziging nodig zijn. Aangezien met het verdere onderzoek en met de wetswijziging tijd gemoeid zal zijn, zal in de tussenliggende periode het huidige beleid waarin in schrijnende gevallen de betalingsverplichting is opgeschort, gecontinueerd worden. In de nieuwe, aangepaste wetgeving zal voorzien moeten worden in een kwijtschelding van de schuld in de thans door het LBIO geïdentificeerde schrijnende gevallen.

Tot slot een opmerking over de ouderbijdrageregeling voor kinderen van schippers en kermisexploitanten. Deze is afgeleid van de ouderbijdrageregeling voor jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Het voorstel tot afstemming van deze twee bijdrageregelingen, gedaan in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het MDW-rapport «eigen betalingen», zal de tweede ondergetekende inbrengen in de evaluatie van het convenant 1995–1998 met de instellingen voor internaten voor kinderen van schippers en kermisexploitanten.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra