



de Kinderombudsman.



“Wie geeft mij(n) zak- en kleedgeld?”

Problemen bij de vergoeding van zak- en kleedgeld voor kinderen met een OTS of voogdijmaatregel in een residentiële jeugdhulpinstelling

Rapportnummer Kinderombudsman: KOM004/2021

Rapportnummer Jeugdombudsman: JOM2020/441

Datum: 24 juni 2021



Kindvriendelijke samenvatting

Dit rapport gaat over Maya¹. Toen Maya 15 jaar was, woonde ze in Den Haag, in een logeershuis voor kinderen die niet meer thuis kunnen wonen. Ze kreeg geen zak- en kleedgeld. Niet van haar ouders maar ook niet van het logeershuis. Ze kreeg ook geen informatie over hoe ze haar zak- en kleedgeld wel kon krijgen. Ze heeft hierover geklaagd bij de Jeugdbondsman Den Haag en de Kinderombudsman. De ombudsmannen hebben onderzoek gedaan naar haar klacht.

Uit het onderzoek blijkt dat de klacht van Maya terecht is: zij had zak- en kleedgeld moeten krijgen. De gemeente Den Haag had er allereerst al lang voor kunnen en moeten zorgen dat voor kinderen als Maya afspraken gemaakt waren om hun zak- en kleedgeld goed te regelen. Ook hadden het logeershuis en de voogd van Maya de situatie van Maya eerder samen moeten oplossen. Verder hadden het logeershuis, de voogd en gemeente Maya goed moeten informeren over hoe zij zak- en kleedgeld kon krijgen.

Tijdens het onderzoek bleek ook dat het probleem is dat er niet één regeling is voor zak- en kleedgeld die in heel Nederland geldt. Een regeling waarin precies staat wie het zak- en kleedgeld moet vergoeden en wie het betaalt aan het kind zelf. Hierdoor zijn er nog veel meer kinderen zoals Maya zonder zak- en kleedgeld. Het gaat om kinderen die in een instelling wonen en hun ouders niet meer zien of van wie de ouders de kosten van zak- en kleedgeld niet kunnen betalen. De instellingen waar de kinderen wonen, gemeenten en voogden (of jeugdbeschermers) wijzen voor zak- en kleedgeld vaak naar elkaar. Ondertussen zijn de kinderen de dupe. Die hebben geen geld. Ook ontstaan er grote verschillen in zak- en kleedgeld tussen de kinderen op één groep. De kinderen hebben meestal geen idee hoe ze alsnog aan zak- en kleedgeld kunnen komen. En de volwassenen om hen heen soms ook niet.

Dat moet anders, vinden de Jeugdbondsman en de Kinderombudsman. Ze willen dat er alsnog één regeling komt voor heel Nederland over zak- en kleedgeld.

Totdat die regeling er is, moeten de instellingen, voogden/jeugdbeschermers en gemeenten samen goede afspraken maken. Ze moeten die afspraken ook goed uitvoeren.

Ook moeten kinderen en volwassenen makkelijk informatie kunnen vinden over hoe je zak- en kleedgeld regelt.

De ombudsmannen vragen het ministerie van VWS om na te denken over één regeling voor heel Nederland. Verder geven ze een paar aanbevelingen (tips) aan de instanties die betrokken waren bij de zaak van Maya. Ook geven ze aanbevelingen aan dezelfde soort organisaties in de rest van Nederland. Op deze manier hopen de ombudsmannen dat nu en in de toekomst voortaan alle kinderen hun zak- en kleedgeld krijgen.

¹ Maya is een verzonden naam vanwege de privacy.



1. Aanleiding

De Jeugdbondsman ontvangt in september 2020 een klacht van Maya² over de vergoeding van zak- en kleedgeld terwijl zij met een voogdijmaatregel in een residentiële instelling³ in Den Haag verblijft. Ook de Kinderombudsman ontvangt geregeld klachten van kinderen die problemen ondervinden bij het krijgen van zak- en kleedgeld in de residentiële instelling waar zij verblijven. Vanwege de structurele en niet enkel Haagse problematiek die onder de klacht van deze veelal jeugdigen⁴ ligt, besloten de Jeugdbondsman en Kinderombudsman het onderzoek naar de klacht van Maya samen te doen.

2. Wat is het verhaal van Maya?

Maya, 15 jaar, verblijft van februari tot november 2020 in een logeerkamer van Jeugdformaat in Den Haag. Voor die tijd verblijft zij in meerdere andere residentiële jeugdhulpinstellingen, zowel in als buiten Den Haag. Ze staat onder voogdij van Gecertificeerde instelling⁵ (GI) Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond (JBRR). Haar ouders zijn uit beeld. Zij heeft geen familie die haar financieel kan ondersteunen. In november 2020 verhuisde Maya opnieuw. Zij woont nu in een residentiële instelling buiten Den Haag, dicht bij haar vrienden in de buurt.

3. Wat is de klacht?

Maya geeft aan van februari tot april 2020 helemaal geen zak- en kleedgeld te hebben gehad. Vanaf april 2020 betaalt Jeugdformaat - bij wijze van nood - een bedrag van € 30 per maand. Te weten € 20 zakgeld en € 10 verzorgingsgeld. Maar met dit bedrag komt Maya niet uit. Ze kan verzorgingsproducten, schoolspullen, boeken en sportspullen hierdoor niet aanschaffen. Ook heeft zij geen geld voor openbaar vervoer om haar vrienden in Rotterdam te bezoeken.

Voor Maya is onduidelijk waar dit geld vandaan moet komen en wie dit moet vergoeden. Jeugdformaat en de voogd van Maya (van JBRR) wijzen naar elkaar voor het regelen van haar zak- en kleedgeld. Ondertussen kan Maya noodzakelijke spullen niet aanschaffen en wordt zij belemmerd in haar sociale contacten en ontwikkeling.

Omdat zij geen ouders heeft op wie zij financieel kan terugvallen, wordt zij benadeeld ten opzichte van kinderen die dit wel hebben. Een zelfstandig recht op kinderbijslag bestaat niet. Voor haar zak- en kleedgeld is zij bij elke nieuwe jeugdhulpinstelling afhankelijk van *of* het geregeld is, en zo ja, *hoe en hoeveel* zij krijgt.

4. Wat wil Maya met haar klacht bereiken?

Als Maya contact opneemt met de jeugdbondsman wil ze allereerst een oplossing voor haar directe geldgebrek. Verder wil zij duidelijkheid over wie haar zak- en kleedgeld moet betalen tijdens haar verblijf bij de Haagse residentiële jeugdhulpinstelling Jeugdformaat.

² Maya is de door de betrokken jongere zelf gekozen - fictieve - naam.

³ Dit zijn jeugdhulpinstellingen met verblijf.

⁴ Onder jeugdigen wordt in dit rapport verstaan, kinderen tussen 12 en 18 jaar.

⁵ Een gecertificeerde instelling is een instelling die van overheidswege gecertificeerd is om kindbeschermingsmaatregelen en maatregelen in het kader van jeugdreclassering te mogen uitvoeren.



Ook wil zij weten hoe de betaling van zak- en kleedgeld geregeld is als zij verhuist naar een andere residentiële jeugdhulpinstelling buiten Den Haag. Inmiddels is Maya verhuist naar een andere instelling buiten de regio Den Haag.

5. Gezamenlijk onderzoek Jeugdbudsman en Kinderombudsman

De Jeugdbudsman en Kinderombudsman besluiten het onderzoek naar de klacht van Maya gezamenlijk te doen, vanwege de meer structurele en niet enkel Haagse problematiek die onder de klacht ligt. Het gaat hier 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 (door volwassenen). Voor deze kinderen moet gezorgd worden voor een toereikende levensstandaard. In dit eindrapport wordt allereerst naar de klacht van Maya gekeken wordt vervolgens ook breder bekeken welke afspraken en werkwijzen er in het algemeen gelden. Met het oog op dit bredere perspectief is in het onderzoek ook GI Jeugdbescherming West betrokken als zijnde de GI waarmee Den Haag het meest samenwerkt.

Onderzoeksvragen

De Jeugdbudsman en Kinderombudsman willen allereerst weten hoe het kan dat Maya deels geen zakgeld kreeg en in het geheel geen kleedgeld tijdens haar verblijf in een Haagse residentiële jeugdhulpinstelling. In de tweede plaats moet duidelijk worden of, en zo ja, welke afspraken in Den Haag tussen de gemeente, GI's en residentiële instellingen zijn gemaakt over vergoeding van zak- en kleedgeld en overige (bijzondere) kosten voor kinderen die met een ondertoezichtstelling of een voogdijmaatregel in een residentiële inrichting verblijven.

Ten derde willen de Jeugdbudsman en Kinderombudsman – vanuit een breder en landelijk perspectief - weten waar nog knelpunten liggen rondom zak- en kleedgeld en, ten vierde, hoe deze kunnen worden opgelost, zodat dit andere kinderen niet ook overkomt.

Onderzoeksopzet

De Jeugdbudsman en Kinderombudsman hebben naar aanleiding van de klacht van Maya vragen gesteld aan de bij haar betrokken instanties en Jeugdbescherming West en op basis daarvan een voorlopig verslag van bevindingen opgesteld. Vervolgens vond op 18 februari 2021 een online rondetafelgesprek plaats met de bij het onderzoek betrokken instanties. Doel van dit gesprek was om feiten te verifiëren en de mogelijkheid van (nadere) reflectie te geven op het voorlopige verslag van bevindingen. Ook zijn knelpunten besproken en is gekeken naar oplossingsrichtingen. Het besprokene tijdens het rondetafelgesprek is verwerkt in een definitief verslag van bevindingen. Betrokkenen kregen de mogelijkheid hierop te reageren.

De ingekomen reacties zijn verwerkt in dit eindrapport. Met dit openbaar en geanonimiseerd eindrapport ronden de Jeugdbudsman en Kinderombudsman hun onderzoek af.

Interventie tijdens het onderzoek

De Jeugdbudsman voerde allereerst gesprekken met Maya, haar voogd, Jeugdformaat en de gemeente Den Haag om een oplossing te vinden voor haar directe geldgebrek voor de aanschaf van noodzakelijke spullen. Deze oplossing werd gevonden. Jeugdformaat besloot Maya per direct zak- en kleedgeld te gaan betalen, alle benodigde verzorgingsproducten te verstrekken en kosten voor benodigde schoolspullen voor te schieten. De Jeugdbudsman beëindigde hiermee haar interventie.



Behoorlijkheidsnormen

De Jeugdbudsman toetst vanuit haar taak en bevoegdheid aan vereisten van behoorlijkheid en zoekt hierbij aansluiting bij de Behoorlijkheidswijzer⁶. Dit is een leidraad voor alle ombudsinstututen in Nederland om de behoorlijkheid van het handelen van de gemeente aan te toetsen.

In dit onderzoek toetst de Jeugdbudsman aan de behoorlijkheidsvereisten van een *goede samenwerking, goede informatieverstrekking en het respecteren van grondrechten*.

Het vereiste van een goede samenwerking houdt in dit geval in dat de gemeente op eigen initiatief in het belang van het kind met andere (overheids-)organisaties samenwerkt en het kind niet van het kastje naar de muur stuurt. *De gemeente mag zich niet verschuilen achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De gemeente biedt het kind één loket voor haar vraag of probleem.*

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de gemeente ervoor zorgt dat kinderen de juiste informatie krijgen over waar zij recht op hebben en dat deze informatie klopt, volledig en duidelijk is. *Zij verstrekt niet alleen informatie als het kind erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Deze actieve informatieplicht vloeit ook voort uit artikel 17 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), in combinatie met artikel 12 IVRK. Kinderen hebben het recht om hun mening te geven en hebben informatie hierbij nodig om deze mening te vormen.*

Het vereiste van respecteren van grondrechten houdt in dit geval in dat de gemeente de grondrechten van het kind respecteert, waaronder de rechten in het Kinderrechtenverdrag.

Rechten in het Kinderrechtenverdrag

De Kinderombudsman toetst vanuit haar taak en bevoegdheid rechtstreeks aan de rechten in het Kinderrechtenverdrag. Nederland heeft in 1995 het Verdrag over de Rechten van het Kind (IVRK) geratificeerd. In dit onderzoek toetsen de Jeugdbudsman en Kinderombudsman het handelen van de gemeente Den Haag aan de artikelen 2, 3, 6, 12, 17, 18 en 27 uit het IVRK.

Bij ieder besluit over een kind dient het belang van het kind de eerste overweging te zijn (artikel 3 IVRK), het kind gelijk te worden behandeld (artikel 2 IVRK), het ontwikkelingsperspectief te worden meegenomen (artikel 6 IVRK) en het kind betrokken te worden bij de beslissing (artikel 12 IVRK). Bij iedere beslissing over een kind hoort te worden afgewogen wat de gevolgen zijn voor de rechten en belangen van het kind. Er wordt een belangenafweging gemaakt waarbij de belangen van het kind eerst in kaart gebracht worden en daarna worden afgewogen tegen andere belangen, zoals die van de gemeente, GI en/of instelling. Wanneer er sprake is van conflicterende belangen dient het belang van het kind in de regel te prevaleren. Er moeten zwaarwegende redenen zijn om andere belangen voor te laten gaan op de belangen van het kind.

De vier kernartikelen (artikelen 2, 3, 6 en 12 IVRK) worden toegepast in onderlinge samenhang met elkaar en de andere in het IVRK opgenomen artikelen. In dit geval gaat het om de kinderrechten opgenomen in de artikelen 17, 18 en 27 IVRK.

Ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de levensstandaard van hun kind, binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden. De gemeente treft passende maatregelen als ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind hierin ondersteuning nodig hebben (artikelen 3, 18 en 27 IVRK).

⁶ Zie hiervoor de Behoorlijkheidswijzer (www.nationaleombudsman.nl)

Een toereikende levensstandaard omvat het recht dat alle 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 (artikel 27 in samenhang met artikel 6 IVRK).

Een kind mag niet worden belemmerd in zijn of haar ontwikkeling door een niet toereikende levensstandaard. Verder geldt dat een kind het recht heeft om goed geïnformeerd te worden, door ouders en door instanties en de gelegenheid krijgt om zijn mening te geven (artikelen 12 en 17 IVRK).

6. Bevindingen uit het onderzoek

Hoe is zak- en kleedgeld geregeld⁷?

Uitgangspunt is dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor de kosten van levensonderhoud van hun kinderen, waaronder zak- en kleedgeld. In de praktijk komt het voor dat ouders de kosten van levensonderhoud niet kunnen of niet willen betalen en dat de kosten ook niet op hen verhaald kunnen worden als het kind niet meer thuis woont en met een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel in een residentiële jeugdhulpinstelling verblijft. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarin ouders al langere tijd uit beeld zijn, overleden zijn of niet (meer) in staat zijn om aan hun onderhoudsplicht te voldoen. In die gevallen hebben gemeenten vanuit de Jeugdwet⁸ de zorgplicht een financiële vergoeding beschikbaar te stellen.

Voor kinderen die met een jeugdbeschermingsmaatregel *in een residentiële jeugdhulpinstelling*⁹ verblijven, zijn geen landelijke afspraken over zak- en kleedgeld opgenomen in de Jeugdwet of in andere wet- of regelgeving. Gemeenten moeten voor deze groep kinderen samen met GI's en jeugdhulpinstellingen die een residentiële voorziening hebben, gezamenlijk afspraken maken over op welke wijze deze kosten vergoed kunnen worden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) Jeugdzorg Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) en GGZ Nederland hebben met de Handreiking Zak- en Kleedgeld¹⁰ een voorzet gedaan aan gemeenten, GI's en jeugdhulpinstellingen voor de afspraken die ze regionaal kunnen maken over wie de ouders aanspreekt op het geven van zak- en kleedgeld en afspraken over de wijze van vergoeding door gemeenten richting jeugdhulpinstellingen die verblijf bieden als ouders niet betalen. Dit laatste geschiedt doordat de gemeente zak- en kleedgeld (direct) financiert via een opslag op het tarief bij de jeugdhulpinstelling die verblijf biedt (*optie A*) of doordat de gemeente (indirect) financiert via een budget dat de gemeente of GI beheert van waaruit zak- en kleedgeld vergoed wordt aan de jeugdhulpinstellingen die verblijf bieden (*optie B*).

Voor kinderen die met een jeugdbeschermingsmaatregel *in een WLZ-instelling*¹¹ zijn geplaatst is (wel) een uniforme regeling voor vergoeding voor zak-, kleed- en wasgeld. Voor hen volgt het bekostigen van zak- en kleedgeld automatisch - via de GI - op basis van de Factsheet Bijzondere kosten Jeugdbescherming.

⁷ Zie voor meer uitgebreide informatie hierover ook bijlage 1.

⁸ Artikel 2.3 Jeugdwet.

⁹ Niet zijnde een WLZ-instelling. WLZ staat voor Wet langdurige zorg.

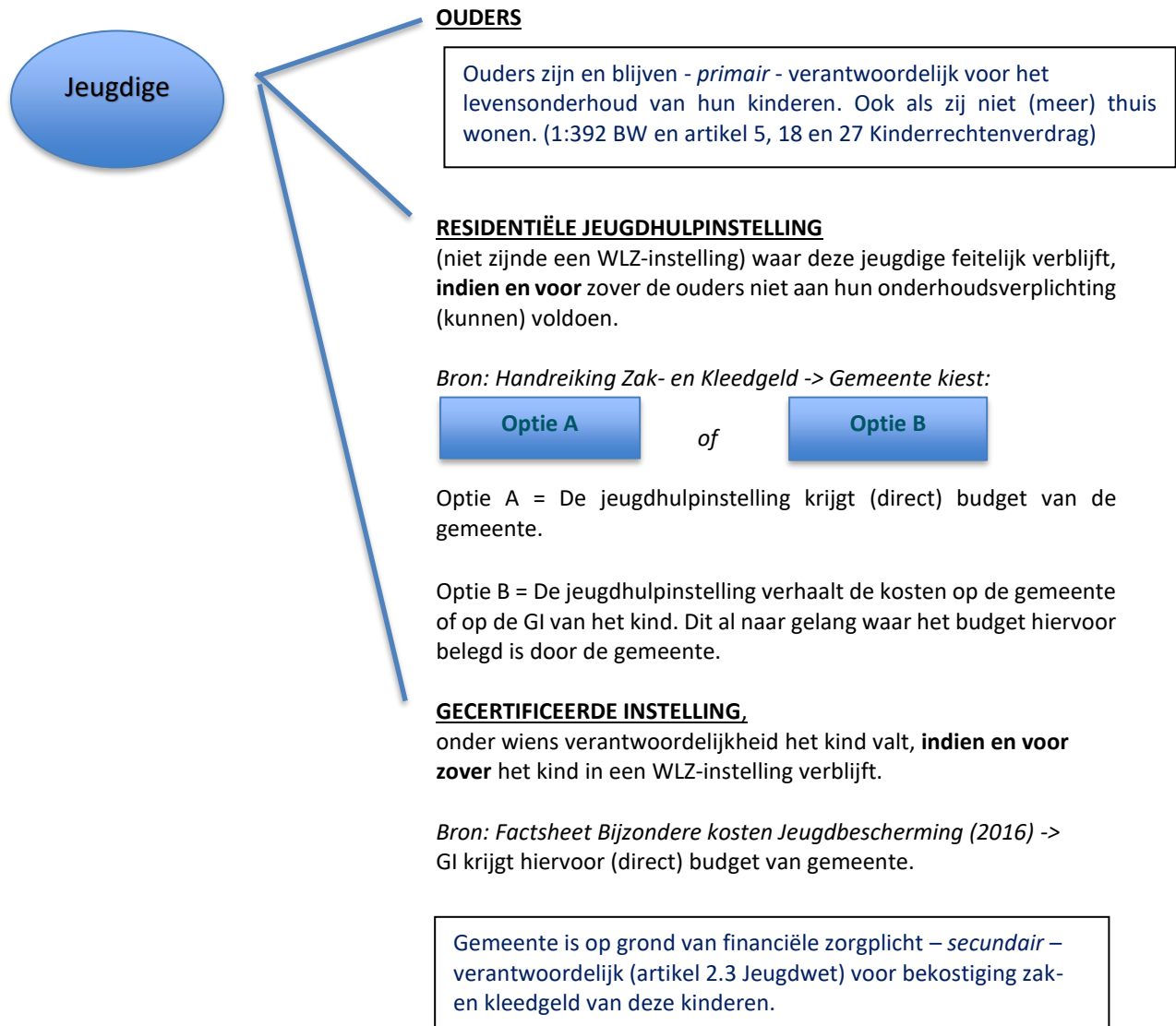
¹⁰ Handreiking zak- en kleedgeld voor kinderen met een maatregel voor jeugdbescherming (oktober 2017), VNG, Jeugdhulp Nederland, VGN en GGZ Nederland.

¹¹ Dit zijn de voormalige AWBZ-instellingen, waar kinderen met een handicap en/of psychische aandoening intensieve zorg krijgen en verblijven.

Eerder is door de Kinderombudsman aandacht gevraagd voor problemen en onduidelijkheden rond zak- en kleedgeld in de rapporten “Mag ik mijn zakgeld?” (2017) en “Krijg jij al zakgeld?” (2019)¹². Er zijn aanbevelingen gedaan ter verbetering van de situatie. De eerdergenoemde Handreiking van de VNG was een reactie op het eerste rapport.

Toch zijn er tot op heden nog steeds klachten van met name kinderen over het niet ontvangen van zak- en kleedgeld. In de praktijk blijkt het beantwoorden van de vraag wie zak- en kleedgeld uitkeert en welke instantie het vergoedt een weerbarstig probleem.

Figuur 1: Van wie krijgt een jeugdige met een jeugdbeschermingsmaatregel – die niet thuis woont – zak- en kleedgeld?



¹² KOM009/2017 en KOM006/2019. De rapporten zijn terug te vinden op de website www.dekinderombudsman.nl.



Wat vindt Maya?

Maya hoopt dat er een vaste en duidelijke regeling komt die in elke regio hetzelfde is. Daarbij is het belangrijk dat iedereen op de groep hetzelfde bedrag ontvangt en dat dit bedrag afhankelijk is van de leeftijd van het kind, zodat er geen verschillen ontstaan op de groep.

Verder is het van belang dat de regelingen ook duidelijk zijn voor de kinderen zelf, zodat ze zelf ook weten hoe zak- en kleedgeld aangevraagd kan worden en hoe het precies zit met de vergoeding ervan. Daarnaast geeft zij aan dat het fijn is als er een vast aanspreekpunt is, waar kinderen kunnen aankloppen als ze even niet meer weten hoe het zit met de zak- en kleedgeldregeling.

Wat zegt de gemeente?

De gemeente is zich ervan bewust dat zij verantwoordelijk is voor zak- en kleedgeld voor kinderen die onder voogdij in jeugdhulpinstellingen verblijven waarvan de ouders niet in beeld zijn¹³. De gemeente heeft naar eigen zeggen willen kiezen voor optie B uit de Handreiking Zak- en Kleedgeld.

Binnen de gemeente bestond er een Analysetafel waarop zaken besproken konden worden zoals zak- en kleedgeld. Voor zover bij de gemeente bekend, is daar nooit een zak- en kleedgeld zaak aangebracht. De gemeente constateert - als gevolg van het onderzoek - dat door de gemeente (nog) geen uitvoering is gegeven aan een regeling voor zak- en kleedgeld aan kinderen met een voogdijmaatregel of OTS waarvan ouders geen invulling kunnen geven aan hun onderhoudsplicht. De gemeente heeft ook geen zicht op het aantal kinderen bij de instellingen binnen de gemeente dat in aanmerking zou kunnen komen voor zak- en kleedgeld vanuit de gemeente.

De gemeente voert op dit moment gesprekken met Jeugdformaat, Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden en Jeugdbescherming West om alsnog afspraken te maken in de regio (H10) zodat geen kind meer tussen wal en schip valt en men elkaar tijdig opzoekt als er een knelpunt is.

Dit gesprek wordt voortgezet tussen Jeugdbescherming West en het Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden. Verwacht wordt dat zij hier voor de zomer van 2021 met elkaar uit te komen.

Wat zegt Jeugdformaat?

Binnen de residentiële voorzieningen van Jeugdformaat is het standaard toekennen van gelden aan kinderen losgelaten en wordt nu ondersteuning op maat geboden. Het beleid van Jeugdformaat is erop gericht de zelfredzaamheid van kinderen te vergroten, ook op financieel gebied.

Ook met de kinderen waar het in dit onderzoek om gaat, worden gesprekken gevoerd en afspraken verwerkt in een financieel plan. Uiteindelijke doel is altijd dat kinderen ook financieel zelfredzaam zijn en niet afhankelijk zijn van de hulpverlening.

Indien ouders hun onderhoudsverplichting niet kunnen nakomen, laat Jeugdformaat de kinderen hiervan niet de dupe worden. In deze en andere uitzonderlijke situaties biedt Jeugdformaat de mogelijkheid om bepaalde kosten tijdelijk of eenmalig toe te kennen aan het kind, omdat deze anders dreigt vast te lopen in zijn of haar ontwikkeling. Alle kinderen, met en zonder jeugdbeschermingsmaatregel, kunnen hier een beroep op doen. Waar direct een gat is, neemt Jeugdformaat dit tijdelijk maar direct over. Jeugdformaat heeft deze vergoedingen de afgelopen jaren bekostigd uit eigen middelen.

Wel zoekt Jeugdformaat vervolgens met betrokkenen naar een structurele oplossing en maakt Jeugdformaat een financieel plan op maat, waarbij de richtlijnen van het Nibud worden gehanteerd en gekeken wordt naar het perspectief van de ouders en/of kinderen. Medewerkers van Jeugdformaat hebben een wegwijzer met voorliggende voorzieningen, fondsen en andere plekken waar ouders/kinderen terecht kunnen als zij noodzakelijke kosten niet kunnen betalen.

¹³ Zie beantwoording van raadvragen hierover in de brief van 3 oktober 2017, RIS 297691.



Ouders en kinderen worden hierbij ondersteund door een kinderencoach/ambulant hulpverlener van Jeugdformaat.

Jeugdformaat ontvangt noch van de gemeente Den Haag, noch via enige GI noch op andere wijze een vergoeding voor het betalen van zak- en kleedgeld aan kinderen in hun instellingen waarbij de ouders niet (meer) in beeld zijn. Zak- en kleedgeld is niet opgenomen in het inkooptarief van de H10.

Jeugdformaat kan gemaakte kosten voor zak- en kleedgeld aan kinderen die bij hen verblijven nu nergens declareren. Dit zou namelijk volgens de Handreiking zak- en kleedgeld, optie B, wel bij de GI of gemeente moeten zijn, maar op dit moment kan Jeugdformaat dat niet en betaalt het dus zelf.

De klacht heeft Jeugdformaat, naar eigen zeggen, geleerd dat de implementatie van het zak- en kleedgeldbeleid nog niet op alle groepen optimaal was. Zij hebben om die reden intern nogmaals aandacht gevraagd voor deze implementatie en vooral hoe Jeugdformaat in goede samenwerking kan zorgen dat kinderen niet de dupe worden.

Wat zegt JBRR?

Volgens JBRR is de jeugdhulpinstelling, in dit geval Jeugdformaat, verantwoordelijk voor de betaling van zak-, kleedgeld en verzorgingskosten aan kinderen die bij hen verblijven. Volgens JBRR wordt Jeugdformaat normaal gesproken bekostigd door Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden.

Het standpunt van JBRR vloeit voort uit het feit dat de voogd van Maya werkzaam is bij JBRR, gevestigd in Rotterdam, en dat de gemeente Rotterdam in de regio Rotterdam Rijnmond koos voor *optie A* uit de Handreiking Zak- en Kleedgeld¹⁴ voor kinderen in een residentiële jeugdhulpinstelling met verblijf.

De GI is verantwoordelijk voor betaling van zak- en kleedgeld voor kinderen in een *WLZ-instelling*.

De GI is niet verantwoordelijk voor uitbetaling van zak- en kleedgeld voor kinderen in een residentiële jeugdhulpinstelling, niet zijnde een WLZ-instelling. Bij kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel is conform optie A van de Handreiking de jeugdhulpinstelling waar het kind verblijft hiervoor verantwoordelijk.

Als een kind verhuist naar een jeugdhulpinstelling in een andere regio, wordt de voogdij niet automatisch overgedragen naar een andere (lokale) GI. JBRR blijft ook na verhuizing voogd van het kind. JBRR gaat er daarbij vanuit dat ook dan gewerkt wordt conform de afspraken uit de regio Rotterdam en dat – in het geval van zak- en kleedgeld – de jeugdhulpinstelling het kind betaalt en de kosten daarvan verhaalt op de financieel verantwoordelijke gemeente.

Wat zegt Jeugdbescherming West?

Uitgangspunt van Jeugdbescherming West is dat de uitbetaling van zak- en kleedgeld behoort plaats te vinden daar waar het kind verblijft. Jeugdhulpinstellingen kunnen gemaakte kosten voor zak- en kleedgeld niet bij Jeugdbescherming West declareren, omdat Jeugdbescherming West daar geen geld voor krijgt vanuit de gemeente. Jeugdbescherming West ontvangt (vanuit het inkoopcontract met de regio Haaglanden) een vergoeding voor pupilkosten als onderdeel van de tarieven. Daaronder vallen een eenmalige bijdrage voor kleding, inrichtingskosten als een jeugdige voor het eerste op kamers gaat wonen, en (maandelijkse) vergoeding voor zak- en kleedgeld voor kinderen die in een WLZ-instelling verblijven. Jeugdbescherming West krijgt van de gemeente Den Haag of een andere gemeente uit de regio H10 geen geld specifiek voor zak- en kleedgeld voor kinderen die met een jeugdbeschermingsmaatregel in een instelling wonen en van wie de ouders niet zorgen voor zak- en kleedgeld.

¹⁴ Verwezen wordt naar www.jeugdhulprijmond.nl/2020/05/29/afspraken-met-betrekking-tot-zak-en-kleedgeld-voor-kinderen-in-een-instelling.



Als een kind onvoldoende middelen heeft om in zijn/haar eigen levensonderhoud te voorzien en ouders buiten beeld zijn of als is gebleken dat ouders niet willen of kunnen betalen, zal de jeugdbeschermer van Jeugdbescherming West het kind allereerst ondersteunen om het zak- en kleedgeld betaald te verkrijgen via de gemeente of door de jeugdhulpinstelling waar hij of zij verblijft. Meestal wordt zoiets opgelost na contact van de betrokken jeugdbeschermer of de cliëntadministratie met de betreffende instelling.

En soms is het juist de instelling (afhankelijk van het soort instelling) waar het kind verblijft, die het kind begeleidt (in overleg met de voogd of jeugdbeschermer) richting de gemeente. Dit kost soms behoorlijk wat tijd en energie.

Als dit niet lukt, financiert Jeugdbescherming West (tijdelijk) in schrijnende situaties uit eigen middelen deze kosten omdat ze vindt dat dit in het belang is van het kind, maar een structurele oplossing is het niet. Wat betreft vergoeding van kosten in schrijnende situaties, is dit ook geen onderdeel van het inkoopcontract.

7. Wat is het oordeel op de klacht van Maya?

De Jeugdbombudsman en Kinderombudsman toetsten de klacht van Maya aan respectievelijk de genoemde behoorlijke normen en het Kinderrechtenverdrag (IVRK). In dat kader moet duidelijk worden hoe het kan dat Maya deels geen zakgeld en in het geheel geen kleedgeld kreeg tijdens haar verblijf bij Jeugdformaat. En in het verlengde daarvan, welke afspraken hierover gelden in Den Haag tussen de gemeente, GI's en residentiële instellingen. De Jeugdbombudsman en Kinderombudsman overwegen hiertoe als volgt.

Analyse bevindingen

Uit het onderzoek is gebleken dat Maya tijdens haar verblijf in een logeerkamer van Jeugdformaat, in de periode van februari tot april 2020, geen zak- en kleedgeld ontving en hierdoor direct geldgebrek had. Vanaf april 2020 betaalde Jeugdformaat – bij wijze van nood – alsnog een bedrag van € 30 per maand. Te weten € 20 zakgeld en € 10 verzorgingsgeld. Maar met dit bedrag kwam Maya niet uit en kon zij verzorgingsproducten, schoolspullen, boeken en sportspullen niet aanschaffen. Ook had zij geen geld voor openbaar vervoer om haar vrienden in Rotterdam te bezoeken. Na interventie van de Jeugdbombudsman bood Jeugdformaat alsnog een passende oplossing voor Maya en kreeg zij (met terugwerkende kracht) zak- en kleedgeld. Ook heeft Jeugdformaat laten weten door deze zaak te hebben geleerd dat de implementatie van het zak- en kleedgeldbeleid nog niet goed was en hebben zij dit intern opgepakt. Hiermee toont Jeugdformaat zich naar het oordeel van de ombudsmannen een lerende organisatie. Dat laat onverlet dat het wel kon gebeuren.

Hoe kon dat?

Uit het onderzoek blijkt dat de afspraken van zak- en kleedgeld per regio geregeld moeten worden en dus ook per regio verschillend kunnen zijn. Dat is het gevolg van het ontbreken van een uniforme landelijke regeling. De Handreiking Zak- en kleedgeld biedt wel handvatten, maar laat ruimte voor twee opties en daardoor kan het dus gebeuren dat in twee regio's de afspraken anders zijn. Dit geldt ook voor de zaak van Maya.

JBRR ging – als voogdij-instelling van Maya – ervanuit dat de financiering van zak- en kleedgeld in een instelling in Den Haag hetzelfde geregeld was als in een instelling in Rotterdam en dat dezelfde afspraken golden. Deze aanname was onterecht, aangezien in elke regio de afspraken anders kunnen zijn, en ook onjuist: in de regio Den Haag golden niet dezelfde afspraken als in de regio Rotterdam.



In het onderzoek is immers gebleken dat tussen de gemeente Den Haag, GI's en jeugdhulpinstellingen (nog) geen duidelijke en structurele afspraken gemaakt zijn over de vergoeding van zak- en kleedgeld voor kinderen met een beschermingsmaatregel in Haagse residentiële instellingen met verblijf (niet zijnde een WLZ-instelling) als ouders niet aan hun onderhoudsplicht (kunnen) voldoen. Er is in (regio) Den Haag (nog) geen invulling gegeven aan de Handreiking Zak- en Kleedgeld, noch aan optie A, noch aan optie B. De aanbevelingen van de Kinderombudsman uit de rapporten “Mag ik mijn zakgeld?” (2017) en “Krijg jij al zakgeld?” (2019) zijn op dit punt ook (nog) niet opgevolgd. Dit betekent dat geen enkele GI of jeugdhulpinstelling met verblijf op dit moment een financiële compensatie door de gemeente Den Haag ontvangt voor zak- en kleedgeld via Servicebureau Jeugdhulp Haaglanden.

Al deze GI's en jeugdhulpaanbieders compenseren in de praktijk, naar nu blijkt, zelf het zak- en kleedgeld aan kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel die in een residentiële jeugdhulpinstelling verblijven en waarvan de ouders hun onderhoudsplicht niet (kunnen) nakomen.

Kortom

Uit het onderzoek blijkt dat JBRR ten onrechte aannam dat het zak- en kleedgeld geregeld was zoals dat in Rotterdam het geval is en dat Jeugdformaat vanuit de gemeente geld zou ontvangen. Voorts blijkt dat binnen de gemeente Den Haag eigenlijk nog helemaal niets geregeld is rond zak- en kleedgeld voor kinderen met een beschermingsmaatregel in een residentiële instelling en dat Jeugdformaat uiteindelijk en slechts deels uit eigen middelen het zak- en kleedgeld heeft betaald in plaats van de verantwoordelijke gemeente hierop aan te spreken.

Oordeel over gemeente: klacht gegrond

Naar het oordeel van de ombudsmannen had de gemeente op grond van de Jeugdwet, de eerdere aanbevelingen van de Kinderombudsman (2017 en 2019) en de Handreiking Zak- en kleedgeld er al lang voor kunnen en moeten zorgen dat er – op haar initiatief – met elke GI en jeugdhulpinstelling afspraken gemaakt waren voor de vergoeding van zak- en kleedgeld voor genoemde doelgroep. Dat dit (nog) *niet* structureel geregeld is, had tot gevolg dat Maya de dupe werd. Zij is belemmerd in haar ontwikkeling door een niet toereikende levensstandaard vanwege het directe gebrek aan geld en kreeg te maken met verschillen in zak- en kleedgeld op de groep waar zij zat.

De ombudsmannen vinden het weliswaar positief dat de gemeente inmiddels gesprekken met betrokken GI's en jeugdhulpinstellingen gestart is om alsnog afspraken over zak- en kleedgeld te maken, maar vinden ook dat de urgentie hiervan te lang niet onderkend is door de gemeente. Naar nu blijkt heeft de gemeente ook geen compleet zicht op het aantal kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel in Haagse jeugdhulpinstellingen dat door het ontbreken van zak- en kleedgeld in de knel komt. Voor hen, alsmede voor betrokken organisaties blijken (interne) gemeentelijke escalatiemechanismen (i.c. Analysetafel) bij problemen rondom zak- en kleedgeld tot op heden niet te werken omdat deze onbekend zijn bij betrokken instanties en niet (direct) toegankelijk voor kinderen en/of hun ouders.

Gelet hierop zijn de ombudsmannen van oordeel dat de gemeente niet behoorlijk heeft gehandeld en ook niet conform de eisen van het Kinderrechtenverdrag nu niet is gebleken dat de belangen van Maya en kinderen zoals Maya voorop hebben gestaan en haar levensstandaard en mogelijkheden tot ontwikkeling beperkt zijn geweest door het uitblijven van (voldoende) zak- en kleedgeld. Van de gemeente had gelet op de belangen van Maya verwacht mogen worden dat zij anders gehandeld had.

Oordeel over Jeugdformaat en JBRR: klacht gegrond

Daarnaast vinden de ombudsmannen dat zowel Jeugdformaat als JBRR het gebrek aan zak- en kleedgeld van Maya eerder en anders hadden kunnen en moeten oplossen, nadat geconstateerd werd dat zij van geen enkele instantie zak- en kleedgeld ontving en daardoor direct geldgebrek had.



Zowel Jeugdformaat als de voogd hadden eerder intern moeten opschalen en daarnaast hadden zij het probleem niet intern moeten houden maar ook extern moeten opschalen. Jeugdformaat en JBRR erkennen inmiddels dat niet tijdig en op het juiste niveau opgeschaald en samengewerkt is, waardoor de situatie voor Maya (te) lang bleef voortbestaan. Tijdens het rondetafelgesprek is dit ook naar Maya toe uitgesproken. Dit vinden de ombudsmannen positief.

Tegelijk is de conclusie dat de instanties niet behoorlijk hebben gehandeld en ook niet conform de eisen van het Kinderrechtenverdrag nu niet is gebleken dat de belangen van Maya en kinderen zoals Maya voorop hebben gestaan en haar levensstandaard en mogelijkheden tot ontwikkeling beperkt zijn geweest door het uitblijven van (voldoende) zak- en kleedgeld. Van de instanties had gelet op de belangen van Maya verwacht mogen worden dat zij anders gehandeld hadden.

Oordeel over informatievoorziening aan Maya: klacht gegrond

Ten aanzien van de informatievoorziening merken de ombudsmannen op dat in het onderzoek niet is komen vast te staan of één van de instanties tekortgeschoten is in Maya voorzien van informatie. De regelingen zijn complex en in dit geval niet goed georganiseerd, dus is het ook de vraag welke informatie een jeugdige dan kan en moet krijgen. Dat ontslaat organisaties er niet van een jeugdige zo goed mogelijk van informatie te voorzien en vast staat wel dat Maya niet goed geïnformeerd is. In zoverre is de klacht dan ook gegrond omdat niet is voldaan aan het behoorlijkheidsvereiste van goede informatievoorziening en aan de artikelen 12 en 17 van het IVRK. Voor kinderen zoals Maya moet informatie over het krijgen van zak- en kleedgeld makkelijk toegankelijk zijn evenals informatie over wie hen daarbij kan ondersteunen.

Conclusie: Alle klachten gegrond.

Gebleken is dat de gemeente (nog) niet voldoet aan haar financiële zorgplicht op grond van de Jeugdwet en dat JBRR en Jeugdformaat er niet samen met de gemeente voor hebben gezorgd dat de afspraken er kwamen en in ieder geval een oplossing voor Maya. Hierdoor had Maya lange tijd geen (volledig) zak- en kleedgeld, waar andere kinderen op haar groep – ook voogdijkinderen – dat wel hadden. Dat gaf haar een heel naar gevoel, alsof ze minder waard was. Ook kon ze niet leren omgaan met geld, zelf benodigde spullen kopen, zich ontwikkelen. En informatie over haar rechten hierin en hoe ze haar zak- en kleedgeld alsnog kon krijgen was niet beschikbaar.

Het handelen van de instanties levert naar het oordeel van de ombudsmannen dan ook een schending op van de artikelen 2, 3, 6, 12, 17, 18 en 27 IVRK en daarmee ook van de behoorlijkheidsnorm van het respecteren van grondrechten, het vereiste van een goede samenwerking en het vereiste van adequate informatieverstrekking. De klacht van Maya is daarmee op alle punten *gegrond*.

De ombudsmannen roepen de instanties op om op korte termijn met een oplossing te komen voor deze groep kinderen en doen in paragraaf 10 hiervoor aanbevelingen.

Het voorgaande kan naar het oordeel van de ombudsmannen overigens niet los gezien worden van de context van het ontbreken van duidelijke afspraken over bekostiging van zak- en kleedgeld. De problemen met het zak- en kleedgeld van Maya komen, ondanks de Handreiking Zak- en Kleedgeld en genoemde rapporten van de Kinderombudsman, naar het oordeel van de ombudsmannen voort uit onduidelijkheid over de financiële zorgplicht van de gemeente voor deze kosten en de afspraken die daarover gemaakt hadden moeten worden. Hierop wordt in volgende paragraaf ingegaan.



8. Knelpunten rondom zak- en kleedgeld in een breder perspectief

De klacht van Maya laat zien dat er nog steeds kinderen zijn met een jeugdbeschermingsmaatregel in een residentiële jeugdzorginstelling waar de ouders “uit beeld” zijn of niet kunnen betalen en waarbij het zak- en kleedgeld niet wordt vergoed. En Maya is niet de enige: regelmatig komen zaken binnen bij de ombudsmannen waarin kinderen geen zak- en kleedgeld krijgen. Hierdoor ontstaan op de groepen grote verschillen tussen kinderen wie wel of geen zak- en kleedgeld krijgt, hoe snel, van wie en de hoogte.

De gevolgen voor deze kinderen zijn groot: Noodzakelijke spullen als winterkleding, schoenen, schoolspullen en sportkleding kunnen niet worden aangeschaft, zij zijn afhankelijk van anderen voor kleding en shampoo, leren niet omgaan met geld of gaan zelfs stelen om dan toch maar iets nieuws voor zichzelf te hebben. Dit maakt hen extra kwetsbaar.

Uit ons onderzoek blijken de volgende knelpunten, niet alleen lokaal maar ook regionaal en landelijk, (nog) te bestaan die hier debet aan zijn:

- **Kinderen weten niet waar ze aan toe zijn qua zak- en kleedgeld. Duidelijke informatie ontbreekt over bij wie zij terecht kunnen en op welk bedrag zij aanspraak kunnen maken.**

Gevolg: kinderen laten het er vaak maar bij zitten, nemen genoeg met minder, lenen en krijgen van groepsgenoten en/of krijgen de benodigde spullen via diefstal.

- **Kinderen leren bij gebrek aan zak- en kleedgeld niet zelfstandig om te gaan met geld.**

Gevolg: als kinderen eenmaal 18 zijn moeten ze zelfstandig omgaan met geld, maar hebben daar niet de vaardigheden voor. Ze weten niet wanneer te sparen, wanneer geld uit te geven en waaraan. Dit leidt in de praktijk vaak tot schulden.

- **Er is onduidelijkheid bij gemeenten, GI's en residentiele instellingen over financiële zorgplicht gemeenten door ontbreken van wet- en regelgeving waarin dit expliciet bepaald is.**

Gevolg: Verantwoordelijkheden zijn onvoldoende helder alsmede wie de regie heeft en wanneer welk bedrag moet worden toegekend aan wie ten behoeve van welke groep kinderen. Gevolg: Als ouders niet zelf het zak- en kleedgeld betalen, wordt het regelen van zak- en kleedgeld een tijdrovend en ondoorzichtig proces voor begeleiders, jeugdbeschermers en kinderen. Dit leidt in sommige gevallen ook tot onderlinge fricties en conflicten. Kinderen vallen hierdoor tussen wal en schip en gaten worden gevuld met interne potjes, inzameling van tweedehands kleding of door fondsen aan te schrijven.

- **Gemeenten en regio's hanteren verschillende afspraken voor bekostiging van zak- en kleedgeld.**

Voor zover er wel afspraken zijn gemaakt, geldt dat iedere gemeente of regio door de decentralisatie van de Jeugdwet hierover zelf afspraken moet maken en dat er dus per regio verschillende afspraken bestaan over de vergoeding van zak- en kleedgeld. Sommige gemeenten kiezen inmiddels voor optie A, anderen voor optie B uit de Handreiking Zak- en Kleedgeld, sommige regelen het weer anders.



Gevolg: Jeugdhulpinstellingen en jeugdbeschermingsorganisaties die voor meerdere regio's en samenwerkingsverbanden werken, krijgen te maken met afwijkende afspraken per gemeente en/of regio op welke manier het zak- en kleedgeld wordt bekostigd, wie uitbetaalt en wie de regie heeft om dit te regelen. Hierdoor is het regelen van zak- en kleedgeld voor GI's en jeugdhulpinstellingen bij buitenregionale plaatsingen¹⁵ vaak nog meer een tijdrovend proces omdat eerst uitgezocht moet worden welke afspraken er lokaal zijn en met wie.

Elke keer als een jeugdige verhuist naar een nieuwe jeugdhulpinstelling begint de zoektocht voor het kind en/of jeugdbeschermer opnieuw.

Ook leidt het tot ongelijkheid tussen kinderen uit verschillende gemeenten die in dezelfde residentiële jeugdhulpinstelling wonen. Voor het ene kind is het zak- en kleedgeld snel geregeld, bij het andere kind moet de instelling nog met de gemeente of GI tot afspraken komen. Dit voelt voor hen oneerlijk.

- **Zak- en kleedgeld voor kinderen in WLZ-instellingen is automatisch geregeld, voor kinderen in een residentiële jeugdhulpinstelling (niet zijnde een WLZ-instelling) niet.**

Gevolg: Hierdoor bestaat er ongewenste (rechts)ongelijkheid tussen kinderen en verwarring onder professionals.

- **De informatievoorziening intern is niet altijd bekend of toereikend**

Voor medewerkers is door de drie hiervoor genoemde punten niet altijd duidelijk bij wie ze terecht kunnen om zak- en kleedgeld te regelen. Interne informatie daarover is er vaak wel, maar is niet altijd bekend of toereikend.

Gevolg: medewerkers gaan zelf het wiel uitvinden wat tijdrovend is en/of de medewerker laat het zitten omdat andere vraagstukken urgenter zijn. Het kind krijgt geen zak- en kleedgeld.

9. Hoe kunnen deze knelpunten worden opgelost volgens de betrokken instanties?

Tijdens genoemde online rondetafelbijeenkomst en in gevoerde gesprekken met betrokkenen zijn o.a. de volgende oplossingsrichtingen aangedragen:

- Er komt een landelijke, uniforme en eenvoudige regeling voor wie verantwoordelijk is voor de daadwerkelijke uitbetaling van zak- en kleedgeld aan het kind wier ouders dit niet betalen en bij wie deze kosten gedeclareerd kunnen worden (dus wie financieel verantwoordelijk is). Deze regeling geldt voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel in een residentiële instelling en bij voorkeur wordt die regeling gelijkgetrokken met kinderen die in een WLZ-instelling verblijven.
- Zolang landelijke wet- en regelgeving ontbreekt, moeten er uniformere en structurele afspraken gemaakt worden binnen de verschillende regio's en tussen de regio's onderling.
- Complexe casussen moeten sneller worden opgeschaald naar managersniveau bij problemen om zaken intern en snel op te lossen.
- De hoogte van het bedrag dat kinderen aan zak- en kleedgeld ontvangen, dient uniform te zijn voor alle kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel waar ouders/netwerk structureel niet kunnen voldoen aan de onderhoudsplicht. De hoogte van het bedrag kan afhankelijk zijn van de leeftijd van het kind. Achter de schermen moet de financiering geregeld worden. De kinderen zien daar niets van en krijgen altijd hun zak- en kleedgeld.

¹⁵ Dit is, net als bij Maya, het geval als een jeugdige van buiten de regio (i.c. Haaglanden) komt en onder de voogdij van een GI van buiten de regio (i.c. regio Rotterdam) valt.

- Kinderen komen zelf in aanmerking voor kinderbijslag¹⁶. Het kind heeft dan een eigen recht op een sociale voorziening en heeft niet te maken met het steeds opnieuw afspraken op maat moeten maken met verschillende instellingen en gemeenten.
- Er moet vanuit de gemeenten een kindgebonden budget komen voor zak- en kleedgeld dat met het kind meegaat, ook bij verhuizingen naar een andere woonplaats en/of instelling.

Conclusie

De ombudsmannen concluderen op basis van hun onderzoek naar de klacht van Maya, dat betrokkenen vooral opteren voor zowel goede structurele afspraken rondom zak- en kleedgeld in de regio Den Haag, als ook voor een landelijke uniforme regeling voor de vergoeding van zak- en kleedgeld, zodat deze specifieke groep kinderen, waar zij ook verblijven in Nederland, altijd en dezelfde vergoeding ontvangen. Ook vinden zij belangrijk dat kinderen onafhankelijk van jeugdhulpaanbieder, gemeente en GI, zekerheid hebben over hun zak- en kleedgeld.

10. Eindconclusie en aanbevelingen

In dit rapport gaat het om kwetsbare kinderen die in een instelling wonen en van wie de ouders niet kunnen zorgen voor zoiets fundamenteels als zak- en kleedgeld. Ouders voldoen dan niet aan hun primaire verantwoordelijkheden, zoals die volgen uit het Burgerlijk Wetboek en artikel 18 van het Kinderrechtenverdrag. In die gevallen heeft de gemeente een financiële zorgplicht voor deze kinderen op grond van de Jeugdwet. Het niet hebben van zak- en kleedgeld is schadelijk voor de ontwikkeling van kinderen en in strijd met artikel 3 en 6 van het IVRK. Zij leren bijvoorbeeld bepaalde vaardigheden niet aan die later onontbeerlijk zijn. Bovendien is er sprake van willekeur: in de ene instelling krijgt het kind wel zakgeld en in de andere niet, bij de ene gemeente is het wel goed geregeld en bij de andere niet. Dit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel van artikel 2 van het IVRK. Het leidt er tot slot toe dat voor sommige kinderen de levensstandaard niet toereikend is, wat in strijd is met artikel 27 IVRK, en waardoor zij basale spullen niet kunnen kopen of deze moeten lenen of stelen. Veelal ontbreekt goede informatie voor het kind over zak- en kleedgeld en wie hen kan helpen om dat geld te krijgen, hetgeen in strijd is met artikel 12 en 17 IVRK.

En naast al deze belemmeringen voor het kind zelf, zijn er nog de voogden, jeugdbeschermers en medewerkers van instellingen of gemeenten die iedere keer opnieuw het wiel moeten uitvinden of hun weg moeten zoeken in wet- en regelgeving, afspraken en beleid en daar hele veel kostbare tijd aan kwijt zijn die zij niet kunnen besteden aan de inhoudelijke hulp voor kinderen. Dat moet anders.

De Kinderombudsman en Jeugdbondsman zijn van oordeel dat gemeenten, GI's en instellingen zo snel mogelijk stappen moeten ondernemen om deze problematiek – alsnog – op te lossen en te voldoen aan de vereisten uit de Jeugdwet en het Kinderrechtenverdrag.

¹⁶ Deze oplossingsrichting komt ook aan bod in het recent verschenen rapport van Verwey Jonker *Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid* (<https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/kinderen-missen-recht-op-sociale-zekerheid/>). De onderzoekers constateren dat toegang voor kinderen tot kinderbijslag een oplossing kan zijn voor de kinderen in een instelling zonder zak- en kleedgeld. Daarvoor is wel nodig dat het voorbehoud op artikel 26 IVRK wordt opgeheven, iets waarvoor ombudsmannen eerder ook al pleitten in het rapport *Nederlandse kinderen ontkoppeld. Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt* (KOM014/2017, 8 december 2017).



De Jeugdbondsman en Kinderombudsman verlangen dat het ministerie van VWS, de gemeenten, GI's en jeugdhulpinstellingen hun gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen zodat geen enkel kind meer tussen wal en schip valt.

Uitgangspunten

De Jeugdbondsman en de Kinderombudsman gaan uit van de volgende uitgangspunten:

Uitgangspunten:

1. Alle kinderen worden gelijk behandeld.
2. Een kind in een residentiële instelling krijgt altijd zak- en kleedgeld.
3. Achter de schermen regelt de instelling met ouders of anders met de GI of gemeente de vergoeding van het zak- en kleedgeld.

Aanbevelingen

I. De Jeugdbondsman en Kinderombudsman doen de volgende hoofdaanbeveling:

- Kom tot een landelijke, uniforme regeling voor de financiering, uitbetaling en hoogte van het zak- en kleedgeld voor kinderen die met een jeugdbeschermingsmaatregel in een residentiële instelling wonen en wier ouders niet (kunnen) voldoen aan hun onderhoudsplicht.
- Betrek hierbij de haalbaarheid van een eigen recht op kinderbijslag, een kindgebonden budget of een analoge regeling als die voor kinderen in WLZ-instellingen.
- Rapporteer hierover binnen 6 maanden aan de Kinderombudsman.

II. Zolang er nog geen landelijke, uniforme regeling is, doen de Jeugdbondsman en de Kinderombudsman voorts de volgende aanbevelingen:

Aan alle residentiële instellingen in Nederland:

- Stel vast welke kinderen die met een jeugdbeschermingsmaatregel in uw instelling verblijven of binnen komen geen zak en kleedgeld hebben.
- Betaal per direct aan deze kinderen zak- en kleedgeld.
- Rapporteer binnen twee maanden aan de betrokken gemeente(n) welke kinderen geen zak- en kleedgeld krijgen en regel (achter de schermen) de financiering met ouders, GI's en gemeente(n).

Aan alle GI's in Nederland:

- Inventariseer welke kinderen in uw pupilbestand geen zak- en kleedgeld hebben. Rapporteer dit binnen twee maanden aan de betrokken gemeente(n).
- Ga per direct met ouders en gemeente(n) in gesprek over de financiering daarvan en kom tot een oplossing hiervoor.



Aan alle gemeenten in Nederland:

- Ga actief op zoek of er kinderen zijn die op grond van het woonplaatsbeginsel onder de verantwoordelijkheid van uw gemeente vallen en die met een beschermingsmaatregel in een instelling woont zonder zak- en kleedgeld.
Betrek hierbij de inventarisaties van de residentiële instellingen en GI's.
- Zorg voor financiering van het zak- en kleedgeld van deze kinderen.
- Zorg waar nodig ook alsnog voor duidelijke afspraken met alle GI's en instellingen over de financiering en uitbetaling van het zak- en kleedgeld voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel in een residentiële instelling waarbij ouders niet (kunnen) voorzien in hun onderhoudsplicht.
Betrek in deze afspraken wie de regie heeft. Wie betaalt (ouders, instelling of GI)? Wie is financieel verantwoordelijk (ouders of gemeente)? Wie spreekt de ouders aan op vergoeding zak- en kleedgeld aan de kinderen (GI of jeugdhulpinstelling)? Wie vraagt bij de gemeente om geld (GI of jeugdhulpinstelling)?

Aan alle instellingen, GI's en gemeenten in Nederland:

- Zorg ervoor dat kinderen en ouders in begrijpelijke taal en op toegankelijke wijze kunnen weten waar zij recht op hebben (informatieplicht) qua zak- en kleedgeld en waar zij terecht kunnen met hun problemen, klachten of vragen daarover. Zorg er ook voor dat deze informatie makkelijk toegankelijk en beschikbaar is voor alle medewerkers van instellingen, GI's en gemeenten die hiermee te maken kunnen krijgen.

Opvolging

De Kinderombudsman zal over een jaar steekproefsgewijs bij kinderen en professionals uitvragen of het zak- en kleedgeld zowel op papier als in de praktijk goed geregeld is en kinderen zak- en kleedgeld krijgen.

De Jeugdbondsman en Kinderombudsman verwachten van de gemeente Den Haag dat de nog te maken afspraken over zak- en kleedgeld, in lijn met de reeds lopende gesprekken hierover, uiterlijk september 2021 gereed zijn en dat de financiering van kinderen zonder zak- en kleedgeld van deze kinderen uiterlijk binnen een maand na genoemde inventarisaties plaatsvindt. De Jeugdbondsman zal over drie maanden om een terugkoppeling hiervan vragen.

Hoogachtend,

Margrite Kalverboer
de Kinderombudsvrouw



Yvette Nass
Jeugdbondsman gemeente Den Haag en
Leidschendam-Voorburg





BIJLAGE 1

HOE IS ZAK- EN KLEEDGELD GEREGLD?

Onderhoudsverplichting ouders

Uitgangspunt is dat ouders primair verantwoordelijk zijn en blijven voor de kosten van levensonderhoud van hun kinderen, waaronder zak- en kleedgeld. Dit uitgangspunt geldt los van de vraag of ouders wel of geen kinderbijslag ontvangen en los van de vraag waar de kinderen wonen. Dit is geregeld in artikel 1:392 van het Burgerlijk Wetboek (BW).

Geen onderhoudsplicht GI

Een GI is (in geval van voogdij) verantwoordelijk voor de opvoeding en verzorging van het kind, is diens wettelijk vertegenwoordiger en beheert diens vermogen. Een GI heeft als voogd echter geen onderhoudsplicht omdat deze in principe nog bij de ouders ligt. Dit laatste geldt ook in het geval van een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing.

Wettelijke verantwoordelijkheden gemeenten

In de praktijk komt het voor dat ouders de kosten van levensonderhoud niet kunnen of niet willen betalen en dat de kosten ook niet op hen verhaald kunnen worden als het kind niet meer thuis woont en met een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel in een residentiële jeugdhulpinstelling verblijft. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarin ouders al langere tijd uit beeld zijn, overleden zijn of niet in staat zijn om aan hun onderhoudsplicht te voldoen.

Gemeenten hebben dan vanuit de Jeugdwet¹⁷ de zorgplicht een financiële vergoeding beschikbaar te stellen wanneer de kosten niet verhaald kunnen worden op ouders. 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. Gemeenten bepalen binnen de kaders van de Jeugdwet zelf hoe het systeem lokaal wordt ingericht. Gemeenten zullen vervolgens samen met GI's en jeugdhulpinstellingen die een residentiële voorziening hebben gezamenlijk afspraken moeten maken over op welke wijze deze kosten vergoed kunnen worden.

Woonplaatsbeginsel

Het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet regelt welke gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp. Het bepaalt ook welke gemeente de jeugdhulp betaalt.

Een minderjarige volgt de woonplaats van hem die het gezag over hem uitoefent. Oefenen beide ouders tezamen het gezag over hun minderjarige kind uit, maar hebben zij niet dezelfde woonplaats, dan volgt het kind de woonplaats van de ouder bij wie het feitelijk verblijft dan wel laatstelijk heeft verbleven.

Ingeval de voogdij over het kind berust bij een gecertificeerde instelling, geldt als woonplaats de plaats van het werkelijke verblijf van het kind¹⁸. Verblijft het kind, zoals in de voorgelegde klacht, in een Haagse residentiële instelling, dan geldt Den Haag als woonplaats van het kind en is de gemeente Den Haag verantwoordelijk voor de jeugdhulp en de betaling daarvan.

Rapporten Kinderombudsman

De Kinderombudsman bracht op 1 augustus 2017 het rapport "*Mag ik mijn zakgeld?*" uit. In dit onderzoek constateert de Kinderombudsman dat er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over wie in welke situatie ervoor verantwoordelijk is dat een kind zak- en kleedgeld heeft.

¹⁷ Artikel 2.3 Jeugdwet.

¹⁸ Vgl. Factsheet Woonplaatsbeginsel VNG (2016).



In dit rapport doet de Kinderombudsman de aanbeveling aan gemeenten erop toe te zien dat de door hen gecontracteerde jeugdhulpinstellingen middelen hebben om zak- en kleedgeld te vergoeden.

Op 17 juni 2019 bracht de Kinderombudsman, in vervolg op het rapport “Mag ik mijn zakgeld”, het rapport “Krijg jij al zakgeld?” uit. In dit onderzoek concludeert de Kinderombudsman dat er stappen zijn gemaakt, maar het probleem nog niet volledig is opgelost. Er zijn nog altijd kinderen waarvoor het zak- en kleedgeld niet goed geregeld is, met name door een gebrek aan kennis over de verantwoordelijkheden voor het zak- en kleedgeld bij residentiële instellingen en het langdurige proces tussen gemeenten, GI's en residentiële instellingen om tot duidelijke afspraken te komen. Ook zijn er signalen dat wanneer er wel afspraken zijn, deze niet altijd kostendekkend zijn.

Wederom vraagt de Kinderombudsman aan gemeenten, GI's en instellingen om zich in te zetten voor deze kinderen en de problemen gezamenlijk op te lossen.

Handreiking Zak- en Kleedgeld voor kinderen met een maatregel voor jeugdbescherming¹⁹

Zak- en kleedgeld zijn algemene noodzakelijke kosten in het onderhoud van een kind. Het voorziet in basisbehoeften zoals kleding, schoenen en schoolspullen. De VNG heeft, samen met Jeugdhulp Nederland, VGN en GGZ Nederland, in vervolg op genoemd rapport “Mag ik mijn zakgeld?” van de Kinderombudsman, de Handreiking Zak- en Kleedgeld (oktober 2017) opgesteld.

Deze handreiking geeft een voorzet aan gemeenten, GI's en jeugdhulpinstellingen over de afspraken die ze regionaal moeten maken. Het zijn geen landelijke afspraken, omdat de inkoop door gemeenten, zeker voor dit type hulp, regionaal plaatsvindt.

In de Handreiking Zak- en Kleedgeld wordt aangegeven dat de gemeente afspraken moet maken over de wijze van vergoeding door de gemeente richting jeugdhulpinstellingen die verblijf bieden. Gemeenten zien erop toe dat de door hen gecontracteerde instellingen middelen hebben om zak- en kleedgeld te vergoeden. Er zijn volgens de Handreiking twee manieren om dit te regelen:

- a. Een opslag op het tarief bij de jeugdhulpinstelling die verblijf biedt;
- b. Regionaal een budget beheren, door de gemeente of de GI, om in voorkomende gevallen uit te vergoeden.

Factsheet Bijzondere kosten Jeugdbescherming²⁰

Gemeenten hebben daarnaast vanuit de Jeugdwet een financiële zorgplicht en dienen afspraken te maken met GI's over de vergoeding van **bijzondere kosten**. De VNG heeft in april 2016 in samenwerking met Jeugdhulp Nederland, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Justitie en Veiligheid, voorafgaand aan het rapport van de Kinderombudsman, richtlijnen opgesteld voor de bijzondere kosten die gemaakt worden voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel die uit huis zijn geplaatst en in een residentiële voorziening verblijven of zelfstandig wonen.

Bij bijzondere kosten gaat het om specifieke kosten die kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën:

- 1 Algemene bijzondere kosten: zoals kosten van schoolkeuze-advies, reiskosten in verband met onderwijs, naamswijziging, identiteitsbewijs etc.;
- 2 Ziektekosten: hier gaat het met name om de vergoeding van de aanvullende zorgverzekering en eventuele ziektekosten die niet door de zorgverzekering worden gedekt. Ook de ziektekosten van illegale kinderen onder voogdij vallen onder deze kostenpost;
- 3 Kosten forensische diagnostiek: hier gaat het om forensisch onderzoek dat de jeugdbescherming aanvraagt ten behoeve van een justitiële beslissing van een rechterlijke instantie.

¹⁹ www.vgn.nl/documenten/201710-handreiking-zak-en-kleedgeld

²⁰ www.vng.nl/publicaties/factsheet-bijzondere-kosten-jeugdbescherming



Bijzondere kosten hebben *geen* betrekking op de algemene dagelijkse kosten voor opvoeding en verzorging van een jeugdige. Voor kinderen die onder voogdij van een GI vallen **en** in een WLZ-instelling c.q. voormalige AWBZ-voorziening worden geplaatst geldt op grond van de Factsheet ook een aanvullende regeling voor vergoeding voor zak-, klee- en wasgeld. Alleen voor deze specifieke groep kinderen volgt op basis van deze Factsheet dus (wel) automatisch de bekostiging van zak- en kleedgeld.

Vergoeding Pupilkosten via inkoopvoorwaarden

In de tariefstelling van enkele kinderbeschermingsmaatregelen (OTS, Voorlopige OTS en Voogdijmaatregel) is een component '**pupilkosten**' verdisconteerd. Dit wil zeggen dat gecontracteerde GI's, per jeugdige, per maatregel, een dagvergoeding ontvangen van de gemeente voor te maken pupilkosten. Pupilkosten is een synoniem voor de eerdergenoemde bijzondere kosten. De regionale GI is Jeugdbescherming West. Daarnaast zijn er drie landelijk werkende GI's actief en gecontracteerd in de regio Haaglanden: de WSG, het Leger des Heils en Briedis²¹. Voor deze GI's zijn door de gemeente dezelfde afspraken gemaakt over welke kosten onder de noemer 'pupilkosten' vallen en dus voor vergoeding in aanmerking komen.

Zak- en kleedgeld valt in de huidige inkoopvoorwaarden niet onder "pupilkosten" als een jeugdige niet in een WLZ-instelling verblijft.

Financiële wegwijzer voor vergoeding pupilkosten

De afspraken gemaakt met Jeugdbescherming West staan nader uitgewerkt in de Financiële wegwijzer voor vergoeding van pupilkosten door Jeugdbescherming West.²² Dit afwegingskader is samen met de gemeente opgesteld. Daarbij is de Factsheet bijzondere kosten jeugdbescherming richtinggevend geweest. Deze genoemde Factsheet en Financiële wegwijzer zien **niet** op zak- en kleedgeld voor kinderen die onder een voogdijmaatregel vallen en in een Haagse jeugdhulpinstelling (niet zijnde WLZ-instelling) verblijven.

²¹ Briedis is sinds april 2021 haar licentie/keurmerk voor jeugdbescherming kwijt. Hiertegen is bezwaar gemaakt.

²² Deze regeling wordt jaarlijks gecontroleerd en aangepast op bijv. de normbedragen van het NIBUD.



Aanbevelingen uit het rapport 'Mag ik mijn zakgeld?' (2017)

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.

NB: naar aanleiding van dit rapport is de Handreiking zak- en kleedgeld van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) Jeugdzorg Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) en GGZ Nederland gekomen met daarin de A- en B- optie.

Aanbevelingen uit het rapport 'Krijg jij al zakgeld?' (2019)

Opnieuw verlangt de Kinderombudsman van gemeenten, GI's en instellingen om zich in te zetten voor deze kinderen en samen de problematiek op te lossen. Hij doet daartoe de volgende aanbevelingen:

- Maak op korte termijn duidelijk afspraken in de regio's waar deze nu nog ontbreken.
Bij onenigheid over de hoogte van de tarieven kunnen de adviezen van het Nibud en de tarieven van voor de decentralisatie van de jeugdhulp als leidraad worden gebruikt.
- Communiqueer afspraken helder en duidelijk aan alle betrokken partijen in de regio's waar afspraken al zijn gemaakt.

De Kinderombudsman vraagt aan Jeugdhulp Nederland, VGN en GGZ Nederland om hun leden goed te informeren, nu residentiële instellingen en GI's minder goed op de hoogte zijn van de verantwoordelijkheden in de vergoeding van het zak- en kleedgeld.