

# **Inkomensonafhankelijke ouder- bijdragen in het kader van de Wet op de jeugdhulpverlening**

Een inventarisatie van knelpunten

**V. Sabeë**

m.m.v.

**L.A. Meulman**

**J. van der Werf**

juni 1996

*Justitie*



**Wetenschappelijk  
Onderzoek- en  
Documentatiecentrum**

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Aanleiding tot en opzet van het onderzoek</b>	<b>1</b>
1.1	Knelpunten	2
1.2	Vraagstelling	2
1.3	Methoden	3
1.4	Opbouw van de rapportage	5
<b>2</b>	<b>Analyse van de bezwaarschriften</b>	<b>5</b>
2.1	Achtergrondinformatie	6
2.2	Redenen van bezwaar	8
<b>3</b>	<b>Resultaten van de interviews en het overige kwalitatieve materiaal</b>	<b>10</b>
3.1	Kinderbijslag en bijzondere bijstand	10
3.2	Overige aandachts- en/of knelpunten	13
3.3	Toegankelijkheid van de hulpverlening	15
<b>4</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>16</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>19</b>

Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie

Bijlage 2: Hoogte van de ouderbijdragen

# Inkomensonafhankelijke ouderbijdragen in het kader van de Wet op de jeugdhulpverlening

Per 1 mei 1995 is de Wet op de jeugdhulpverlening gewijzigd. De verandering betreft de ouderbijdragen die in het kader van die wet voor de vrijwillige en justitiële plaatsingen in het kader van de jeugdhulpverlening moeten worden betaald. Voorheen gold in beide regimes (of: stelsels) een inkomensafhankelijke onderhoudsbijdrage voor ouders. Bij de vrijwillige plaatsingen bepaalde een afdeling van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de hoogte van de ouderlijke bijdrage. Bij de justitiële plaatsingen was dit aan de kinderrechter voorbehouden.

In de praktijk bleek volgens geïnterviewden (zie paragraaf 1, onder 'methoden') dat de bijdrage vaak nihil of zeer gering was. Diverse onderzoeken wijzen uit dat veel ouders van uit huis geplaatste kinderen van sociale inkomensvoorzieningen afhankelijk zijn.<sup>1</sup>

Na de wetswijziging is er sprake van een inkomensonafhankelijke bijdrage, waarvoor geen hardheidsclausule geldt. De hoogte van de ouderbijdrage is afhankelijk van de leeftijd van het kind en de wijze van hulpverlening (residentieel of semi-residentieel, zie bijlage 2 voor de hoogte van de bijdragen).<sup>2</sup> Het doet er niet toe op grond van welk stelsel het kind hulp krijgt. De afdeling Ouderbijdragen van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) draagt - voor beide plaatsingsregimes - zorg voor de incasso.<sup>3</sup>

## 1 Aanleiding tot en opzet van het onderzoek

Reeds na de zomer van 1995 bleek dat de uitvoering van de regeling de nodige problemen met zich bracht. De betalingsbereidheid bleek bijvoorbeeld zeer gering te zijn. Daarnaast viel de 'stortvloed' aan bezwaarschriften op. In het voorjaar van 1996 waren er - naar schatting - 1.300 bezwaarschriften ingediend. De bezwaarschriftencommissie - waarvan het secretariaat door VWS en Justitie gezamenlijk wordt gevoerd - heeft de meeste van de bezwaarschriften ongegrond verklaard. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de overgrote meerderheid van de bezwaarschriften

1 Dit geeft bijvoorbeeld Tilanus (1992) aan. Dit beeld is - voor ouders van ondertoezichtgestelden - ook aan te treffen bij Mertens (1993).

2 Waarbij voor opvang in een pleeggezin geldt dat deze tot de categorie residentieel behoort.

3 Voor meer informatie in algemene zin omtrent de veranderingen in de ouderbijdragen en de aanleidingen daartoe, wordt verwezen naar de MDW-werkgroep Eigen betalingen (1996) en het rapport van de Heroverwegingswerkgroep 'Samenhangend stelsel ouderbijdragen' (1994).

betrekking heeft op louter financiële argumenten, welke niet valide zijn, aangezien er immers geen hardheidsclausule in de wet is opgenomen.

### *1.1 Knelpunten*

Uit de signalen die diverse leden van de Tweede Kamer en de staatssecretarissen van VWS en Justitie bereikten (onder meer van hulpverlenende instanties en het LBIO), bleek dat er zich ten aanzien van de regelgeving de nodige knelpunten voordeden. Deze knelpunten openbaarden zich onder meer door het grote aantal ingediende bezwaarschriften en de constatering dat veel onderhoudsplichtigen een grote betalingsachterstand hadden. Bij de diverse beraadslagingen in de Kamer was de aandacht met name gericht op (a) de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), (b) de Algemene Bijstandswet (ABW) en (c) de overgangsregeling die in de wet is opgenomen.

- (a) Bij het bepalen van de hoogte van de diverse bijdragen is er rekening mee gehouden dat een onderhoudsplichtige in aanmerking komt voor kinderbijslag. Bij de wetwijziging was de veronderstelling dat de betaling van de ouderbijdrage en de daarbij komende kosten (bezoek aan het kind, eventuele voor het kind te betalen verzekeringspremies, etcetera), de onderhoudsplichtigen voldoende grond gaven om in aanmerking te komen voor kinderbijslag. Er werden echter signalen opgevangen dat er ouders waren die problemen hadden om aan het normbedrag voor de AKW te voldoen, waardoor zij geen beroep op deze regeling konden doen.
- (b) Er werd verondersteld dat onderhoudsplichtigen die niet in aanmerking voor AKW kwamen, een beroep zouden kunnen doen op de bijzondere bijstand. Reeds voordat met dit onderzoek werd begonnen, was echter duidelijk dat niet alle gemeenten in dit geval bijzondere bijstand toekennen.
- (c) Voor de bijdrageplichtigen die voor 1 mei 1995 niets hoefden te betalen (op basis van de inkomenstoets), werd voor de eerste zes maanden een overgangsregeling in het leven geroepen. Ouders die onder deze regeling vielen, waren slechts de helft van de bijdrage verschuldigd. Gezien de signalen dat er ouders waren die sowieso al het probleem hadden om aan het normbedrag voor de AKW te komen, rees de vraag of de overgangsregeling dit niet had bemoeilijkt.

### *1.2 Vraagstelling*

Tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van VWS werd door de staatssecretaris van dat departement op vragen van kamerleden aangegeven dat het WODC een onderzoek zou verrichten dat betrekking heeft op de inventarisatie en de analyse van de knelpunten die zich rond de problematiek

van de ouderbijdragen voordoen.<sup>4</sup> Daarin gaf zij tevens aan dat de uitkomsten van het onderzoek voor de zomer van 1996 aan de kamer worden gepresenteerd.

De vraagstelling voor het onderzoek werd als volgt geformuleerd:

*Welke problemen treden in de praktijk op in verband met het opleggen van de inkomensonafhankelijke ouderbijdrage in de vrijwillige jeugdhulpverlening en de justitiële kindbescherming?*

Het gaat hierbij uitsluitend om de inventarisatie en analyse van de problemen ten aanzien van de opgelegde bijdrage. Het onderzoek behelst uitdrukkelijk niet de eventuele (organisatorische) problemen waarmee de betrokken instanties (LBIO, instellingen, VWS en Justitie) kunnen worden geconfronteerd. Daarnaast dient te worden onderzocht – zo werd reeds in de kamer besproken – in hoeverre de wetswijziging effecten heeft op de toegankelijkheid van de hulpverlening. Men erkent dat het hierbij evenwel om niet meer dan impressies gaat;<sup>5</sup> van een betrouwbaar inzicht in toe- of afname in gebruik van hulpverlening kan nauwelijks sprake zijn.

Het bovenstaande houdt in dat er aandacht nodig is voor de volgende aspecten, in het bijzonder waar het gaat om sociaal-economisch minder bevoorrechte groepen:

- de problematiek in verband met de kinderbijslag;
- aanwezigheid van (andere) schulden;
- tijdelijke problemen in verband de overgangsregeling;
- al dan niet beroep op de bijzondere bijstand en eventuele honorering daarvan;
- eventuele effecten op de toegankelijkheid van de hulpverlening.

### 1.3 Methodes

De inventarisatie en analyse van knelpunten is op twee manieren aangepakt: een analyse van ingediende bezwaarschriften en diverse interviews met personen die bij de totstandkoming, de uitvoering of de gevolgen van de regeling zijn betrokken.

Het feit dat voor een analyse van de bezwaarschriften is gekozen – en niet ook voor een enquête onder de onderhoudsplichtigen, degenen die verplicht zijn tot het betalen van de bijdrage – hangt mede samen met de korte termijn waarop het onderzoek opgeleverd dient te worden.<sup>6</sup>

4 TK, 1995-1996, 24 400 XVI, nr. 72. Het feit dat er een onderzoek verricht zou worden, was al bij de wetswijziging besproken.

5 In de woorden van de staatssecretaris van VWS: "Tevens komt er een aanduiding van de effecten van de wetswijziging op de toegankelijkheid van de jeugdhulpverlening, met name voor de lagere-inkomensgroepen."

6 Overigens kan het worden betwijfeld of een dergelijke enquête meer en/of zinvollere informatie zou opleveren.

De bezwaarschriften zijn gezien op achtergrondgegevens van de indieners, aard van het gebruik van de hulpverlening en motivering voor het bezwaar. Tevens werd expliciet gezocht naar informatie omtrent eventuele aanvragen van kinderbijslag en bijzondere bijstand, alsmede naar gegevens omtrent de eventuele aanwezigheid van schulden.

Het feit dat drie instanties (LBIO, VWS en Justitie) bij de verwerking van de bezwaarschriften zijn betrokken – zonder dat er een vorm van centrale registratie is – is de duidelijkheid omtrent het aantal bezwaarschriften bepaald niet ten goede gekomen. De beste entree bleek het LBIO te zijn, hoewel dit bureau slechts over 940 (dus niet alle, vermoedelijk 1.300) bezwaarschriften beschikte. Daarvan heeft ongeveer 60% betrekking op justitiële en 40% op vrijwillige plaatsingen. De omstandigheid dat geen inzicht is verkregen in de totale populatie is niet te prefereren, maar betekende voor het doel van de analyse geen onoverkomelijk probleem. Immers, door middel van de bezwaren werd bekeken *welke* problemen zich voordoen. Op basis van een a-selecte steekproef is een kwart van het totaal aantal bezwaarschriften op het LBIO geselecteerd. De uitkomsten hiervan worden in paragraaf 2 besproken.

De interviews – waarvan de meeste *face to face* zijn verricht, maar waarvan er ook enkele telefonisch zijn afgenomen – bieden de noodzakelijke aanvulling op de doorgaans summiere bezwaarschriften. Er is gesproken met:

- een tweetal betrokkenen bij de totstandkoming van de wet;
- de secretarissen van de bezwaarschriftencommissies van VWS en Justitie;
- twee stafleden van het LBIO;
- sociaal raadslieden van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Haarlemmermeer;<sup>7</sup>
- tien personen (stafleden en hulpverleners) die werkzaam zijn bij in totaal vier *plaatsende* hulpverleningsinstellingen;<sup>8</sup>
- twee stafleden van een *uitvoerende* hulpverleningsinstelling, waarvan een van hen in het bestuur van de Vereniging van gepremieerde ondernemingen in de gezondheidszorg (VOG) zitting heeft;
- twee medewerkers van het Advies Klachtenbureau Jeugdhulpverlening (AKJ);
- een beleidsmedewerker van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG);

7 Oorspronkelijk was het de bedoeling om met sociaal raadslieden van de vier grootste steden te spreken. Voor de gemeente Utrecht geldt ten aanzien hiervan echter dat geen geschikte respondent kon worden gevonden.

Gaandeweg de dataverzameling bleek dat het Instituut Sociaal Raadslieden van Haarlemmermeer een zinvolle bijdrage aan het onderzoek zou kunnen leveren. De persoon die wij daar gesproken hebben, heeft via de Landelijke Vereniging van Sociaal Raadslieden (LVSR) ten behoeve van dit onderzoek informatie geleverd over de toekenning van bijzondere bijstand in vele andere gemeenten.

8 Door een andere hulpverleningsinstelling is informatie omtrent de ouderbijdragen opgestuurd.

- een medewerker van Divosa (Directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid), een landelijk platform voor onder meer de directeuren van de Gemeentelijke Sociale Diensten (GSD);
- een vertegenwoordiger van het hoofdkantoor van de Sociale Verzekeringsbank (SVB);
- een vertegenwoordiger van een oudervereniging, die de belangen van de ouders van kinderen in twee Medisch Kleuter Dagverblijven (MKD) behartigt;<sup>9</sup>
- een juridisch medewerker van de JAC-juristenwerkgroep.<sup>10</sup>

#### 1.4 *Opbouw van de rapportage*

In de tweede paragraaf worden de uitkomsten van de analyse van de bezwaarschriften gepresenteerd. Hierin zal als eerste in het algemeen de populatie worden beschreven. Daarna wordt onder meer in het bijzonder aandacht besteed aan eventuele aanvragen van kinderbijslag en bijzondere bijstand. Dit geldt tevens voor de gang van zaken rond de overgangsregeling.

In paragraaf 3 wordt – op basis van het kwalitatieve materiaal – ingegaan op de vragen naar de gang van zaken rond kinderbijslag en bijzondere bijstand. Vervolgens wordt nader ingegaan op andere knel- of aandachtspunten die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen. Het betreft hier met name de problematiek rond de AWBZ-plaatsingen en de gang van zaken omtrent het verlenen van bijstandsuitkeringen. Tot slot zal kort worden stilgestaan bij de vraag naar de eventuele invloed van de ouderbijdragen op de toegankelijkheid van de jeugdhulpverlening.

In paragraaf 4, de slotbeschouwing, worden enige conclusies gepresenteerd.

## 2 **Analyse van de bezwaarschriften**

Zoals eerder werd aangegeven, zijn de bezwaarschriften tegen de ouderbijdragen geanalyseerd op basis van een a-selecte steekproef van 25%, van het bij het LBIO aanwezige materiaal. De omstandigheid dat daarmee geen steekproef uit het totale bestand van bezwaarschriften is getrokken – dat vermoedelijk 1.300 bezwaarschriften bevat – maakt dat bij de interpretatie van de uitkomsten hiervan de nodige voorzichtigheid dient te worden betracht.

Een ander, bijna vanzelfsprekend punt, betreft het feit dat het zeer de vraag is of de klagers – ten aanzien van algemene zaken als inkomen, betalingsachterstand, etcetera – representatief zijn voor de gehele populatie van ouders. Zijn de klagers degenen die door de nieuwe regelgeving het

9 Er zijn pogingen ondernomen om van meer vertegenwoordigers van ouders informatie te verkrijgen. Men bleek echter – naar eigen zeggen – onvoldoende in de materie ingevoerd om een oordeel te kunnen vellen.

10 Een samenwerkingsverband tussen JAC Amsterdam, JAC Utrecht en de Stichting Jeugdwelzijn Twente.

meest worden geraakt (of: gedepriveerd); zijn het degenen met de laagste inkomens? Het zou ook weleens zo kunnen zijn dat het de meest assertieven onder hen betreft. De antwoorden op deze vragen zijn – met de informatie die voorhanden is – niet te geven. Deze twee beperkingen laten echter onverlet dat de resultaten inzicht kunnen verschaffen in welke problemen zich voordoen.

## 2.1 Achtergrondinformatie

De steekproef bevat in totaal 234 bezwaarschriften: 137 bezwaarschriften tegen de bijdrage op grond van plaatsing onder het justitiële regime en 97 bezwaarschriften tegen de bijdrage voor vrijwillige hulpverlening. In tabel 1 wordt weergegeven op welke wijze of vorm van hulpverlening de bezwaarschriften betrekking hebben. Hieruit is af te leiden dat bijna alle justitiële plaatsingen betrekking hebben op plaatsing in een residentiële hulpverleningsinstelling. Voor de vrijwillig geplaatsten geldt dit voor ongeveer de helft van de gevallen.

**Tabel 1: Vorm van hulpverlening, naar plaatsingsregime, in percentages**

vorm hulpverlening	justitieel	vrijwillig
residentieel	92,7	49,5
semi-residentieel	0,7	20,6
pleeggezin	6,6	29,9

Over de plaatsingen in de vrijwillige hulpverlening is meer bekend dan over de justitieplaatsingen. Dit is gelegen in de omstandigheid dat voor 1 mei 1995 bij de vrijwillige hulpverlening een afdeling van VWS de inkomens toetste. Dit heeft geresulteerd in een redelijk omvangrijke dossieropbouw. Het feit dat de kinderrechter individueel de hoogte van de ouderbijdrage vaststelde, heeft ertoe geleid dat er in geval van een justitiële plaatsing minder informatie over onder meer de inkomensgegevens voorhanden is. Het feit dat over de justitieel geplaatsten en hun ouders of verzorgers minder bekend is, 'wreekt' zich duidelijk als het de inkomenspositie van de klagers betreft (zie tabel 2). De groep onderhoudsplichtigen waarvan onbekend is of men een uitkering ontvangt, danwel inkomsten uit arbeid (dienstbetrekking of zelfstandige) ontvangt, is bij Justitie absoluut en relatief groter.<sup>11</sup> Worden de gevallen waarin het inkomen niet bekend is buiten beschouwing gelaten, dan blijkt overduidelijk dat de overgrote meerderheid indieners van de bezwaarschriften een uitkering heeft. Zestig procent van degenen met een sociale uitkering ontvangt deze krachtens de ABW.

<sup>11</sup> Voor de bezwaarschriften tegen de bijdrage in geval van vrijwillige plaatsingen, geldt dat de deze gegevens vooral niet bekend zijn als het bijdrageplichtigen betreft waarvan de kinderen na de wetwijziging met de hulp zijn aangevangen. Gezien de inkomensafhankelijkheid van de regelgeving is het momenteel immers niet meer nodig deze gegevens te registreren.

**Tabel 2: Inkomenspositie van de indieners van bezwaarschriften, naar plaatsingsregime, in percentages**

inkomsten uit	justitieel	vrijwillig
arbeid	2,9	5,2
uitkering	46,7	67,0
arbeid en uitkering	2,2	3,1
onbekend	43,8	24,7
geen eigen inkomen	4,4	0,0

Twee categorieën uit tabel 2 verdienen enige uitleg. De klagers die beschikken over inkomsten uit arbeid en een uitkering, komen niet of nauwelijks boven het sociaal minimum uit. Het betreft hier personen die als oproepkracht werkzaam zijn, of part time werkzaamheden verrichten, voor een inkomen dat dusdanig laag is dat het krachtens de ABW wordt aangevuld. De categorie 'geen eigen inkomen' is alleen bij de justitieplaatsingen aangetroffen, gezien het feit dat daar de informatie summierder is.

Van 115 indieners van een bezwaarschrift is bekend wat hun maandelijke netto inkomen is. Dit varieert van 910 tot 3.500 gulden per maand.<sup>12</sup> Veelzeggender is waarschijnlijk het feit dat de helft van de klagers een inkomen heeft dat lager is dan f 1.600,-.

Ten aanzien van de inkomens van de klagers dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat niet bekend is of het vakantiegeld in het netto maandinkomen is meegemeld. Ten tweede is het onbekend of men eventuele 'schuldsanerungen' via de GSD met het inkomen heeft verrekend, waardoor men per maand minder in handen krijgt.

Een ander financieel gegeven dat in de analyse van de bezwaarschriften is meegenomen, betreft de betalingsachterstand voor de ouderbijdragen die de klagers hebben opgelopen. Deze problematiek is niet gering: driekwart van de klagers - hierbij doen zich geen verschillen voor tussen de justitiële en vrijwillige plaatsingen - had op 1 april 1996 een betalingsachterstand. De omvang varieert van grofweg een tientje tot maar liefst 8.500 gulden. De gemiddelde betalingsachterstand bedraagt f 1.682. Slechts een miniem gedeelte (1,7%) van de personen met een betalingsachterstand heeft een afbetalingsregeling met het LBIO getroffen.<sup>13</sup>

Een niet te onderschatten factor ten aanzien van de betalingsachterstand betreft de omstandigheid dat in ongeveer 20% van het totaal aantal gevallen de onderhoudsplichtigen meer dan één ouderbijdrage dienen te betalen, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor een of meer andere kinderen die

12 Dit laatst genoemde inkomen is overigens een van de 'uitschieters'.

13 Ten aanzien van deze regeling geldt dat er gedurende de hulpverlening geen lager bedrag dan de maandelijks verschuldigde som mag worden afgelost.

hulpverlening ontvangen. Er is hieromtrent een verschil tussen Justitie en VWS te constateren: bij justitieplaatsingen geldt dit voor 26,3%, bij de vrijwillige hulpverlening betreft het 15,5%.

Ten aanzien van een van de specifieke punten van aandacht in dit onderzoek, de overgangsregeling voor degenen die voor 1 mei niets dienden te betalen, geldt dat – zo blijkt uit de door het LBIO geregistreerde gegevens – 46% procent van de klagers onder deze voorziening valt. Als het onderscheid naar regime wordt gehanteerd (VWS of justitie), dan blijkt dat deze regeling aanzienlijk meer opgaat voor justitieplaatsingen (67%) dan voor vrijwillige plaatsingen (17%).

## 2.2 Redenen van bezwaar

Het feit dat de wetswijziging geen hardheidsclausule kent, maakt dat er slechts weinig gronden zijn waarop men van de bijdrage kan worden vrijgesteld. In art. 41c van de Wet op de jeugdhulpverlening worden limitatief de gronden opgesomd. Geen ouderbijdrage is verschuldigd indien:

- 1 de jeugdige in voorlopige hechtenis zit, danwel een andere straf of maatregel ondergaat, niet zijnde een OTS;
- 2 de jeugdige met het oog op adoptie niet meer door zijn ouders wordt verzorgd en opgevoed;
- 3 de ouders ontheven of ontzet zijn uit de ouderlijke macht of de voogdij;
- 4 het zogenaamde crisisopvang betreft (met de maximale duur van 6 weken);
- 5 men bezwaar maakt tegen de *vrijwillige* hulpverlening;
- 6 de jeugdige zelf een inkomen heeft van f 500,- per maand of meer;
- 7 men door middel van een alimentatiebetaling bijdraagt aan de kosten van verzorging en opvoeding van zijn of haar (stief)kind.

Ten aanzien van de door de klagers opgegeven redenen van bezwaar geldt dat deze in drie 'clusters' kunnen worden verdeeld: bezwaren die betrekking hebben op de uitzonderingsgronden van art. 41c, bezwaren die tegen incorrecte gegevens zijn gericht en bezwaren die tegen de financiële aspecten of *impact* van de ouderbijdrage zijn gericht (zie tabel 3). Deze categorieën sluiten elkaar niet uit: een bezwaar tegen incorrecte gegevens kan vergezeld gaan van de opmerking in een bezwaarschrift dat men de ouderbijdrage feitelijk niet kan betalen. Dit is dan ook de oorzaak voor het feit dat het totaal in tabel 3 optelt tot meer dan 234 en daarmee tevens groter is dan 100%. Daarnaast geldt dat er meer redenen van bezwaar van dezelfde soort in één bezwaarschrift kunnen staan. Dit is vaak het geval bij de redenen van bezwaar die op geldelijke argumenten zijn gestoeld.

**Tabel 3: Soort van bezwaar (n = 234), naar aanleiding van de redenen van bezwaar, in absolute aantallen en %**

soort bezwaar	absoluut	%
uitzonderingsgronden art. 41c	49	20,9
incorrecte gegevens	18	7,7
financiële aspecten	195	83,3

Van de bezwaren op een uitzonderingsgrond komt ontheffing of ontzetting uit de ouderlijke macht negentien keer voor. Uit twee bezwaarschriften bleek dat de klager alimentatieplichtig was, in eveneens twee gevallen bleek dat het kind in voorlopige hechtenis zat, dertien klagers maakten bezwaar tegen de hulpverlening, in drie gevallen was er sprake van crisisopvang en in elf gevallen werd door de klager aangegeven dat het inkomen van het kind hoger dan 500 gulden per maand is. Deze bezwaren zijn op een in principe te honoreren grond gestoeld, waarbij wel opgemerkt dient te worden dat het hier vaak slechts een gedeelte van de periode en daarmee tevens een gedeelte van het totaalbedrag betreft (voorlopige hechtenis of crisisopvang), of dat het niet mee zal vallen het bezwaar afdoende aan te tonen (dit komt vaak naar voren als het bezwaar het inkomen van het kind betreft).

De tweede soort van bezwaren heeft betrekking op incorrecte gegevens, die weliswaar met zich kunnen brengen dat het te innen bedrag wordt gecorrigeerd, maar die hoeven niet te betekenen dat men geheel gevrijwaard blijft van de verplichting tot betalen. Dit geldt bijvoorbeeld als de periode waarin de hulpverlening plaatsvindt niet geheel correct is, of als het aantal dagen hulp per week (in het geval van semi-residentiële hulp) niet klopt. Ook komt het voor dat de vorm (of: aard) van hulpverlening niet juist staat geregistreerd. Deze redenen van bezwaar komen enkele malen voor. Het bezwaar in deze categorie dat het meeste voorkomt (tienmaal) betreft het feit dat de hulpverlening reeds eerder beëindigd is.

De overgrote meerderheid van de bezwaren behoort echter tot de derde categorie, te weten bezwaar op grond van louter financiële motieven. Voor meer dan de helft van de bezwaarschriften geldt dat er geen ander bezwaar is aangetroffen dan dat men niet bij machte is om de bijdrage te betalen. Van de bezwaren op financiële gronden die concreter zijn, vallen de bezwaren op die betrekking hebben op verbroken relaties. Zo geven vijftien klagers aan geen alimentatie te ontvangen (wat volgens een geïnterviewde vaak voorkomt doordat de voormalige partner ook een uitkering heeft en niet alimentatieplichtig is), geven vier indieners van een bezwaarschrift aan dat zij de inkomenspositie ten opzichte van de andere ouder 'scheef' vinden en geven tien personen aan dat 'de ander ook maar wat moet bijdragen'.

Resteren de bezwaren die betrekking hebben op de punten van aandacht waarbij in de bespreking in de Tweede Kamer expliciet is stilgestaan, te weten de aanwezigheid van schulden en het beroep op de bijzondere bijstand en de AKW.

In 13% van de bezwaarschriften wordt gewag gemaakt van de aanwezigheid van schulden. Dit percentage is voor beide regimes nagenoeg gelijk. Van slechts een gering aantal van hen is bekend wat de omvang van de schuld of de termijn van de aflossing is; enkelen van hen dienen – bij een ‘benedenmodaal’ inkomen 200 gulden per maand af te lossen, van een andere klager is bekend dat hij of zij een schuld van f 50.000,- heeft. Het feit dat men geen kinderbijslag ontvangt, is voor 18% van de klagers reden om bezwaar tegen de ouderbijdrage te maken. Uit eventuele andere documenten en/of telefoonnotities blijkt dat 26 indieners van bezwaarschriften (11%) daadwerkelijk AKW heeft aangevraagd. Voor de resterende personen geldt in enkele gevallen dat dit niet het geval is; in de overgrote meerderheid van de gevallen is het echter onbekend. Van de 26 personen die kinderbijslag hebben aangevraagd, hebben vijf personen het toegewezen gekregen, in tien gevallen was de ‘uitslag’ niet te achterhalen en in elf gevallen besliste de SVB negatief. De gronden voor het wel of niet toewijzen zijn echter onbekend gebleven.

Het niet-ontvangen van bijzondere bijstand wordt door niemand expliciet als grond van bezwaar aangedragen. Toch is van zes klagers bekend dat men een aanvraag daartoe heeft gedaan. De aanvraag van een van hen is gehonoreerd, van een ander afgewezen. Ten aanzien van de overige vier aanvragers geldt dat er geen informatie over de afwikkeling van de aanvraag bekend is.

### **3 Resultaten van de interviews en het overige kwalitatieve materiaal**

Stonden in de vorige paragraaf de resultaten van de analyse van de bezwaarschriften centraal, in deze paragraaf is de aandacht primair op de verrichte interviews gericht.

#### *3.1 Kinderbijslag en bijzondere bijstand*

##### *Kinderbijslag*

Bij de wetswijziging is men er vanuit gegaan dat ouders met succes een beroep zouden kunnen doen op kinderbijslag. Het is zelfs zo dat dit recht op AKW een zeer belangrijke factor is geweest bij de bepaling van de hoogte van de ouderbijdragen.

Aangezien het evident was dat de (toen: toekomstige) bijdrageplichtigen met name uit de sociaal-economisch minder gesitueerde strata zouden komen, heeft men de hoogte van de bijdrage gebaseerd op de hoogte van het bijstandsinkomen van een eenoudergezin met twee kinderen, inclusief vakantiegeld.

De problemen met betrekking tot deze voorziening hebben vooral betrekking op de volgende twee punten:

- Ouders blijken zeer slecht op de hoogte van het feit dat zij kinderbijslag kunnen aanvragen; hierbij speelt het gegeven dat velen van hen daarvoor niet in aanmerking kwamen een grote rol.<sup>14</sup> Dit blijkt ten eerste uit de opmerkingen van de zittingssecretarissen: zij moeten bij de mondelinge behandeling van een zaak in bijna alle gevallen aan de ouders melden dat zij recht hebben op kinderbijslag. Daarnaast geeft ook het LBIO aan dat tijdens het telefonisch spreekuur veel bellers gewezen moeten worden op deze mogelijkheid. Dit alles ondanks het feit dat er rond mei 1995 door het LBIO – in samenspraak met de SVB – een brief is gestuurd naar de bijdrageplichtigen met daarin informatie over de mogelijkheid tot het aanvragen van kinderbijslag. Hierbij dient echter te worden vermeld dat in dit concrete geval de informatievoorziening tussen hulpverlenende instanties en het LBIO niet altijd optimaal verloopt, waardoor waarschijnlijk niet alle bijdrageplichtigen destijds op de hoogte zijn gesteld. Aan andere aspecten van informatievoorziening tussen de diverse partijen – waartoe ook de instellingen behoren – wordt in paragraaf 3.2 meer aandacht besteed.
- Er zijn ouders die niet kunnen aantonen dat zij f 56,- per week voor hun kind uitgeven. In het geval van residentiële hulpverlening bijvoorbeeld geldt dat men per kwartaal al 630 gulden aan ouderbijdragen dient uit te geven. Om in aanmerking te komen voor kinderbijslag dienen zij in dat kwartaal f 728,- aan kosten voor het kind te maken. In eerste instantie lijkt het geen probleem om de resterende 98 gulden aan kosten te kunnen aantonen. Immers, men geeft het kind bijvoorbeeld eens een cadeautje, men betaalt nog bepaalde verzekeringspremies, etcetera. Voor grote uitgaven geldt zelfs dat zij over een periode mogen worden verspreid.<sup>15</sup> Ondanks de – wellicht theoretische – mogelijkheid veel kosten te kunnen opvoeren zijn er, zo melden personen die bij hulpverleningsinstellingen werkzaam zijn, toch ouders die de extra kosten niet kunnen aantonen. De oorzaak daarvoor kan, naast de evidentie dat men de ouderbijdrage eenvoudigweg niet betaalt, in twee aspecten zijn gelegen:
  - men heeft het geld niet, waardoor daadwerkelijk geen cadeautjes worden gekocht, enzovoorts);<sup>16</sup>
  - men heeft een dusdanig slechte relatie met het kind dat er absoluut geen contact meer is (waarbij ook kan gelden dat de hulpverleners van mening zijn dat contact met de ouder(s) het kind op dat moment niet ten goede komt).

14 Daarvoor maakte men te weinig kosten.

15 Zo kan het bedrag dat men aan de kosten voor een vakantie van een kind uitgeeft over een jaar worden verdeeld.

16 In dat kader past ook het opgevangen signaal dat veel ouders het bedrag dat zij aan kinderbijslag ontvangen, niet per se geheel voor de kinderen aanwenden, maar dat het als een aanvulling op de bijstandsuitkering wordt beschouwd.

Het feit dat de regeling pas per 1 mei 1995 is ingegaan – terwijl de aanvraag voor kinderbijslag per kwartaal loopt – heeft de ouders van de reeds geplaatsten, volgens een zegsman van de SVB, niet voor grote problemen gesteld; dit wordt bevestigd door het feit dat geen van de andere geïnterviewden heeft gewezen op in de praktijk gebleken problemen ten aanzien van deze ‘ongelukkige’ aanvangsdatum. De districtskantoren van de SVB blijken met klem geadviseerd te zijn hier met de nodige soepelheid naar te kijken. Deze zelfde persoon wist – met enig voorbehoud – tevens te melden dat men eventueel soepeler wil omgaan met de formele eis dat de bijdragen in de onderhoudskosten moeten worden betaald in het kwartaal waarover men kinderbijslag aanvraagt. Voorwaarde daarbij zou zijn dat de verplichting tot het betalen van de ouderbijdragen aan het LBIO pas achteraf komt vast te staan. Een dergelijke uitzondering bestaat reeds voor gescheiden ouders waarvan de alimentatieplicht met terugwerkende kracht wordt vastgesteld. In het geval van de ouderbijdragen *zou* het kunnen betekenen dat men voor ouders die te laat een aanvraag doen, ten aanzien van de formele termijnen een versoepeling toestaat. Dit geldt echter alleen wanneer men aan de materiële eis, namelijk toentertijd voldoende kosten voor het onderhoud van het kind gemaakt hebben, heeft voldaan.

Een laatste probleem omtrent de AKW dat door een respondent is aangedragen, heeft betrekking op kinderen ouder dan 18 jaar. Sinds 1 januari 1995 is de kinderbijslag voor hen afgeschaft. Hoewel verondersteld werd dat de 18-plussers dan – vanwege het feit dat zij een opleiding volgen – een beroep zouden kunnen doen op studiefinanciering, of in de andere gevallen recht op bijstand zouden hebben, blijkt dit toch niet altijd op te gaan. Als een jongere tussen 18 en 21 jaar in een door VWS gefinancierde instelling verblijft, vervalt zijn recht op bijstand. Daarnaast zijn er ook allerlei leerprojecten waarvoor geen studiefinanciering wordt toegekend.

#### *Bijzondere bijstand*

De staatssecretaris van VWS heeft tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer aangegeven dat voor de bijdrageplichtigen die financieel in problemen zouden geraken, altijd nog het vangnet van bijzondere bijstand bestaat.<sup>17</sup> Deze opmerking van de staatssecretaris suggereert een automatisme, dat echter niet altijd opgeld doet. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de gemeenten sinds 1 augustus 1991 een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid hebben verkregen in het al dan niet toekennen van bijzondere bijstand. De reden hiervoor is gelegen in het uitgangspunt dat er op deze wijze beter rekening kan worden gehouden met de individuele omstandigheden van personen, dan op grond van een landelijk normeringsstelsel mogelijk was.<sup>18</sup>

17 TK 1994-1995, 22 060, nr. 5.

18 Zie hiervoor de notitie ‘Handreiking verlening bijzondere bijstand’ van de VNG.

De VNG en Divosa geven aan dat het beroep op de bijzondere bijstand in de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen. Volgens deze instellingen staat het budget van de bijzondere bijstand de laatste jaren steeds meer onder druk. Hierin spelen niet alleen de ouderbijdragen voor de jeugdhulpverlening een rol, ook dragen bijvoorbeeld de eigen bijdragen voor medische voorzieningen en kosten voor scholing (in verband met bezuinigingen op de arbeidsvoorzieningen) daartoe bij.

De beleidsvrijheid van de gemeenten heeft met zich gebracht dat er telkens meer verschillen tussen gemeenten optreden als het de honorering van aanvragen voor bijzondere bijstand betreft. Het beeld dat kan worden geschetst is dat de gemeenten in principe gekant zijn tegen het verlenen van bijzondere bijstand van ouderbijdragen, aangezien men dit als een afwenteling van bezuinigingen – van het rijk op de gemeenten – beschouwt. De wijze waarop de gemeenten er in de praktijk mee omgaan, varieert daarentegen zeer. Zo werd vernomen dat Den Haag en Amsterdam bereid blijken te zijn bijzondere bijstand te verlenen als blijkt dat de cliënten geen kinderbijslag ontvangen. Via de LVSR is enige informatie over elf middelgrote gemeenten verkregen. Drie gemeenten blijken bereidwillig, vier zullen de aanvragen niet honoreren en bij de andere overige vier gemeenten blijft het onduidelijk. De situatie wordt nog onduidelijker als men bedenkt dat de gemeenten die genegen zijn de bijzondere bijstand toe te kennen, beslist niet eenduidig zijn over omstandigheden waarin zij dat zullen doen. Zo is er een gemeente waar men de betalingsachterstand niet wenst te vergoeden, terwijl een andere gemeente alleen geld verstrekt als de bijdrageplichtige slechts een bijstandsuitkering naar de norm van een alleenstaande ontvangt (zie ook 3.2).

### 3.2 Overige aandachts- en/of knelpunten

Tijdens de diverse gesprekken met respondenten is een aantal punten aan de orde gekomen die niet direct tot de in de Tweede Kamer genoemde punten van aandacht behoren. Deze aspecten worden hieronder puntsgewijs opgesomd.

- Het LBIO wordt slecht op de hoogte gehouden door de instellingen. Zo ontving men vanuit een grote hulpverleningsinstelling recentelijk zo'n 1.000 'verouderde' aanmeldingen. Dit betekent dat de bijdrageplichtigen soms pas een jaar na dato worden aangesproken op hun dan hoog opgelopen financiële verplichtingen.
- De informatievoorziening omtrent de ouderbijdrage vinden veel respondenten van onvoldoende niveau. Men heeft met name problemen met de snelheid waarmee de wetswijziging is ingevoerd. Hierdoor waren bijvoorbeeld de sociaal raadslieden niet voldoende op de hoogte en waren zij niet goed voorbereid op de stroom mensen die bij hen aanklopten.

Voor de ouders kwam de mededeling dat men een ouderbijdrage was verschuldigd aan de late kant. De algemene aankondiging is half mei verstuurd. De beschikkingen, waarvan er vele niet gedateerd zijn, zouden begin juni zijn verstuurd. De eerste acceptgiro's - over de maand mei - werden pas medio juni ontvangen, waardoor de bijdrageplichtigen reeds een achterstand van een maand hadden opgelopen. Volgens enkele geïnterviewden is het in een onbekend, maar niet gering aantal gevallen voorgekomen dat men pas in september de eerste acceptgiro ontving.

- Ouders en hulpverleners blijken de regels niet goed te doorgronden. Hulpverleners geven hierdoor verkeerde informatie aan ouders. De uitzondering voor de zogenaamde crisisopvang geldt niet voor Justitie, terwijl de hulpverleners dit toch ook als crisisopvang beschouwen; wellicht is dit misverstand een semantische kwestie. Men vindt het informatieboekje dat het LBIO toestuurt slecht: het boekje is te zakelijk en te moeilijk. Men heeft volgens de hulpverleners geen rekening gehouden met de overwegend laag opgeleide doelgroep. Daardoor wreekt zich het gebrek aan duidelijke voorbeelden (zoals in het oude informatieboekje van VWS wel het geval was).
- Er is sprake van onwetendheid bij ouders met betrekking tot relevante regelingen voor de ouderbijdrage, zoals de kinderbijslag en de bijzondere bijstand (dit werd reeds in 3.1 aangegeven). Zo weten veel ouders bijvoorbeeld niet dat zij bezwaar kunnen maken tegen de afwijzing van de toekenning van kinderbijslag.
- Ongeacht de harmonisatie die met de wetwijziging is nagestreefd, is voor justitiële plaatsingen in AWBZ-voorzieningen een ouderbijdrage verschuldigd; dat geldt echter niet voor vrijwillige plaatsingen in een dergelijke instelling, zo blijkt uit art. 41a van de Wet op de jeugdhulpverlening. Dit heeft voor de nodige onduidelijkheid bij het LBIO en de hulpverleningsinstellingen gezorgd.<sup>19</sup>
- Er zijn bijdrageplichtigen die een inkomen hebben dat beneden het sociaal minimum blijft. Dit kan onder meer gelden voor personen die in een gezinsvervangend tehuis of psychiatrische inrichting verblijven. Het inkomen dat zij ontvangen is feitelijk een vorm van zakgeld; de hoogte hiervan bedraagt niet meer dan enkele honderden guldens per maand.
- Het feit dat per 1 januari 1996 de bijstandswet is gewijzigd, heeft tot gevolg gehad dat een alleenstaande ouder die de zorg heeft voor één of meer uithuisgeplaatste kinderen, niet meer in aanmerking komt voor de

19 De instellingen melden de jongeren ten onrechte bij het LBIO af wegens plaatsing in een AWBZ-voorziening. Het LBIO heeft gedurende een bepaalde periode conform deze gedachtengang gehandeld.

norm voor een eenoudergezin – zoals in de oude bijstandswet het geval kon zijn. Men voldoet namelijk niet aan de eis van art. 4 ABW waarin wordt gesteld dat men de ‘volledige zorg’ dient te dragen.

### 3.3 Toegankelijkheid van de hulpverlening

Wat betreft de eventuele problemen omtrent de toegankelijkheid van de vrijwillige hulpverlening, kan het volgende met de nodige voorzichtigheid gezegd worden. Deze nuancering is nodig daar (a) rekening moet worden gehouden met het feit dat de problemen niet gestaafd kunnen worden door ‘harde’, cijfermatige gegevens en (b) het hier indicaties betreft. Opvallend is wel dat de respondenten – het betreft hier met name de hulpverleners en sociaal raadslieden – eensgezind in hun oordeel zijn.

Volgens de respondenten zorgt de inkomensafhankelijkheid van de ouderbijdrage – die daarmee bijna altijd *de facto* een verhoging van de bijdrage betekent – voor enkele ongewenste effecten.

Aangezien de bijdragen namelijk vooral betrekking hebben op ouders met een minimuminkomen, werkt de ouderbijdrage drempelverhogend; ouders hebben problemen met het feit dat de hulpverleners tevens financiële aspecten aansnijden.<sup>20</sup> Volgens de respondenten werkt de bijdrage belemmerend bij de uitvoering van de hulpverlening. De taak van de hulpverlening is immers het gezin te helpen om weer goed te functioneren. Door de ouderbijdrage worden positieve ontwikkelingen in het gezin tegengehouden. De financiële druk, die vaak al groot is, wordt nog nijpender. Dit staat volgens de geïnterviewden haaks op het streven een stabielere situatie voor het kind te bewerkstelligen.

De ouderbijdrage vormt een groot punt van discussie tussen ouder en hulpverlener. Veel ouders reageren sowieso terughoudend op de hulpverlening en deze terughoudendheid wordt sterker wanneer zij horen dat er een bijdrage aan is verbonden. Zelfs als de ouders overtuigd zijn van de noodzaak van de hulpverlening, kan de ouderbijdrage voor hen een belemmering vormen.

Zoals in het begin van deze paragraaf werd gesteld, betreft het hier indrukken van respondenten; het ontbreekt niet alleen aan cijfermateriaal, maar meestal ook aan concrete casuïstiek.<sup>21</sup> Men heeft het sterke vermoeden dat aan veel hulpverlening niet wordt begonnen, of dat deze niet wordt gecontinueerd, doordat de hoogte van de bijdrage een probleem vormt. Men is echter niet bij machte de monocausaliteit daarvan aan te

20 Francken en Kuylen (1985) constateren eenzelfde drempelverhoging: uit hun onderzoek blijkt dat een prijsverhoging van collectieve voorzieningen voor personen uit de lagere inkomensgroepen gepaard gaat met een afname in het gebruik van die voorzieningen. De vraag is echter of hulpverlening als een gewone (semi- of quasi-)collectieve voorziening, zoals bijvoorbeeld het openbaar vervoer, beschouwd kan worden. Daarvoor is er meestal te veel in het gezin of met het kind aan de hand.

21 Een uitzondering vormt de vertegenwoordiger van de oudervereniging die twee concrete gevallen wist aan te dragen.

tonen; vaak speelt een complex van factoren een rol, of zijn de ouders – zo geven hulpverleners aan – te trots om aan te geven dat hun motieven van financiële aard zijn.

De inhoud van bovenstaande alinea impliceert dat in ieder geval niets over de omvang van deze verschijnselen kan worden gezegd. Dit maakt het nog moeilijker iets te zeggen over eventuele 'verplaatsingseffecten' van de vrijwillige naar de justitiële jeugdhulpverlening. Voor een deel van de vrijwillig te plaatsen kinderen en jongeren geldt immers dat de hulpverleners de aanwezige hulpbehoefte dermate groot inschatten, dat – bij het weigeren of het niet-continueren van de vrijwillige hulp – de jongeren justitieel in een hulpverleningsinstelling dienen te worden geplaatst. Voor deze groep van probleemgevallen zou weigering van vrijwillige hulpverlening slechts een – overigens ongewenste – verandering van regime betekenen.

#### 4 Slotbeschouwing

In deze korte notitie is op basis van kwantitatief en kwalitatief materiaal onderzocht welke knelpunten de inkomensonafhankelijke ouderbijdragen voor de vrijwillige en justitiële jeugdhulpverlening met zich hebben gebracht.

Het is op grond van de beschikbare geregistreerde gegevens en andere vormen van informatie niet mogelijk de exacte omvang van de problematiek aan te geven. Dit neemt niet weg dat de in deze notitie gepresenteerde gegevens indicaties leveren voor het bestaan van bepaalde knelpunten en dat daarmee tevens het relatieve belang van deze punten wordt aangeduid.

De problemen rond de ouderbijdragen zijn – bij nadere beschouwing – te verdelen in drie 'clusters':

- *Financiële omstandigheden.* De bijdrageplichtigen zijn over het algemeen afkomstig uit de sociaal-economisch lagere klassen. Het overgrote deel van de bezwaarschriften heeft dan ook louter betrekking op geldelijke redenen. Niet alleen hebben de meeste ouderbijdrageplichtigen een inkomen dat gering in omvang is, het vermoeden bestaat tevens dat deze problematiek verhevigd wordt door de aanwezigheid van een schuldenlast. Dit is althans de indruk die bij diverse geïnterviewden bestaat. Hierbij moet echter worden aangetekend dat er altijd een (onbekend) aantal ouders zal zijn dat eenvoudigweg niet wenst te betalen.
- *Regelgeving.* Met name uit de interviews komt naar voren dat er problemen zijn rond de kinderbijslag, de bijstand, de AWBZ en de bijzondere bijstand.
  - (a) Zo blijkt dat er een – in omvang onbekende – groep ouders bestaat die moeite heeft om aan het normbedrag (f 56,- per week) voor de

aanvraag van kinderbijslag te komen. Dit komt onder meer voor als men bijvoorbeeld geen contact meer met het kind onderhoudt.

(b) De per 1 januari jl. gewijzigde bijstandswet heeft met zich gebracht dat een alleenstaande ouder waarvan het kind (of de kinderen) in een jeugdhulpvoorziening is geplaatst, niet meer de norm voor een eenoudergezin ontvangt.

(c) Ongeacht de harmonisatie die met de wetswijziging is nagestreefd, is voor justitiële plaatsingen in AWBZ-voorzieningen een ouderbijdrage verschuldigd en geldt dat voor vrijwillige plaatsingen in een dergelijke instelling niet. Dit heeft voor veel onduidelijkheid gezorgd.

(d) Het door sommigen gesuggereerde automatisme dat men door bijvoorbeeld het niet-ontvangen van kinderbijslag met succes een beroep op de bijzondere bijstand kan doen, blijkt vaak een misverstand. De beleidsvrijheid die de gemeenten op dit vlak bezitten, heeft ervoor gezorgd dat eventuele toekenningen per gemeente kunnen variëren. Ten eerste honoreert beslist niet elke gemeente een verzoek om deze vorm van bijstand. Ten tweede geldt dat de gemeenten die genegen zijn de bijzondere bijstand toe te kennen, beslist niet eenduidig zijn ten opzichte van de omstandigheden waarin zij dat zullen doen.

- *Informatievoorziening.* De informatievoorziening tussen de diverse betrokken actoren (wetgever, LBIO, instellingen en ouders) verloopt niet naar behoren. Dit blijkt onder andere al uit twee hierboven vermelde knelpunten, namelijk de gang van zaken rond AWBZ-voorzieningen en de veranderde normbedragen voor de bijstand. Daarnaast blijkt bijvoorbeeld dat de instellingen het LBIO vaak pas rijkelijk laat van informatie omtrent plaatsingen voorzien, waardoor ouders worden geconfronteerd met een forse vordering en problemen bij het aanvragen van kinderbijslag. Het wordt tevens als een probleem ervaren dat er geen goede folder voor onderhoudsplichtigen bestaat en dat hulpverleners niet (geheel) van de veranderde regelgeving op de hoogte blijken te zijn.

De bovenstaande (clusters van) problemen hebben in ieder geval een dermate groot gewicht, dat de eventuele problemen rond de overgangsregeling in vergelijking daarmee tamelijk gering zijn.

Zoals werd vermeld, is het nauwelijks mogelijk de omvang van de problemen aan te geven. Veelzeggend is echter wel dat driekwart van de ouders die een bezwaarschrift hebben ingediend een soms niet geringe betalingsachterstand heeft. Dit schetst niet alleen de financiële problemen van de ouders, het zegt ook iets over begrotingstechnische problemen van VWS en Justitie. Alleen al bij de ouders die een bezwaarschrift hebben ingediend, bedraagt de totale betalingsachterstand bijna f 300.000,-,<sup>22</sup> waarbij echter wel geldt dat sommige bezwaarschriften die betrekking

22 Het LBIO heeft in de periode tot en met 21 mei 1995 56,7% van de bijdragen voor vrijwillige plaatsingen ontvangen; voor justitieplaatsingen geldt een percentage van 24,4. Deze cijfers zouden uiteindelijk weleens lager kunnen uitvallen aangezien (een deel van) de ontvangsten van voor 1 mei 1995 in de berekening zijn meegenomen.

hebben op de uitzonderingsgronden die in de wet worden genoemd, zullen worden gehonoreerd, waardoor zij niet hoeven te betalen.

Tot slot dient nog te worden opgemerkt dat de hulpverleners ten aanzien van de (gewijzigde) ouderbijdrage aangeven dat deze drempelverhogend kan werken en dat de toegenomen financiële druk die daarmee voor de ouders gepaard gaat, de hulpverlening 'versluiert'. Het vermoeden bestaat dat ouders de hulpverlening om financiële redenen mijden. Het ontbreekt de respondenten echter, wat niet zo verwonderlijk is, aan cijfermateriaal en, in de overgrote meerderheid van de gevallen, aan concrete casuïstiek. Hoe sterk de vermoedens van vooral de hulpverleners ook zijn, de mate waarin de ouderbijdrage de toegankelijkheid van de hulpverlening belemmert, is ook door hen eigenlijk niet goed aan te geven. Dit maakt het nog moeilijker iets te zeggen over eventuele 'verplaatsingseffecten' van de vrijwillige naar de justitiële jeugdhulpverlening. De door geïnterviewden geopperde verwachting dat ouders op grond van de ouderbijdragen in toenemende mate naar ontheffing of ontzetting uit de ouderlijke macht zullen streven, lijkt niet erg waarschijnlijk. Niet alleen zijn de mogelijkheden hiertoe zeer beperkt, enkele geraadpleegde kinderrechtvaarders geven aan dat deze reden nadrukkelijk niet als grond zal worden geaccepteerd.

**Literatuur****Francken, D. en T. Kuylen***Consumentenwaardering en hoogte eigen bijdrage*

Den Haag, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden, 1985

(Onderzoeksrapporten, nr. 32)

**Heroverwegingswerkgroep 'Samenhangend stelsel ouderbijdragen'***Samenhangend stelsel ouderbijdragen*Den Haag, ministerie van Financiën, 1994  
Begrotingsvoorbereiding 1995, deelrapport 4**MDW-werkgroep Eigen betalingen***Voor wat hoort wat*

Den Haag, 1996 (notitie)

**Mertens, N.M.***De ondertoezichtstelling en andere maatregelen van kindbescherming; een dossieronderzoek*

Den Haag, ministerie van Justitie (WODC), 1993

**Tilanus, C.P.G.***Jeugdhulpverlening en de overheid*

Utrecht, Stg. Welzijns Publikaties, 1992

**Vereniging van Nederlandse Gemeenten***Handreiking verlening bijzondere bijstand*

Den Haag, VNG, 1995

# **Bijlage 1**

## **Samenstelling begeleidingscommissie**

voorzitter:

- dr. P.H. van der Laan, programmacoördinator WODC, ministerie van Justitie

leden:

- G.N.G. Lafort, hoofd produktgroep Ouderbijdragen, Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
- drs. A. van Tongeren, beleidsmedewerker Jeugdbeleid, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- mw. mr. S.F.M. Wortmann, raadadviseur directie Wetgeving, ministerie van Justitie