

Vergaderjaar 2018–2019

35 219

Wijziging van de Jeugdwet in verband met de verduidelijking van het woonplaatsbeginsel (Wet wijziging woonplaatsbeginsel)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten financieel verantwoordelijk voor alle hulp en ondersteuning van en aan jeugdigen bij opgroei-, opvoedingsproblemen en psychische problemen en stoornissen. Door middel van het in de Jeugdwet opgenomen woonplaatsbeginsel, wordt bepaald welke gemeente voor hulp en ondersteuning aan een jeugdige verantwoordelijk is, en dus de benodigde hulp en ondersteuning moet regelen en facturen en declaraties daarvoor moet voldoen.

De toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel levert in de praktijk echter problemen op voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (hierna te noemen: aanbieders), gemeenten en jeugdigen en gezinnen. Het huidige woonplaatsbeginsel is namelijk onduidelijk en sluit niet goed aan bij sommige doelstellingen van de Jeugdwet. Het staat het snel leveren van jeugdhulp¹ soms in de weg, omdat het zorgt voor onnodige uitvoeringslasten en procedures bij betalingen. Verder sluit het huidige woonplaatsbeginsel niet goed aan bij prikkels voor gemeenten om te investeren in preventie en het bieden van hulp in de buurt van de jeugdige. In paragraaf 3 wordt nader op de problemen bij de toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel ingegaan.

In verschillende rapporten is ook aangegeven dat het woonplaatsbeginsel zoals opgenomen in de Jeugdwet in de praktijk voor problemen zorgt.

¹ In deze toelichting wordt voor het gemak in het hele stuk gesproken over «jeugdhulp». Strikt genomen wordt er echter geen «jeugdhulp», maar «hulp» geboden door gecertificeerde instellingen. Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zijn namelijk eigenlijk geen jeugdhulp (zie artikel 3.2, tweede lid, van de Jw). Voor de leesbaarheid van de toelichting is er toch gekozen om in deze gevallen te spreken over «jeugdhulp».

In de derde jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd (hierna te noemen: TAJ) «Zorgen voor de jeugd»² is aangegeven dat uit onderzoek blijkt dat zowel aanbieders als gemeenten knelpunten ervaren bij het woonplaatsbeginsel. Het woonplaatsbeginsel wordt genoemd als oorzaak van hoge uitvoeringslasten. Zo wordt aangegeven dat bij onduidelijkheid rond het woonplaatsbeginsel aanbieders veel extra «handwerk» moeten verrichten om te achterhalen welke gemeente de factuur zou moeten betalen. De TAJ is voorstander van aanpassing van het woonplaatsbeginsel.

Ook in de vierde jaarrapportage van de TAJ «Tussen droom en daad. Op weg naar een volwassen jeugdinstelling»³ wordt genoemd dat het goed is als regelgeving over het woonplaatsbeginsel wordt gewijzigd.

Bovendien wordt in de Evaluatie van de Jeugdwet⁴ vermeld dat het in de Jeugdwet opgenomen woonplaatsbeginsel in de praktijk tot problemen leidt.

In de motie Voortman c.s.⁵ is de regering verzocht richtlijnen op te stellen die onduidelijkheden wegnemen omtrent het woonplaatsbeginsel bij de toekenning van jeugdzorg. Om uitvoering te geven aan de motie Voortman is een ambtelijke werkgroep Woonplaatsbeginsel met vertegenwoordigers van de jeugdhulpbranches, VNG/gemeenten, de TAJ en de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid in het leven geroepen. Er is verder een impactanalyse uitgevoerd naar mogelijke oplossingen om het woonplaatsbeginsel te vereenvoudigen.⁶

Met de in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde wijziging van het woonplaatsbeginsel beoogt de regering te komen tot een betere aansluiting van het woonplaatsbeginsel bij de doelen van de Jeugdwet en tot een vereenvoudiging van de toepassing van het woonplaatsbeginsel waardoor jeugdigen eerder hulp krijgen en uitvoeringslasten worden verminderd.

2. De inhoud van het huidige woonplaatsbeginsel

In de Jeugdwet staat thans in artikel 1.1 dat onder woonplaats wordt verstaan:

1. woonplaats als bedoeld in titel 3 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
2. ingeval de voogdij over de jeugdige berust bij een gecertificeerde instelling: de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige;
3. ingeval de woonplaats, bedoeld onder 1° en 2°, onbekend is dan wel buiten Nederland is: de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige op het moment van de hulpvraag;
4. ingeval de jeugdige de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt: de woonplaats van de jeugdige, bedoeld in artikel 10 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

² Rapport TAJ, maart 2017, <https://transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/3de-jaarrapportage-taj-zorgen-voor-de-jeugd>.

³ Rapport TAJ, maart 2018, <https://transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/vierde-jaarrapportage-taj-28-maart-2018>.

⁴ ZonMw, januari 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/30/rapport-eerste-evaluatie-jeugdwet>, pagina 51.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 XVI, nr. 118.

⁶ Rapport van KPMG Plexus «Impactanalyse oplossingsrichtingen woonplaatsbeginsel Jeugd», februari 2017, Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 31 839, nr. 561.

Ad 1. In artikel 1.1 van de Jeugdwet wordt voor het begrip woonplaats aansluiting gezocht bij titel 3 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). In artikel 1:12 van het BW staat dat een minderjarige de woonplaats volgt van degene die het gezag over hem uitoefent. Dit betekent dat in de huidige situatie voor een jeugdige die jeugdhulp nodig heeft, bepaald moet worden wie het gezag over de jeugdige heeft om de verantwoordelijke gemeente te kunnen achterhalen.

Ad 2. In geval van voogdij is de woonplaats van een jeugdige de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige, namelijk de gemeente waar de accommodatie van de instelling is gevestigd of de gemeente waar het pleeggezin woont.

Ad 3. Kan op basis van het voornoemde de woonplaats niet worden vastgesteld (bijvoorbeeld bij ouders met een zwervend bestaan of bij wisselende plaatsen van verblijf bij illegalen) of is deze niet in Nederland, dan is de woonplaats de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige op het moment van de hulpvraag.

Ad 4. Onder jeugdigen in de zin van de Jeugdwet kunnen ook personen van 18 jaar of ouder vallen. Dit is allereerst het geval als jeugdigen al eerder jeugdhulp nodig hebben gehad en zij deze hulp ook nadat zij 18 jaar zijn geworden nog steeds nodig hebben. Dit wordt ook wel «verlengde jeugdhulp» genoemd. Ook kunnen jeugdigen van 18 jaar of ouder onder de Jeugdwet vallen als bij hen het jeugdstrafrecht is toegepast. Zo kan een jeugdige na verblijf in een justitiële jeugdinrichting (hierna te noemen: JJI) nazorg in de vorm van jeugdhulp ontvangen. Omdat het gezag van ouders automatisch eindigt indien een jeugdige de leeftijd van 18 jaar bereikt, wordt in geval van jeugdigen van 18 jaar en ouder de woonplaats bepaald aan de hand van artikel 1:10 van het BW. Daarin staat dat de woonplaats van een natuurlijk persoon zich bevindt te zijner woonstede en als hij geen woonstede heeft ter plaatse van zijn werkelijk verblijf.

3. Het huidige woonplaatsbeginsel en de doelstellingen van de Jeugdwet

Het huidige woonplaatsbeginsel levert in de praktijk problemen op. De gekozen definitie van het begrip woonplaats blijkt in de praktijk onduidelijk te zijn en zorgt voor problemen en knelpunten bij de uitvoering. Ook blijkt het huidige woonplaatsbeginsel vaak niet goed aan te sluiten bij een aantal doelstellingen van de Jeugdwet. Hieronder wordt hierover nadere uitleg gegeven.

3.1 Het zo snel mogelijk kunnen bieden van jeugdhulp

Eén van de doelstellingen van de Jeugdwet is het zo snel mogelijk kunnen bieden van jeugdhulp indien dat nodig is.

De huidige definitie van het begrip woonplaats in de Jeugdwet geeft onvoldoende handvatten om altijd duidelijk en snel te bepalen welke gemeente verantwoordelijk is voor het bieden van jeugdhulp aan een jeugdige. Dit vertraagt het proces voor het bieden van jeugdhulp:

– Vertraging door het moeten vaststellen van het gezag

Bij een jeugdhulpaanvraag moet er voor het bepalen van de verantwoordelijke gemeente altijd eerst worden bepaald bij wie het gezag ligt. Doorgaans is dat redelijk eenvoudig vast te stellen, maar soms kost dat moeite.

Een minderjarige jeugdige staat onder gezag. Gezag houdt in het recht en de plicht om de jeugdige op te voeden en te verzorgen. Meestal hebben beide ouders het gezag over minderjarigen, omdat ze zijn getrouwd of omdat ze gezamenlijk gezag hebben aangevraagd. Het is echter niet altijd zo dat beide ouders het gezag hebben. Het gezag van ouders kan worden beëindigd door een beslissing van een rechter.

Het is lastig de woonplaats van een jeugdige vast te stellen bij casussen waarin het moeilijk is te achterhalen wie het gezag over de jeugdige uitoefent. In het Centraal Gezagsregister staat informatie over het gezag over minderjarigen. Het Centraal Gezagsregister wordt bijgehouden door de rechtbanken. Hierin is terug te vinden dat bijvoorbeeld nog maar één ouder het gezag heeft, dat twee niet-gehuwde ouders samen het gezag uitoefenen of dat sprake is van voogdij.

Raadpleging van het Centraal Gezagsregister is doorgaans eenvoudig, maar kan tijd kosten, bijvoorbeeld omdat:

- het gezag een aantal malen is gewijzigd bij sommige jeugdigen. Over sommige jeugdigen staat veel informatie in het Centraal Gezagsregister. In dergelijke gevallen moet alles worden gelezen, worden beoordeeld wat de meest recente informatie is en moet nauwkeurig worden nagegaan wat de rechter heeft besloten. In dergelijke gevallen moet een gemeente of aanbieder soms beschikkingen opvragen bij rechtbanken. Het Centraal Gezagsregister heeft geen toegang tot alle beschikkingen van rechtbanken.
- er sprake is van minder eenvoudige situaties, zoals bij adopties of bij kinderen met ouders uit het buitenland waar er andere regels kunnen gelden met betrekking tot gezag situaties.
- het kan voorkomen dat de informatie in het Centraal Gezagsregister nog niet volledig is bijgewerkt. Digitale aanvragen van ouders worden direct in het Centraal Gezagsregister opgenomen, maar uitspraken van de rechter moeten handmatig worden ingevoerd. Hier kan enige tijd overheen gaan.
- als een ouder is overleden, dan zijn deze wijzigingen niet in het Centraal Gezagsregister opgenomen.
- soms het raadplegen van het Centraal Gezagsregister wel eenvoudig is, maar het verkregen uittreksel van het Centraal Gezagsregister niet de gewenste duidelijkheid levert voor de praktijk. Een voorbeeld van een situatie waaruit blijkt dat de informatie in het Centraal Gezagsregister niet altijd duidelijk en direct bruikbaar is, is de situatie waarin een moeder, die naar het buitenland wilde reizen met haar kind, om een uittreksel uit het Centraal Gezagsregister had gevraagd. Zij kreeg een uittreksel waarop stond dat de jeugdige niet voorkomt in het Centraal Gezagsregister. Dit betekent dat er wat betreft het gezag geen wijzigingen zijn geweest. De inhoud van dit uittreksel is hierdoor niet meteen duidelijk, want er staat niet in duidelijke bewoordingen in wat dit betekent en bij wie het gezag op dat moment ligt.

Gemeenten hebben besloten om niet te kiezen voor autorisatie en digitale toegang tot het Centraal Gezagsregister. In plaats daarvan kunnen zij contact opnemen met het Centraal Gezagsregister om antwoord te krijgen op de vraag bij wie het gezag over een jeugdige ligt. Dit contact opnemen met het Centraal Gezagsregister kost tijd en is een extra handeling die nodig is voor het bepalen van de woonplaats van de jeugdige.

– Vertraging door mutaties van de woonplaats tijdens het hulpverlenings-traject

Het komt voor dat er tijdens een hulpverleningstraject meerdere mutaties zijn in de woonplaats van een kind. Dit kan komen door verhuizingen van de gezaghebbende naar een andere gemeente (bijvoorbeeld van een van de ouders bij een scheiding of van een voogd) of door wijzigingen in het gezag door een rechterlijke uitspraak. Dit wordt als problematisch ervaren bij de toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel, omdat hierdoor onduidelijk is welke gemeente verantwoordelijk is tijdens een lopend hulpverleningstraject. Er moet achterhaald worden wanneer een verhuizing van een gezaghebbende of wijziging van het gezag heeft plaatsgevonden om te kunnen bepalen welke gemeente voor welke periode van de verlening van de jeugdhulp verantwoordelijk is. In de huidige situatie leidt de toepassing van het woonplaatsbeginsel hierdoor jaarlijks veelvuldig tot een verschuiving in verantwoordelijkheid tussen verschillende gemeenten.

– Vertraging door afstemmingsprocedures en conflicten tussen gemeenten over de verantwoordelijkheid

Als er een andere gemeente verantwoordelijk wordt voor de hulp aan een jeugdige, dan moet de nieuwe verantwoordelijke gemeente in het belang van het kind goed afstemmen met de vorige verantwoordelijke gemeente. Zo is er bij een uithuisplaatsing afstemming vereist tussen de gemeente waar de gezaghebbende woont, de gemeente waar de jeugdige verblijft en de aanbieder. Dit kost tijd en kan een snel hulpverleningsproces in de weg staan.

Daarnaast zijn gemeenten het niet altijd eens over welke gemeente verantwoordelijk is (bijvoorbeeld omdat er discussie is over wie daadwerkelijk het gezag over een jeugdige heeft, er bij co-ouderschap twee ouders gezag hebben die in twee verschillende gemeenten kunnen wonen of omdat gezaghebbenden verhuizen). Sommige gemeenten weigeren bij twijfel of bij een conflict de factuur te betalen aan aanbieders. Soms gaat het alleen om een conflict over de verantwoordelijkheid over één jeugdige, maar dat conflict kan de betaling van de facturen voor de jeugdhulp aan meerdere jeugdigen beïnvloeden. Zo kan een declaratie voor bijvoorbeeld 50 jeugdigen worden opgehouden, als de gemeente van mening is dat één jeugdige van deze groep niet onder haar verantwoordelijkheid valt. Gemeenten hebben, zoals vastgelegd in de wet, het VNG-Convenant Woonplaatsbeginsel Jeugdwet⁷ en de factsheet over het woonplaatsbeginsel van de VNG, J&V en VWS⁸, de verantwoordelijkheid om uit te zoeken welke gemeente verantwoordelijk is, als ze tot de conclusie komen dat zij het niet zijn. Deze afspraak wordt helaas weinig opgevolgd, blijkt uit de Enquête Vermijdbare administratieve lasten van Jeugdzorg Nederland van 29 mei 2018⁹.

Gelet op het voorgaande moeten aanbieders dan ook soms lang wachten of zijn zij genooddaakt om uiteindelijk bij andere gemeenten te factureren of declareren. Dit is lastig voor aanbieders en kost veel tijd. Het aantal geschillen kan oplopen tot vele geschillen per aanbieder. Vaak gaat het hierbij om hulpvragen waarbij sprake is van duurdere vormen van

⁷ VNG-Convenant Woonplaatsbeginsel Jeugdwet, VNG, juni 2017

⁸ Factsheet over het woonplaatsbeginsel van de VNG, J&V en VWS, juli 2016, https://vng.nl/files/vng/201607_factsheet_woonplaatsbeginsel_2016.pdf.

⁹ Enquête Vermijdbare administratieve lasten, Jeugdzorg Nederland, 29 mei 2018, <https://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2018/05/Rapport-enquete-administratieve-lasten-JN.pdf>

jeugdhulp (verblijf), die grote financiële problemen kunnen veroorzaken voor aanbieders als de betaling door gemeenten lang op zich laat wachten. Het kan voorkomen dat jeugdigen door deze geschillen langer dan noodzakelijk moeten wachten op adequate hulp en de benodigde inzet.¹⁰ Dit is niet in het belang van het kind en het gezin.

3.2 Uitvoeringslasten verminderen

Een andere doelstelling van de Jeugdwet is dat er meer ruimte moet zijn voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk. Het huidige woonplaatsbeginsel zorgt hier echter niet voor en zorgt juist voor meer uitvoeringslasten, zoals uit bovenstaande paragraaf ook blijkt.

Jeugdzorg Nederland heeft in 2018 een Enquête Vermijdbare administratieve lasten verspreid om inzicht te krijgen in de onderwerpen die (vermijdbare) uitvoeringslasten veroorzaken. Uit de enquête blijkt dat aanbieders het huidige woonplaatsbeginsel een belangrijke veroorzaker van uitvoeringslasten noemen.

In de Derde Jaarrapportage van de TAJ wordt ook aangegeven dat het steeds secuur vaststellen van de woonplaats bewerkelijk is voor zowel aanbieders als gemeenten en bijdraagt aan verhoging van de uitvoeringslasten.

Ook moeten aanbieders door mutaties per jeugdige met diverse gemeenten contacten onderhouden. Instellingen die niet landelijk werken moeten hierdoor afstemmen met meer gemeenten dan waarmee zij een inkoopafpraak hebben. Dit brengt veel uitvoeringslasten met zich mee.

3.3 Hulp bieden dichtbij het sociale netwerk van de jeugdige

Een ander doel van de Jeugdwet is om jeugdhulp dichtbij het sociale netwerk van de jeugdige te organiseren. Het huidige woonplaatsbeginsel kan zorgen voor een prikkel waardoor hulp wordt geboden die niet dichtbij het sociale netwerk van de jeugdige is georganiseerd. Hier is vooral kans op bij residentiële jeugdhulp, pleegzorg en hulp die wordt geboden na een plaatsing in een JJI.

Bij de toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel is, zoals hierboven genoemd, het gezag bepalend. Het gezag van ouders eindigt automatisch indien een jeugdige de leeftijd van 18 jaar bereikt. Indien het gezag van de ouders eerder wordt beëindigd (door bijvoorbeeld een beslissing van een rechter) en het wordt niet overgedragen aan een andere natuurlijke persoon, is er sprake van instellingsvoogdij. De jeugdige verblijft dan niet meer bij zijn of haar ouders, maar in een instelling of pleeggezin. Bij instellingsvoogdij gaat het huidige woonplaatsbeginsel uit van de verblijfplaats van de jeugdige; derhalve de gemeente waar de accommodatie van de residentiële instelling is gevestigd of de gemeente waar het pleeggezin woont. Dat betekent dat gemeenten met residentiële instellingen en/of pleeggezinnen waar deze jeugdigen in verblijf worden geplaatst, verantwoordelijk worden voor de jeugdhulp aan deze jeugdigen. Uit de praktijk komen signalen dat jeugdigen bij de toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel door gemeenten sneller buiten de gemeenten waar zij wonen worden geplaatst, omdat deze laatste

¹⁰ Zie ook de vijfde rapportage van de Transitiecommissie Sociaal Domein: «Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht» van 30 september 2016, p.41, <https://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/documenten/rapporten/2016/09/30/vijfde-rapportage-tsd-transformatie-in-het-sociaal-domein-de-praktijk-aan-de-macht>.

gemeenten dan niet meer verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp van deze jeugdigen en de (vaak dure) bekostiging daarvan. Dit draagt niet bij aan het doel van de Jeugdwet om jeugdhulp dichtbij het sociale netwerk van de jeugdige te organiseren.

3.4 Aandacht voor preventie

Een ander uitgangspunt van de Jeugdwet is dat er meer aandacht moet zijn voor preventie. Als een gemeente verantwoordelijk blijft voor haar jeugdigen, dan zal zij geneigd zijn om meer geld te investeren in preventieve maatregelen om (dure) jeugdhulp te voorkomen. Als er echter een prikkel is om jeugdigen buiten de gemeente te plaatsen, omdat de gemeente van herkomst dan niet meer verantwoordelijk is voor de financiering van bijvoorbeeld de dure residentiële jeugdhulp of pleegzorg, dan is er ook voor deze gemeente van herkomst een minder aanwezige prikkel om te investeren in preventieve maatregelen om deze (dure) jeugdhulp te voorkomen. Ze hoeven deze hulp immers toch niet zelf te betalen als ze de jeugdige voor jeugdhulp laten verblijven in een andere gemeente.

Deze handelwijze is niet bevorderlijk voor de jeugdige en zijn netwerk, maar ook niet voor de relatie tussen gemeenten onderling. Sommige kleine gemeenten waar zich veel instellingen voor verblijf bevinden moeten nu betalen voor dure jeugdhulp voor jeugdigen die uit andere gemeenten afkomstig zijn, terwijl het zou kunnen zijn dat de kleine gemeente juist veel heeft geïnvesteerd in preventie.

3.5 Hulp bieden met aandacht voor de (kosten)effectiviteit van de geboden hulp

De Jeugdwet heeft ook als uitgangspunt om zo effectief mogelijk hulp te bieden met aandacht voor de (kosten)effectiviteit van de geboden hulp. Ook hier sluit het huidige woonplaatsbeginsel niet goed bij aan. Bij de toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel is er voor de laatste gemeente vanuit waar de jeugdige in verblijf is geplaatst geen prikkel om dure jeugdhulp af te bouwen of af te schalen naar meer passende jeugdhulp in de eigen gemeente. Zolang de jeugdige bij voogdij of verlengde jeugdhulp in een andere gemeente in verblijf zit, is de oorspronkelijke gemeente niet verantwoordelijk. Deze gemeente hoeft de kosten van verblijf niet te betalen en voelt deze kosten derhalve ook niet.

Bij het huidige woonplaatsbeginsel is de gemeente van het werkelijk verblijf verantwoordelijk voor de hulp aan de jeugdige als er sprake is van voogdij of als de jeugdige 18 jaar of ouder is. De gemeente waar de jeugdhulp wordt geboden (dus de gemeente waar de accommodatie van de residentiële instelling is gevestigd, waar het pleeggezin woont of de gemeente waar de meerderjarige jeugdige zich vestigt) is dus verantwoordelijk. Bij jeugdhulp met verblijf gaat het vaak om dure vormen van hulp. Er zijn zelfs signalen ontvangen van gemeenten die de opening of uitbreiding van een accommodatie voor jeugdhulp met verblijf tegenhouden, omdat dit voor de desbetreffende gemeente een financieel risico betekent.

4. Aanpassing van het woonplaatsbeginsel

De complexiteiten die zich voordoen bij de toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel vormen de aanleiding voor gemeenten en aanbieders om te verzoeken het woonplaatsbeginsel aan te passen. Er is vervolgens een impactanalyse uitgevoerd en in deze impactanalyse zijn verschillende mogelijkheden onderzocht om de toepassing van het

woonplaatsbeginsel te vereenvoudigen en beter aan te laten sluiten bij de doelstellingen van de Jeugdwet. Bij het uitvoeren van de impactanalyse is onderscheid gemaakt tussen jeugdhulp zonder verblijf en jeugdhulp met verblijf.

Wat is jeugdhulp zonder verblijf?

Van jeugdhulp zonder verblijf is sprake als de jeugdige thuis verblijft, bij zijn ouder(s) woont. De jeugdige slaapt, in ieder geval formeel, thuis. Het kan zijn dat de jeugdige bij opa en oma of iemand anders slaapt of woont, maar als er geen pleegzorgcontract met een pleegzorgaanbieder is, dan is hoogstens sprake van informele pleegzorg en geldt dit wonen bij een ander niet als verblijf in de zin van dit wetsvoorstel. Jeugdhulpvormen zonder verblijf zijn: jeugdhulp uitgevoerd door het wijk- of buurtteam, ambulante jeugdhulp op locatie van de aanbieder, daghulp op locatie van de aanbieder en jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige.

Wat is jeugdhulp met verblijf?

Van jeugdhulp met verblijf is sprake als de jeugdige formeel elders verblijft, niet zijnde thuis bij zijn ouder(s), in het kader van jeugdhulp. Het gaat om alle vormen van verblijf die onder de Jeugdwet vallen. Het verblijf kan dus zijn in een accommodatie van een residentiële instelling, in een accommodatie van een jeugdzorgplusinstelling¹¹, gezinsgericht verblijf (zoals gezinshuizen) en in het kader van pleegzorg in een pleeggezin. Ook verblijf in logeerhuizen, alleen tijdens weekenden of juist door de week, valt onder jeugdhulp met verblijf, evenals weekendpleegzorg.

Verblijf in het kader van een andere wet

Voor de bepaling van de financieel verantwoordelijke gemeente voor de kosten van jeugdhulp op basis van het woonplaatsbeginsel gaat het daarnaast ook om jeugdhulp die voortkomt uit verblijf van een jeugdige in het kader van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) of de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), bijvoorbeeld verblijf in een JJI of verblijf in een opvanghuis voor vrouwen, dan wel een beschermd wonen-setting. Dit verblijf valt niet onder de Jeugdwet en dit verblijf wordt bekostigd op basis van een andere wet. Als er echter voor deze jeugdige jeugdhulp nodig is respectievelijk na of tijdens deze vormen van verblijf (dus jeugdhulp als nazorg na verblijf in een JJI of ambulante jeugdhulp tijdens verblijf in een opvanghuis voor vrouwen), dan zal deze jeugdhulp vanuit de Jeugdwet moeten worden betaald. Het woonplaatsbeginsel raakt dus ook deze vormen van verblijf.

Ook de gedwongen opname en verblijf van jeugdigen op grond van de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) is in dit kader van belang. Dit betreft jeugdigen voor wie jeugdhulp noodzakelijk is om gevaar af te wenden dat wordt veroorzaakt door hun psychische stoornis of verstandelijke beperking. De Wet Bopz regelt onder welke voorwaarden dan een machtiging kan worden verstrekt voor gedwongen opname en verblijf. Dwang op grond van de Wet bopz is alleen mogelijk in instellingen die daarvoor zijn aangewezen door de Minister van VWS. Die instellingen hebben een Bopz-aanmerking. De Wet Bopz wordt naar verwachting met ingang van 1 januari 2020 vervangen door de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd). Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten

¹¹ Een jeugdzorgplusinstelling (gesloten jeugdhulp) is een instelling waar een jongere op grond van een rechterlijke machtiging gedwongen wordt opgenomen en hulp krijgt.

verantwoordelijkheid voor de inzet en bekostiging van de jeugdhulp, zoals deze in de Wet Bopz, de Wvvgz en of de Wzd wordt voorzien.

Voorwaarden voor het nieuwe woonplaatsbeginsel

Per mogelijkheid om het woonplaatsbeginsel aan te passen is gekeken naar de verwachte vermindering van de complexiteiten die de toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel met zich brengt, de impact op de praktijk, de doelen van de Jeugdwet, de benodigde wetswijziging, de juridische consequenties en de gevolgen voor de budgetverdeling.

In de impactanalyse, uitgevoerd door KPMG¹², zijn de volgende randvoorwaarden gehanteerd voor de beoordeling van de mogelijkheden om het woonplaatsbeginsel aan te passen:

- vasthouden aan de doelstelling van de wet, namelijk dat de gemeente zich moet richten op preventie en jeugdhulp dichtbij huis;
- voorkomen van verkeerde financiële prikkels;
- vermindering van uitvoeringslasten;
- het nieuwe woonplaatsbeginsel is eenvoudig en snel uit te voeren.

Uit de impactanalyse is als beste oplossing voor aanpassing van het woonplaatsbeginsel naar voren gekomen om het woonplaatsbeginsel aan te laten sluiten bij de Wet basisregistratie personen (hierna: Wet BRP).

5. De verantwoordelijke gemeente bij jeugdhulp zonder verblijf

De impactanalyse heeft uitgewezen dat aanpassing van het woonplaatsbeginsel voor jeugdhulp zonder verblijf het best gerealiseerd kan worden door aan te sluiten bij de gegevens van de jeugdige zoals opgenomen in de basisregistratie personen (hierna: BRP). Deze aanpassing voldoet aan de hierboven genoemde randvoorwaarden. Bij jeugdhulp zonder verblijf wordt het uitgangspunt daarmee dat de woonplaats wordt gedefinieerd als de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres heeft in de zin van de Wet BRP.

In artikel 1.1, onder o, van de Wet BRP is bepaald wat onder woonadres in de zin van de Wet BRP wordt verstaan. In subonderdeel 1 is bepaald dat het woonadres het adres is waar de jeugdige woont, of, indien sprake is van wonen op meer dan één adres, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten. In subonderdeel 2 is bepaald dat als een jeugdige geen adres heeft als bedoeld in sub 1, dat het dan gaat om het adres waar de jeugdige naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten.

Als de ouders op verschillende adressen wonen en het kind afwisselend bij de ene en de andere ouder slaapt, kan er onduidelijkheid ontstaan over het woonadres van het kind. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet BRP en moeten erop toezien dat in deze gevallen in overleg met de ouders één woonadres voor de jeugdige wordt geregistreerd.

Aangezien ingevolge de Wet BRP burgers die volgens die wet als ingezetene worden beschouwd met een adres in een gemeente in de BRP moeten zijn ingeschreven en de BRP voor alle gemeenten toegankelijk is, zal het voor een gemeente in de toekomst veel gemakkelijker worden om vast te stellen of een jeugdige zijn woonplaats in de gemeente heeft en of

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 31 839, nr. 561.

de gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van jeugdhulp, een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering aan die jeugdige.

6. De verantwoordelijke gemeente bij jeugdhulp met verblijf

Bij jeugdhulp met verblijf wordt het uitgangspunt dat als woonplaats geldt de gemeente waar de jeugdige onmiddellijk voorafgaande aan zijn verblijf zijn woonadres in de zin van de Wet basisregistratie personen had. De gemeente waar de jeugdige vandaan komt, blijft dus verantwoordelijk voor de jeugdige en voor de kosten van de jeugdhulp op basis van de Jeugdwet voor deze jeugdige tijdens verblijf. Het maakt voor de verantwoordelijkheidstoedeling niet uit of de jeugdige ingeschreven blijft staan op het woonadres in de oorspronkelijke gemeente of wordt ingeschreven op een woonadres in een andere gemeente (namelijk de gemeente waar de jeugdige jeugdhulp met verblijf ontvangt). Het college van burgemeester en wethouders kan beschikken over de voor het vaststellen van de woonplaats benodigde gegevens, zoals de historische adresgegevens, op grond van de Wet BRP.

Tot wanneer blijft de gemeente van herkomst bij jeugdhulp met verblijf verantwoordelijk?

A. – Tot jeugdhulp met verblijf stopt.

De gemeente van herkomst blijft verantwoordelijk voor jeugdhulp totdat de jeugdige geen verblijf op basis van de Jeugdwet, de Wmo 2015 of de Bjj meer ontvangt. Bij aaneensluitende vormen van verblijf blijft de gemeente waar de jeugdige vóór de eerste vorm van verblijf zijn woonadres had verantwoordelijk. Zolang het verblijf in het kader van de Jeugdwet, de Wmo 2015 of de Bjj niet eindigt, blijft deze gemeente dus verantwoordelijk. Dit betekent doorgaans dat als een jeugdige op grond van de Jeugdwet in verblijf is en dit verblijf wordt gecombineerd met ambulante jeugdhulp, de oorspronkelijke gemeente voor het verblijf op grond van de Jeugdwet én voor de ambulante jeugdhulp betaalt. Als een jeugdige op grond van de Wmo 2015 in verblijf is en dit verblijf wordt gecombineerd met ambulante jeugdhulp, dan moet de oorspronkelijke gemeente enkel voor de ambulante jeugdhulp betalen. Het verblijf wordt in dat geval betaald op grond van de Wmo 2015. Indien de ambulante hulp doorloopt maar het verblijf op grond van de Jeugdwet of de Wmo 2015 is geëindigd, dan is voor de ambulante jeugdhulp de gemeente verantwoordelijk waar de jeugdige na dat verblijf een woonadres heeft.

In het geval van (ambulante) jeugdhulp of jeugdreclassering na verblijf in een justitiële jeugdinrichting, in verband met een strafrechtelijke beslissing, moet de oorspronkelijke gemeente die kosten ook betalen. Jeugdhulp of jeugdreclassering na verblijf in een JJI is nauw verbonden met dat verblijf. De deelname eraan vormt in de regel een voorwaarde voor het bekorten van het verblijf en indien de jeugdige zich onttrekt aan die jeugdhulp of jeugdreclassering heeft dat dan ook tot gevolg dat die jeugdige weer wordt teruggeplaatst in de JJI. Bovendien, omdat de oorspronkelijke gemeente altijd bekend is, kan de eventuele voorbereiding in overleg met de gemeente tijdig beginnen.

Het is mogelijk dat een kind weekendpleegzorg heeft en in de week bij zijn ouders woont. Als de ouders en het kind naar een andere gemeente verhuizen en het kind weekendpleegzorg blijft behouden, dan blijft de oorspronkelijke gemeente (de gemeente waar het kind voor de verhuizing woonde) verantwoordelijk voor de weekendpleegzorg.

B. – Tot de jeugdige niet meer onder de Jeugdwet valt.

De gemeente van herkomst blijft verantwoordelijk als een jeugdige jeugdhulp tijdens verblijf blijft houden (zie hierboven) totdat de jeugdige niet meer onder de Jeugdwet valt. De gemeente van herkomst is dus ook verantwoordelijk voor verlengde jeugdhulp en jeugdhulp in het strafrechtelijk kader na verblijf in een JJI, ook als dit jongeren van 18 jaar of ouder betreft.

De volgende voorbeelden illustreren het bovenstaande:

– jeugdhulp met verblijf, overplaatsing en beëindiging jeugdhulp met verblijf:

Als een jeugdige uit de gemeente Den Haag in verblijf wordt geplaatst in de gemeente Barneveld, dan is de gemeente Den Haag verantwoordelijk. Als de jeugdige overgeplaatst wordt uit de gemeente Barneveld naar verblijf in bijvoorbeeld de gemeente Ede, dan blijft de gemeente Den Haag nog steeds verantwoordelijk. Als de jeugdige in de gemeente Ede ook ambulante hulp krijgt, dan betaalt de gemeente Den Haag ook deze ambulante hulp. Dit komt, omdat gemeente Den Haag de gemeente is waar de jeugdige zijn woonadres in de zin van de Wet BRP had voorafgaand aan het verblijf.

Heeft de jeugdige geen jeugdhulp met verblijf meer nodig en gaat de jeugdige terug naar zijn ouders in de gemeente Den Haag, dan is de gemeente Den Haag verantwoordelijk voor eventuele nieuwe jeugdhulp nadien als zijn woonadres op het moment van de nieuwe hulpvraag volgens de BRP in de gemeente Den Haag is. Verhuist de jeugdige met zijn ouders na beëindiging van jeugdhulp van de gemeente Den Haag naar de gemeente Utrecht en wordt hij nadien opnieuw in verblijf geplaatst, dan is de gemeente Utrecht verantwoordelijk voor die nieuwe jeugdhulp. De gemeente Utrecht wordt overigens in dat geval ook verantwoordelijk bij jeugdhulp zonder verblijf.

– verblijf in vrouwenopvang en jeugdhulp:

Als een jeugdige jeugdhulp nodig heeft en verblijft bij zijn moeder in een vrouwenopvang op grond van de Wmo 2015, dan is de gemeente waar de jeugdige vóór verblijf in de opvang zijn woonadres had verantwoordelijk voor eventuele ambulante jeugdhulp. Als de jeugdige eerst in Amsterdam een woonadres had en nu in Leiden in een vrouwenopvang woont, dan is Amsterdam de gemeente waar de jeugdige voorafgaand aan het verblijf in de vrouwenopvang zijn woonadres had en is Amsterdam dus verantwoordelijk voor de ambulante jeugdhulp die wordt geboden aan de jeugdige tijdens het verblijf in de vrouwenopvang. (NB. De gemeente Leiden is op basis van de Wmo 2015 verantwoordelijk voor de betaling van het verblijf van de moeder en de jeugdige in de vrouwenopvang.)

– jeugdhulp als onderdeel van een strafrechtelijke beslissing en jeugdreclassering:

Op grond van de Jeugdwet is het college gehouden voorzieningen te treffen voor jeugdhulp die de gecertificeerde instelling nodig acht bij de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel, die de instelling noodzakelijk acht in verband met de tenuitvoerlegging van een machtiging tot uithuisplaatsing als bedoeld in artikel 265b van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, en de jeugdhulp die de rechter, het openbaar ministerie, de selectiefunctionaris, de inrichtingsarts of de directeur van de justitiële jeugdinrichting nodig achten bij de uitvoering van een

strafrechtelijke beslissing of die de gecertificeerde instelling nodig acht bij de uitvoering van jeugdreclassering. Hieruit vloeit voort dat het college met de inhoud van de zorg geen bemoeienis heeft omdat deze uit de genoemde beslissingen reeds rechtstreeks voortvloeit. De wijzigingen in het woonplaatsbeginsel brengen in dit uitgangspunt geen wijziging.

Sommige jeugdigen verblijven in een JJI. Na het verblijf in een JJI ontvangt een jeugdige in de regel nazorg in de vorm van een scholings- en trainingsprogramma (STP) of als voorwaarde bij een voorwaardelijke beëindiging. Jeugdhulp of jeugdreclassering die de rechter, het Openbaar Ministerie, de selectiefunctionaris, de inrichtingsarts of de directeur van een JJI nodig achten bij de uitvoering van een strafrechtelijke beslissing wordt bekostigd door de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres had vóórdat de jeugdige in de JJI werd geplaatst. Ook als deze nazorg wordt gegeven tijdens verblijf dat aansluit op verblijf in de JJI (dus bijvoorbeeld tijdens verblijf in een beschermd wonen voorziening), moet deze nazorg worden bekostigd door de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres had voordat de jeugdige in de JJI werd geplaatst. Dus als een jeugdige eerst in Groningen een woonadres had en van daaruit in een JJI in Lelystad wordt geplaatst en vervolgens na dat verblijf in een beschermd wonen voorziening in Zwolle verblijft, dan is de gemeente Groningen verantwoordelijk voor de verplichte jeugdhulp en jeugdreclassering in het kader van nazorg die de jeugdige na zijn verblijf in de JJI ontvangt. Als deze nazorg wordt gegeven na verblijf in de JJI en de jeugdige verblijft hierna niet meer in enige vorm van verblijf (de jeugdige woont bijvoorbeeld ergens zelfstandig na verblijf in de JJI), dan dient deze verplichte nazorg ook te worden bekostigd door de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres had. Dus als een jeugdige eerst in Groningen een woonadres had en van daaruit in een JJI in Lelystad wordt geplaatst en vervolgens na zijn verblijf in de JJI zelfstandig in Zwolle gaat wonen, dan is de gemeente Groningen verantwoordelijk voor de verplichte jeugdreclassering en jeugdhulp die de jeugdige na zijn verblijf in de JJI ontvangt. Het is aan de betrokken justitiepartners met de herkomstgemeente het nazorgtraject te bespreken en organiseren. In beide gevallen is eventuele aanvullende niet-verplichte jeugdhulp (of ondersteuning als bedoeld in de Wmo 2015) ter beoordeling aan de gemeente van BRP-inschrijving, de nieuwe gemeente waar de jeugdige woont.

7. Gemeente heeft betaal-, onderzoeks- en informatieplicht jegens aanbieders

Gemeenten zijn financieel verantwoordelijk voor jeugdhulp aan jeugdigen en daarom voorziet dit wetsvoorstel bij het nieuwe woonplaatsbeginsel in een betaal-, onderzoeks- en informatieplicht voor gemeenten ten opzichte van aanbieders. In het VNG-Convenant Woonplaatsbeginsel Jeugdwet zijn ook dergelijke verplichtingen voor gemeenten opgenomen, maar niet elke gemeente houdt zich hieraan. Deze verplichtingen verkleinen het financieel risico voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen ten aanzien van facturen voor jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

Wat houdt de betaal-, onderzoeks- en informatieplicht voor gemeenten ten opzichte van aanbieders in?

Aanbieders mogen geleverde jeugdhulp of uitgevoerde kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering in rekening brengen bij het bij hen, op grond van een toekenning of instemming dan wel op grond van informatie van de gemeente dat deze gemeente daarvoor financieel verantwoordelijk is, bekende college. Over het algemeen zal dit de

gemeente zijn waarvan zij een toewijzingsbericht hebben ontvangen en waarvan aanbieders zodoende kunnen verwachten dat die gemeente verantwoordelijk is. Die gemeente moet vervolgens betalen aan de desbetreffende aanbieder (betaalplicht).

Het is hierbij van belang om te weten dat er twee mogelijkheden zijn op basis waarvan jeugdigen jeugdhulp kunnen krijgen:

– Via gemeenten:

Een deel van de jeugdhulptrajecten wordt via de gemeentelijke toegang gestart. In deze gevallen heeft de desbetreffende gemeente met toepassing van het woonplaatsbeginsel in de BRP nagegaan of zij verantwoordelijk is voor de jeugdhulp en zo ja, dit kenbaar gemaakt aan de aanbieder. Die aanbieder ontvangt hierna in de regel een toewijzing of toekenning van deze gemeente (bevestiging van de gemeente aan een zorgaanbieder dat er door die zorgaanbieder zorg aan die jeugdige mag worden geleverd). Aanbieders kunnen vervolgens facturen en declaraties indienen bij die gemeente.

– Via wettelijke verwijzers:

Een ander deel van de jeugdhulptrajecten gaat via wettelijke verwijzers zoals gecertificeerde instellingen en huisartsen. Alle maatregelen voor jeugdigen die door gecertificeerde instellingen worden begeleid starten met een uitspraak van de rechter. In deze gevallen komen jeugdigen zonder tussenkomst van een gemeente bij een aanbieder terecht. Ook bij een doorverwijzing van een huisarts komen jeugdigen zonder tussenkomst van een gemeente bij een aanbieder terecht. De aanbieder zal in deze gevallen bij de jeugdige, de ouders of verzorgers naar de woonplaats van de jeugdige vragen. Bij de gemeente waar de jeugdige volgens hen zijn woonplaats heeft, zal de aanbieder navragen of die gemeente ook financieel verantwoordelijk is (een jeugdige of zijn ouders of verzorgers kennen immers niet het woonplaatsbeginsel zoals dat in de Jeugdwet wordt omschreven) en als dat niet zo is, welke gemeente dat dan wel is. Indien volgens de gemeente aan wie het informatieverzoek van de aanbieder is gericht een andere gemeente verantwoordelijk is, dan stemt de gemeente dit af met die andere gemeente. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een gemeente een jeugdhulpaanbieder binnen een redelijke termijn moet informeren welke gemeente financieel verantwoordelijk is. De gemeente die daadwerkelijk verantwoordelijk is voor de jeugdhulp stuurt in de regel een toewijzing hiervoor naar de desbetreffende aanbieder. Aanbieders kunnen vervolgens facturen en declaraties indienen bij de gemeente waarvan zij een toewijzing hebben gekregen.

Als blijkt dat een gemeente zich toch niet verantwoordelijk acht voor een jeugdige en na onderzoek door die gemeente (onderzoeksplicht) blijkt deze gemeente ook niet verantwoordelijk te zijn, dan moet deze gemeente de factuur verrekenen met de wel verantwoordelijke gemeente. De gemeente die de factuur in eerste instantie heeft betaald, informeert de aanbieder (informatieplicht) over de wijziging in verantwoordelijkheid. In vervolg zal de aanbieder facturen of declaraties naar de nieuw verantwoordelijke gemeente sturen.

De onderzoeksplicht naar en de verantwoordelijkheid voor het juist vaststellen van de woonplaats rust bij de gemeente en niet bij de aanbieder, omdat de gemeente financieel verantwoordelijk is voor jeugdhulp, de gemeente verantwoordelijk is voor het juist bijhouden van de BRP en de gemeente geautoriseerd is om in de BRP te kijken en zodoende in staat is om uit te zoeken welke gemeente volgens het voorgestelde woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is.

Sommige gemeenten werken via een zogeheten taakgerichte uitvoeringsvariant (lumpsum), waarbij een aanbieder voor het leveren van jeugdhulp of uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering een bedrag krijgt uitgekeerd voor een bepaalde periode en voor een bepaalde taak. Dan wordt binnen dit kader de bekostiging geregeld.

Overwogen is om een verdergaande betalingsplicht op te nemen voor gemeenten door te bepalen dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen geleverde jeugdhulp of de uitgevoerde kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering in rekening mogen brengen bij het bij hen bekende college, zonder daar randvoorwaarden aan te verbinden. Dat zou er echter toe kunnen leiden dat te snel onjuiste facturen worden verstuurd of dat facturen te vaak naar een onjuiste gemeente worden gestuurd. Het gevolg daarvan zou zijn dat er discussies ontstaan over de inhoud van gestuurde facturen, dat er vaak verrekening moet plaatsvinden en er juist extra uitvoeringslasten ontstaan voor alle betrokken partijen.

Met de gekozen werkwijze, waarbij de geleverde jeugdhulp of uitgevoerde kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering in rekening mag worden gebracht op grond van een toekenning, instemming dan wel op grond van opgevraagde informatie, worden aan de ene kant gemeenten verplicht tot betaling en hebben aanbieders en gecertificeerde instellingen aan de andere kant een zekere verantwoordelijkheid ten aanzien van het sturen van correcte facturen naar gemeenten.

Indien de jeugdhulp wordt gestart als gevolg van een uitspraak van de rechter of een doorverwijzing van bijvoorbeeld de huisarts, zal de jeugdhulpaanbieder navraag doen of een bepaalde gemeente inderdaad financieel verantwoordelijk is. Daarmee kan enige tijd gemoeid zijn, maar gemeenten zijn gehouden binnen redelijke termijn uitsluitel te geven. Indien nodig kunnen bij ministeriële regeling termijnen worden opgelegd. Vooral nog is er geen aanleiding om dit te doen.

8. Voordelen van het nieuwe woonplaatsbeginsel

De aansluiting bij de BRP komt overeen met de voorkeur van de veldpartijen (de jeugdhulpbranches en de VNG/gemeenten) en het nieuwe woonplaatsbeginsel sluit beter aan bij doelstellingen van de Jeugdwet.

8.1 Het zo snel mogelijk kunnen bieden van jeugdhulp

Met het nieuwe woonplaatsbeginsel kan er sneller jeugdhulp worden geboden. Gemeenten kunnen de BRP eenvoudig raadplegen en kunnen via de BRP achterhalen welke gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp aan de jeugdige. Er hoeft niet meer te worden uitgezocht wie het gezag over een jeugdige heeft en waar diegene woont om de verantwoordelijke gemeente te kunnen bepalen. Voorbereidingen voor het ontvangen van jeugdhulp kunnen hierdoor eerder starten. Dit blijkt ook uit het volgende voorbeeld. Een jeugdige kan vanaf 16 jaar zelfstandig een jeugdhulpovereenkomst aangaan zonder de ouders te informeren. Deze jeugdige kan door het nieuwe woonplaatsbeginsel sneller jeugdhulp aanvragen en krijgen dan op dit moment. In de toekomst zal immers de gemeente waar de jeugdige volgens de BRP met een woonadres is ingeschreven verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van de jeugdhulp. Nu moet eerst het gezag over die jeugdige worden vastgesteld en moet vervolgens worden nagegaan waar die gezaghebbende woont. Dit kost, zeker in de situatie waarin de jeugdige een ander woonadres heeft dan de gezaghebbende(n), meer tijd.

Ook is het duidelijker dat de oorspronkelijke gemeente van waaruit de jeugdige in verblijf is geplaatst, verantwoordelijk blijft voor de geboden jeugdhulp zolang het verblijf voortduurt en voor de nazorg voortvloeiend uit de JJI. Gemeenten kunnen door het nieuwe woonplaatsbeginsel sneller op hun zorgplicht worden gewezen.

Verder ligt het in de lijn der verwachting dat er door de nieuwe definitie van het woonplaatsbeginsel en door de opgenomen betaal-, onderzoeks- en informatieplicht voor gemeenten minder discussies tussen gemeenten en tussen aanbieders en gemeenten zullen zijn over welke gemeente verantwoordelijk is voor een jeugdige. Ook wordt verwacht dat, als er toch discussie optreedt, er sneller duidelijkheid is en discussies sneller opgelost kunnen worden.

Minder uitzoekwerk bij gemeenten en aanbieders en minder discussies onderling leiden ertoe dat er sneller hulp kan worden geboden en er meer tijd is voor hulpverlening. Dit is in het belang van de jeugdigen en gezinnen. Mocht er toch een discussie ontstaan over de betaling van jeugdhulp, dan kunnen de betrokkenen zich indien nodig wenden tot een geschillencommissie. Met ingang van 2019 is een geschillencommissie op het gebied van jeugdhulp tot stand gekomen.

8.2 Uitvoeringslasten verminderen

Het nieuwe woonplaatsbeginsel zorgt ervoor dat uitvoeringslasten voor het bepalen van de verantwoordelijke gemeente zullen afnemen, omdat de BRP eenvoudig geraadpleegd kan worden door de gemeente. Het gezag hoeft niet meer te worden vastgesteld en er zullen minder discussies over de verantwoordelijke gemeente zijn. Ook hebben verhuizingen van gezaghebbenden als er sprake is van jeugdhulp met verblijf geen invloed meer op de verantwoordelijke gemeente. Daardoor zullen de mutaties op dit gebied afnemen. Want in het huidige woonplaatsbeginsel verandert de verantwoordelijke gemeente bij jeugdhulp met verblijf als de gezaghebbende verhuist. Omdat dit bij deze doelgroep vaak voorkomt, zijn er veel mutaties. Zoals gezegd zal dit met het nieuwe woonplaatsbeginsel afnemen omdat dan de gemeente verantwoordelijk is waar de jeugdige volgens de BRP voor het verblijf met een woonadres was ingeschreven. Aanbieders zijn minder tijd kwijt aan onderzoek naar welke gemeente verantwoordelijk is en kunnen facturen en declaraties sturen naar de bij hen, op grond van een toekenning of instemming dan wel op grond van verkregen informatie van een gemeente dat die gemeente financieel verantwoordelijk is, bekende gemeente. In de derde jaarrapportage van de TAJ staat ook dat aanpassing van het woonplaatsbeginsel vanuit de Jeugdwet gezien een wenselijke ontwikkeling is die naar verwachting bijdraagt aan een afname van de uitvoeringslasten voor aanbieders en gemeenten.

De verwachting is dat de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel niet veel eenmalige uitvoeringslasten met zich mee zal brengen. In de paragraaf «Regeldrukgevolgen» wordt hier verder op ingegaan.

8.3 Hulp bieden dichtbij het sociale netwerk van de jeugdige

Het nieuwe woonplaatsbeginsel prikkelt de verantwoordelijke gemeente meer om de jeugdhulp dichterbij te organiseren. Door het nieuwe woonplaatsbeginsel is er geen eventuele prikkel om een jeugdige buiten de gemeente in verblijf te plaatsen, omdat de gemeente van herkomst verantwoordelijk blijft en geen hoge kosten meer kan ontlopen. Het nieuw voorgestelde woonplaatsbeginsel zorgt ervoor dat de gemeente van herkomst er baat bij heeft om de jeugdige, indien dit mogelijk en passend

is, terug te halen naar de eigen gemeente en daar (liefst zo mogelijk ambulante) jeugdhulp te bieden. Dit is wenselijk, aangezien zich in die gemeente in veel gevallen ook het sociale netwerk van de jeugdige bevindt. Dit is van belang voor de jeugdige en het gezin. De gemeente van herkomst blijft financieel en zorginhoudelijk verantwoordelijk, zodat terugkeer en re-integratie goed voorbereid kunnen worden. De gemeente blijft sterker betrokken bij het traject, de jeugdige en het gezin.

Tevens vervalt de ongewenste prikkel voor gemeenten om instellingen uit hun gemeente te weren, omdat zij anders financieel verantwoordelijk zouden worden (zoals in de huidige situatie) voor in die instellingen geplaatste kinderen die vóór de plaatsing in een andere gemeente woonden. Door het ontbreken van deze ongewenste financiële prikkel en de doelstelling om hulp in de omgeving van de jeugdige te organiseren, kan het zelfs zo zijn dat er voor gemeenten een positieve prikkel is om instellingen en nieuwe voorzieningen in de regio te faciliteren.

Uiteraard dient de verantwoordelijke gemeente er altijd voor te zorgen dat de jeugdige en het gezin de noodzakelijke zorg krijgen die passend is bij de hulpvraag. Dit kan ook betekenen dat voor sommige jeugdigen andere keuzes moeten worden gemaakt die meer recht doen aan hun behoeften. Bij pleegzorg wordt bijvoorbeeld juist in het netwerk van de jeugdige naar een veilige plaats, waar de jeugdige zich zoveel mogelijk thuis voelt, gezocht. Dit is in veel gevallen niet in de buurt van de oorspronkelijke woonplaats, maar biedt vaak wel het beste perspectief voor de jeugdige. Verder kan het in verband met de borging van de veiligheid soms noodzakelijk zijn om de jeugdige in een andere omgeving onder te brengen, bijvoorbeeld bij slachtoffers van loverboys. Ook bij de uitstroom uit een JJI kan het wenselijk zijn dat de jeugdige niet terug gaat naar zijn oude omgeving en netwerk. Verantwoordelijke gemeenten dienen in dit soort situaties goed samen te werken met aanbieders en gemeenten in de nieuwe omgeving van de jeugdige.

8.4 Aandacht voor preventie

Het nieuwe woonplaatsbeginsel prikkelt gemeenten om meer aandacht en financiële middelen te besteden aan preventie om uiteindelijk problemen bij jeugdigen en gezinnen en diens gevolge de inzet van duurdere jeugdhulp te voorkomen. Gemeenten blijven namelijk verantwoordelijk voor goede hulp aan «hun» jeugdigen, ook als zij verblijf buiten de eigen gemeente nodig hebben.

Naast het nemen van meer preventieve maatregelen vooraf, zullen gemeenten naar verwachting meer aandacht gaan besteden aan re-integratie na jeugdhulp met verblijf en aan het voorkomen van herhaald beroep op jeugdhulp. De gemeente van herkomst blijft verantwoordelijk voor de jeugdige tijdens het verblijf en is daardoor sterker betrokken bij het hulpverleningstraject van de jeugdige. Re-integratie van de jeugdige in de gemeente en bij zijn sociale netwerk kan door de gemeente van herkomst beter worden voorbereid en georganiseerd indien de jeugdige na verblijf terugkeert naar de oorspronkelijke gemeente.

8.5 Hulp bieden met aandacht voor de (kosten)effectiviteit van de geboden hulp

Het nieuw voorgestelde woonplaatsbeginsel zorgt ervoor dat er hulp wordt geboden met meer aandacht voor de (kosten)effectiviteit van de geboden hulp. Het zorgt ervoor dat de financiële prikkel blijft bij de gemeente waar de jeugdige die in verblijf is geplaatst vandaan komt. Dit

zorgt ervoor dat deze gemeente meer geneigd is om passende jeugdhulp te bieden, jeugdhulp waar mogelijk tijdig af te schalen naar ambulante zorg en jeugdhulp niet langer te verstrekken dan strikt noodzakelijk is. Uiteraard moet afschaling of afbouw wel verantwoord zijn en zal dit in overleg moeten geschieden met de aanbieder.

Het nieuw voorgestelde woonplaatsbeginsel zorgt er verder voor dat gemeenten meer gaan doen aan preventie en hierdoor op termijn lagere kosten hebben, omdat er op de lange termijn minder dure jeugdhulp nodig is.

Ook worden kosten uiteindelijk evenrediger verdeeld over gemeenten. Hoge kosten voor bijvoorbeeld voogdijkinderen komen niet enkel meer voor rekening van gemeenten die veel jeugdigen met voogdijzorg hebben binnen hun gemeente, zoals nu het geval is. Wat de gevolgen zijn voor het financiële verdeelmodel van de jeugdhulp zal hieronder nog verder worden uitgelegd in de paragraaf «Financiële gevolgen».

9. Aandachtspunten bij het nieuwe woonplaatsbeginsel

Voor het nieuwe woonplaatsbeginsel zijn enkele aandachtspunten van belang.

9.1 De BRP bevat niet altijd de actuele stand van zaken

De BRP is niet altijd up to date, omdat de actualiteit van de bij personen geregistreerde adressen voor het grootste deel afhangt van aangiften van inschrijving van ingezetenen zelf. Die hebben de verplichting om aangifte van hun adreswijziging te doen (artikel 2.39 Wet BRP), maar dat gebeurt in de praktijk niet altijd. Toch is ervoor gekozen de gegevens in de BRP voor het woonplaatsbeginsel leidend te laten zijn. Gemeenten moeten er immers op toezien dat burgers hun aangifteplicht vervullen. Als gegevens in de BRP niet juist zijn, dan moeten gemeenten handhavend optreden, onderzoek doen naar het feitelijk adres van burgers en aangifteverzuim en de adresgegevens ambtshalve aanpassen, na gedegen onderzoek. Als bij het in de BRP opgenomen woonadres een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 2.26 van de Wet BRP, dan is de gemeente verantwoordelijk waar de jeugdige werd aangetroffen op het moment van de hulpvraag, mits de gemeente waar de moeder van de jeugdige ten tijde van diens geboorte als ingezetene is ingeschreven niet bekend is. Dit is geregeld in artikel 1, onderdeel A, subonderdeel 3.

9.2 Aanbieders moeten uiteraard het gezag nog wel vaststellen

De aanpassing van het woonplaatsbeginsel heeft tot gevolg dat voor de (financiële) administratie bij gemeenten en aanbieders het gezag niet meer bepaald hoeft te worden voor de vraag welke gemeente verantwoordelijk is voor de in te zetten jeugdhulp. Bij de financiële administratie zitten andere functionarissen, die geen inhoudelijke zorg verlenen en zij hoeven het gezag dus niet meer uit te zoeken.

Voor aanbieders die betrokken zijn bij de behandeling en begeleiding van de jeugdige ligt dit uiteraard anders. In het contact zullen aanbieders naam-, adres- en woonplaatsgegevens (NAW-gegevens) van de jeugdige en ouders of voogden uitvragen. Dit is ook nodig voor de informatieverstrekking aan gezaghebbenden en het verkrijgen van toestemming voor de in te zetten jeugdhulp.

9.3 Door het nieuwe woonplaatsbeginsel bestaan er twee woonplaatsdefinities in de wet

De Raad voor de rechtspraak heeft erop gewezen dat er door de invoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel twee verschillende woonplaatsdefinities gaan komen: een in het BW en een in de Jeugdwet. Het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet ziet alleen op het bepalen van de verantwoordelijke gemeente voor het bieden en bekostigen van jeugdhulp. Voor de relatieve bevoegdheid van rechters blijft de woonplaatsdefinitie in het BW leidend. In zaken betreffende minderjarigen is bevoegd de rechter van de woonplaats in de zin van het BW of, bij gebreke van een woonplaats in Nederland, van het werkelijk verblijf van de minderjarige (artikel 265 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

9.4 Soms kan niet worden vastgesteld vanuit welke gemeente een jeugdige in verblijf is geplaatst

Als niet vastgesteld kan worden in welke gemeente de jeugdige volgens de BRP zijn woonadres had voordat hij of zij in verblijf is geplaatst, dan geldt voor de jeugdige ten eerste als woonplaats de gemeente waar de moeder van de jeugdige ten tijde van diens geboorte als ingezetene is ingeschreven. Kan ook dat niet worden vastgesteld, dan geldt de plaats van het werkelijk verblijf van de jeugdige op het moment van de hulpvraag. Dit geldt overigens ook voor jeugdhulp zonder verblijf.

Met de keuze voor de gemeente waar de moeder als ingezetene is ingeschreven is aangesloten bij artikel 2.3 van de Wet BRP. Op basis van die bepaling wordt een kind dat in Nederland wordt geboren, ingeschreven in de gemeente waarvan de moeder op dat moment ingezetene is.

Hiervoor is gekozen omdat de moeder bijna altijd bekend is en het kind in de meeste gevallen bij de moeder zal verblijven¹³. Geeft de BRP geen uitsluitel en is er geen gemeente waar de jeugdige ooit is ingeschreven, dan geldt als verantwoordelijke gemeente die waar de jeugdige is aangetroffen op het moment van de hulpvraag. Het kan zijn dat de jeugdige vanuit deze gemeente elders in verblijf wordt geplaatst. De gemeente van waaruit de jeugdige in verblijf is geplaatst, blijft verantwoordelijk voor de jeugdhulp.

Een jeugdige die geen vaste woon- en verblijfplaats heeft en van wie de gemeente waar zijn of haar moeder ten tijde van de geboorte is ingeschreven als ingezetene niet bekend is, komt onder verantwoordelijkheid van die gemeente waar de jeugdige werd aangetroffen op het moment van de hulpvraag.

10. Verhuizingen bij ambulante jeugdhulp en uitvoering kindbeschermingsmaatregelen

Dit wetsvoorstel regelt ook hoe gemeenten om moeten gaan met een verhuizing van een gezin of jeugdige naar een andere gemeente als er ambulante jeugdhulp wordt geboden. Gemeenten hebben verzocht om de verantwoordelijke gemeente bij verhuizingen bij wet te regelen, omdat dit bij het huidige woonplaatsbeginsel onduidelijk is en voor discussies zorgt. Het is belangrijk dat hierbij het belang van de jeugdige voorop staat en dat continuïteit van de jeugdhulp zoveel mogelijk wordt geborgd als dat noodzakelijk is voor de jeugdige.

¹³ Kamerstukken II, 2011/12, 33 219, nr. 3, p. 123.

Bij verhuizing van een gezin of jeugdige naar een andere gemeente tijdens jeugdhulpverlening zonder verblijf zal de nieuwe gemeente – als het gezin dat wenst – deze jeugdhulp (met dezelfde voorwaarden en tarieven bij dezelfde aanbieder) overnemen en de kosten daarvan vergoeden. Deze continuering van de lopende afspraken geldt voor de periode waarvoor het college van de gemeente waar de vorige woonplaats van de jeugdige was, die jeugdhulp heeft toegekend of ermee heeft ingestemd tot maximaal een jaar. Daarna zal de gemeente waarnaar het kind is verhuisd, beoordelen of verdere ambulante jeugdhulp nodig is en deze zo nodig toekennen of daarmee instemmen. In ieder geval vindt er tussen de beide gemeenten een warme, zorgvuldige overdracht van het hulpverleningstraject plaats, met inachtneming van de daarvoor geldende regels op het gebied van gegevensbescherming en -verwerking en met inachtneming van de belangen van de jeugdige en het gezin. Bij de jeugdhulp staat het belang van de jeugdige en het gezin en de continuïteit van deze hulp voorop. De verhuizing op zich is geen aanleiding voor aanpassing of beëindiging van de jeugdhulp. Wel wordt de nieuwe gemeente hiervoor verantwoordelijk.

Als een jeugdige die wordt begeleid in het kader van een kinderschermingsmaatregel verhuist naar een gemeente (buiten de regio) geldt dat de uitvoering van de maatregel door de gecertificeerde instelling die het toezicht heeft wordt gecontinueerd, tenzij het in het belang van de jeugdige wenselijk is dat de begeleiding door een nieuwe gecertificeerde instelling wordt uitgevoerd. Vaak is veel tijd geïnvesteerd in het opbouwen van een vertrouwensband tussen de jeugdige, het gezin en de gezinsvoogdijmedewerker. Het is dan ook belangrijk deze band niet onnodig te doorbreken. Uit onderzoek (Stams e.a., 2010)¹⁴ blijkt dat bij elke wisseling van gezinsvoogd de duur van de ondertoezichtstelling toeneemt.

Overdracht van de uitvoering van de maatregel kan wenselijk zijn als bijvoorbeeld de jeugdige op een te verre afstand is gaan wonen van de gecertificeerde instelling die het toezicht heeft en daardoor de uitvoering van de maatregel in de praktijk niet meer goed mogelijk blijkt te zijn. Bij een (voorlopige) ondertoezichtstelling geldt dan dat de gecertificeerde instelling die het toezicht heeft daartoe een verzoek bij de rechtbank kan indienen (artikel 259 van boek 1 van het BW). Een dergelijk verzoek kan ook worden ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming, een met het gezag belaste ouder of de minderjarige vanaf twaalf jaar. Als sprake is van voogdij kan de gecertificeerde instelling die de voogdij heeft op grond van artikel 322, eerste lid, aanhef en onder c, van boek 1 van het BW de rechtbank verzoeken om een andere gecertificeerde instelling de voogdij te laten overnemen. Voorwaarden hiervoor zijn dat de overnemende gecertificeerde instelling zich schriftelijk bereid heeft verklaard de voogdij over te nemen en de rechtbank deze overneming in het belang van de minderjarige acht.

11. Buitenland

Jeugdigen die in het buitenland wonen en verblijven op het moment van het ontstaan van de hulpvraag vallen niet onder de werkingssfeer van de Jeugdwet. Dit betekent dat als jeugdigen die op dat moment niet in Nederland wonen en verblijven, maar daar wel jeugdhulp willen

¹⁴ Stams, G.J.J.M., Top – van der Eem, M., Limburg, S., Vugt, E.S. van & Laan, P.H. van der, *Implementatie en doelmatigheid van de Deltamethode Gezinsvoogdij: Onderzoek naar de invloed van de Deltamethode Gezinsvoogdij op het verloop van de ondertoezichtstelling*, Den Haag: WODC, 2010.

ontvangen, er geen Nederlandse gemeente verantwoordelijk is voor de kosten hiervan.

Als een jeugdige wel in het buitenland woont, maar in Nederland verblijft op het moment van een hulpvraag, dan is de gemeente verantwoordelijk waar de werkelijke verblijfplaats van de jeugdige zich bevindt op het moment van de hulpvraag. Dit geldt bijvoorbeeld in de situatie dat er ergens in Nederland een verwaarloosd of achtergelaten jeugdige uit het buitenland wordt gevonden, die met spoed jeugdhulp nodig heeft. In deze situatie is niet de gemeente waar de moeder als ingezetene is ingeschreven ten tijde van de geboorte van de jeugdige verantwoordelijk, want in veel gevallen zal de moeder ten tijde van de geboorte in het buitenland zijn geweest en daar heeft Nederland geen jurisdictie.

12. Overgangsrecht

In het wetsvoorstel wordt overgangsrecht opgenomen voor jeugdigen die op de datum waarop onderhavig wetsvoorstel in werking treedt jeugdhulp ontvangen of ten aanzien van wie op die datum jeugdhulp is toegekend dan wel dat daarmee is ingestemd. Indien de woonplaats van die jeugdige is bepaald met toepassing van het woonplaatsbeginsel zoals dat tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel luidde en de woonplaats wijzigt als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dan houden deze jeugdigen recht op jeugdhulp met dezelfde voorwaarden en tarieven. Dat geldt voor de periode waarvoor het college van de gemeente van de eerdere woonplaats die jeugdhulp had toegekend of ermee had ingestemd, tot ten hoogste een jaar.

Voor jeugdigen die pleegzorg ontvangen geldt die beperkte periode niet. Pleegzorg kan worden voortgezet bij dezelfde pleegouders.

13. Regeldrukgevolgen

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk van aanbieders. Voor burgers heeft dit wetsvoorstel geen regeldrukgevolgen. Met het gewijzigde woonplaatsbeginsel hoeven aanbieders -voor de financiële administratie- niet meer uit te zoeken wie het gezag over een jeugdige heeft en waar de gezaghebbenden wonen.

Er zijn dan twee mogelijkheden om te weten te komen welke gemeente verantwoordelijk is. Als jeugdhulp via de gemeentelijke toegang verloopt, gaat het om een verwijzing van de gemeente en ontvangt de aanbieder doorgaans een toewijzing van de gemeente. Als jeugdhulp via een ander dan de gemeente plaats vindt (zoals huisarts of gecertificeerde instelling), dan vragen aanbieders aan de jeugdige waar hij woont. Daardoor weten aanbieders met welke gemeente zij contact kunnen opnemen. Aanbieders sturen facturen of declaraties naar het college van de bij hen, op grond van een toekenning of instemming dan wel dan wel op grond van verkregen informatie van een gemeente dat die gemeente financieel verantwoordelijk is, bekende gemeente. Deze gemeente moet voor de geleverde jeugdhulp of uitgevoerde kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering betalen. Indien die gemeente van mening is toch niet verantwoordelijk te zijn, en dit na nader onderzoek ook zo blijkt te zijn, dan kan de gemeente de factuur verrekenen met de wel verantwoordelijke gemeente. De gemeente die factuur in eerste instantie heeft betaald, informeert de aanbieder over de wijziging in verantwoordelijkheid. In vervolg zal de aanbieder facturen of declaraties naar de nieuw verantwoordelijke gemeente sturen.

In totaal ontvingen 392.000 jeugdigen jeugdhulp in 2016¹⁵. Van deze totale groep ontvangen 357.000 jeugdigen jeugdhulp zonder verblijf en 43.000 jeugdigen jeugdhulp met verblijf.

Bij de toepassing van het huidige woonplaatsbeginsel moet voor de groep jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf de woonplaats van de gezaghebbende worden achterhaald. Dit kost gemiddeld 30 seconde per jeugdige. In het nieuw voorgestelde woonplaatsbeginsel hoeft dat niet meer. Dan moet alleen nog de woonplaats van de jeugdige door raadpleging van de BRP worden achterhaald. Het kost voor gemeenten gemiddeld 15 seconden om het woonadres in de BRP en daarmee de woonplaats van de jeugdige vast te stellen. Toepassing van het nieuwe woonplaatsbeginsel levert derhalve voor jeugdhulp zonder verblijf gemiddeld een besparing op van 15 seconden per jeugdige.

Voor een deel van deze groep jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf duurt het beduidend langer dan 15 seconden om de woonplaats vast te stellen, omdat deze jeugdigen niet in de BRP staan of omdat er co-ouderschap is waarbij beide ouders in verschillende gemeenten wonen en het hoofdverblijf van de jeugdige onduidelijk is. In dit soort gevallen kost het uitzoeken van (thans) het gezag en (na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) het woonadres meer tijd. Er zijn hierbij geen exacte aantallen bekend. Wel is bekend dat toepassing van het nieuw voorgestelde woonplaatsbeginsel ook in deze gevallen sneller werkt en dat tijdswinst wordt geboekt. In de nieuwe situatie dienen doorgaans alleen de gegevens van de jeugdige in de BRP te worden geraadpleegd en hoeft er niet meer te worden uitgezocht waar de ouders wonen of wie het gezag heeft. De gegevens in de BRP zijn leidend.

Ten aanzien van jeugdigen met jeugdhulp met verblijf geldt het volgende. In geval van jeugdigen met jeugdhulp met verblijf is de vermindering van de regeldruk groter dan voor de jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf, omdat het voor eerstbedoelde groep vaak lastiger is om het gezag te achterhalen. Vaak moet voor deze groep jeugdigen bij gemeenten worden nagevraagd waar de ouders wonen en of die het gezag nog hebben. Ook wordt er vaak nog navraag gedaan bij de Raad voor de rechtspraak (zie paragraaf 3.1). In deze groep zullen er verschillen zijn, maar aangenomen wordt dat het gemiddeld een uur kost voor een gemeente om te achterhalen waar de gezaghebbende woont. Aannee is verder dat dit gemiddeld één keer per jaar voor een jeugdige uitgezocht moet worden. Met de toepassing van het nieuw voorgestelde woonplaatsbeginsel vindt er een behoorlijke tijdsbesparing plaats, omdat aanbieders facturen en declaraties kunnen sturen naar het college van de bij hen bekende gemeente. Op aanbieders rust geen uitzoekplicht. Gemeenten kunnen vervolgens in de BRP kijken en zo de woonplaats van de jeugdige achterhalen. Verder is in de BRP te vinden uit welke vorige gemeente de jeugdige, die in een nieuwe gemeente is ingeschreven, afkomstig is. Dit proces kost gemiddeld 15 seconden. Voor de berekening van de uitvoeringslastenvermindering voor een jeugdige met jeugdhulp met verblijf, wordt uitgegaan van 1 uur per jaar¹⁶. Het gaat hier dan voor alle gemeenten om een kostenbesparing van 43.000 uur per jaar.

¹⁵ Alle cijfers in de paragraaf over regeldruk vinden hun oorsprong in het Jaarrapport 2017 Landelijke Jeugdmonitor CBS. Gedurende het jaar kunnen jongeren meerdere vormen van jeugdhulp, jeugdbescherming of jeugdreclassering ontvangen. Hierdoor tellen de afzonderlijke vormen niet op tot het totaal. Daarom is de som van 357.000 en 43.000 hoger dan het totale aantal unieke jongeren van 392.000.

¹⁶ De besparing is een uur min 15 seconden = 59 minuten en 45 seconden. We ronden de tijd af op een uur, dit ten behoeve van een eenvoudiger berekening.

Een deel van de jeugdigen blijft jarenlang in hetzelfde pleeggezin of in dezelfde verblijfsinstelling wonen, een deel verhuist binnen een jaar naar een andere gemeente. Aangenomen wordt dat gemiddeld voor de hele groep het uitzoekwerk één keer per jaar plaatsvindt: dat is dus de ene keer wat meer (omdat er meer verhuisd wordt) en de andere keer minder (omdat er niet verhuisd wordt).

Voor de toepassing van het nieuwe woonplaatsbeginsel na inwerking-treding van dit wetsvoorstel zal eenmalig voor de hele groep jeugdigen met jeugdhulp met verblijf door gemeenten, met behulp van aanbieders, bepaald moeten worden welke gemeente verantwoordelijk is. Dit betekent dat per jeugdige die jeugdhulp met verblijf ontvangt, moet worden nagezocht vanuit welke gemeente de jeugdige in verblijf is geplaatst. De schatting is dat dit 2 uur extra tijd per jeugdige kost, omdat voor iedere jeugdige terug gezocht moet worden vanuit welke gemeente de jeugdige in verblijf is geplaatst. Als een jeugdige meerdere malen is overgeplaatst, is het lastiger om de laatste gemeente van waaruit de jeugdige in verblijf is geplaatst terug te vinden en dat kost dan meer tijd.

Voor de groep jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf is deze extra handeling niet nodig en is er dus geen eenmalige kostenvermeerdering. Bij jeugdhulp zonder verblijf geldt immers als woonplaats de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres in de zin van de Wet BRP heeft. Als het kind verhuist naar een andere gemeente, zal in de overgangperiode de mogelijkheid bestaan om de jeugdhulp bij de betrokken aanbieder voort te zetten tot het einde van de periode waarvoor de jeugdhulp eerder is toegekend of ermee is ingestemd tot maximaal een jaar na de wijziging van zijn woonplaats. Daarna zal de gemeente waarnaar het kind is verhuisd beoordelen of verdere ambulante jeugdhulp nodig is en deze zo nodig toekennen of daarmee instemmen. Ook hiervoor is dan alleen de informatie vereist van de gemeente waar de jeugdige zijn woonadres volgens de BRP heeft. Dat brengt geen extra administratieve lasten met zich ten opzichte van het huidige woonplaatsbeginsel.

Voor de toepassing van het nieuwe woonplaatsbeginsel na inwerking-treding van dit wetsvoorstel zal eenmalig voor jeugdhulp zonder verblijf kennis genomen moeten worden van het feit dat de verantwoordelijke gemeente in principe niet wijzigt. Dit kost enkele seconden per kind. In enkele zeldzame gevallen kan het nieuwe woonplaatsbeginsel wel veranderen, zoals bijvoorbeeld bij co-ouderschap als blijkt dat het kind op basis van de BRP in de gemeente van de andere ouder is ingeschreven. Deze eenmalige kennismakingskosten zijn verwaarloosbaar laag evenals het aantal wijzigingen van de verantwoordelijke gemeente. Om die reden zijn hiervoor geen kosten opgenomen. De kennismakingstijd is geschat op 1 seconde per kind. Het aantal nieuwe verantwoordelijke gemeenten voor jeugdhulp zonder verblijf is verwaarloosbaar laag en het is onbekend om hoeveel aantallen het gaat. Dit is daarom dus niet meegenomen in onderstaande tabel.

De vermeerdering van de uitvoeringslasten, welke voor rekening van met name gemeenten komt en bij de eenmalige gegevensoverdracht ook bij aanbieders, zal met name het jaar voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel optreden, omdat dan vooruitlopend op de voorgestelde wijziging van het woonplaatsbeginsel al uitgezocht wordt waar de jeugdigen vandaan komen.

Het totaaloverzicht van de regeldrukkosten van onderhavig wetsvoorstel zijn als volgt:

Tijd, tarief, frequentie en omvang doelgroep.

	Jeugdhulp zonder verblijf	Jeugdhulp met verblijf	Totaal
Aantal jeugdigen	357.000 ¹	43.000	392.000
Tijdbesparing	357.000 x 15 seconden = 1.487,5 uur	43.000 uur	44.487,5 uur
Frequentie	1x per jaar (gemiddeld)	1x per jaar (gemiddeld)	1x per jaar
Tarief ²	€ 39,00 per uur	€ 39,00 per uur	€ 39,00 per uur
Structurele kostenvermindering	1487,5 x € 39,00 = € 58.012,50 per jaar	43.000 x € 39,00 = € 1.677.000 per jaar	€ 1.735.012,5 per jaar
Enmalige kostenvermeerdering	Geen substantiële kosten (zie toelichting)	2 uur x 43.000 x € 39,00 = € 3.354.000	€ 3.354.000

¹ Let op: totalen kunnen niet worden opgeteld omdat sommige jeugdigen meerdere vormen van jeugdhulp ontvangen (zie ook voetnoot 16).

² Tarieven komen uit het *Handboek Meting Regeldrukkosten* van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (1-1-2018), https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.

14. Uitvoering

Om het voorgestelde nieuwe woonplaatsbeginsel goed te kunnen uitvoeren, is het noodzakelijk dat gemeenten en aanbieders onderling afspraken maken, zich daaraan houden en hun administratieve processen aanpassen. Voor de uitvoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel is er derhalve een uitvoerings- en ondersteuningstraject ingericht om afspraken te maken over administratieve processen en contracten tussen gemeenten en aanbieders. Voor de uitvoering is een kwartiermaker vanuit de VNG ingezet om afspraken te maken tussen gemeenten en aanbieders, om kennis te verspreiden en voor hulp bij het inrichten van administratieve processen bij zowel gemeenten als aanbieders. Er is daarnaast een ambtelijke werkgroep woonplaatsbeginsel met vertegenwoordigers van de jeugdhulpbranches, de VNG, VWS, VenJ en de TAJ en is er een stuurgroep met vertegenwoordigers van VWS, JenV en de VNG.

Het is de bedoeling dat het nieuwe woonplaatsbeginsel beter aansluit bij het beginsel van dataminimalisatie bij de verwerking van persoonsgegevens. Dataminimalisatie houdt in dat bij het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens niet meer gegevens mogen worden gebruikt dan nodig is om het doel waarvoor de gegevens gebruikt zullen worden te bereiken. Niet iedereen hoeft bijvoorbeeld te weten wie het gezag over een kind heeft. Personen die enkel administratieve handelingen uitvoeren en die niet betrokken zijn bij een inhoudelijk zorgverleningstraject hoeven niet te weten wie het gezag over een kind heeft.

Daarnaast is het voor de uitvoering van dit wetsvoorstel van belang dat gegevens zorgvuldig worden overgedragen. Er worden hierbij ook afspraken gemaakt over hoe er met het verlenen van jeugdhulp wordt ingestemd en hoe het berichtenverkeer wordt georganiseerd. Er wordt een werkwijze ingericht over hoe gemeenten informatie uit de BRP uitwisselen tussen de afdeling burgerzaken en de afdeling jeugd van de gemeente.

Zowel aanbieders als gemeenten prefereren een voorziening waar alle partijen gebruik van kunnen maken om de uitvoering van het bepalen van de verantwoordelijke gemeente te vereenvoudigen. Voor het huidige woonplaatsbeginsel is daarvoor een woonplaatstool voor gemeenten ontwikkeld. De mogelijkheid van een eventuele nieuwe woonplaatstool wordt nog beoordeeld.

Er wordt nu gewerkt aan een implementatieplan voor het organiseren van de uitvoering van het nieuwe woonplaatsbeginsel. Daarvoor wordt een website ingericht om informatie te bieden over het nieuwe woonplaatsbeginsel. Zo nodig worden er ook handreikingen en werkwijzen opgesteld. Op basis van het nieuwe woonplaatsbeginsel kunnen gemeenten de inkoop en contractering inrichten.

15. Financiële gevolgen

Het huidige woonplaatsbeginsel sluit niet goed aan bij de praktijk van het gemeentefonds en dat leidt ertoe dat de middelen niet kosteneffectief verdeeld kunnen worden.

In principe worden budgetten binnen het gemeentefonds via objectieve verdeelmodellen over gemeenten verdeeld¹⁷.

Deze werkwijze geldt ook voor het jeugdhulpbudget. Echter, vanwege het huidige woonplaatsbeginsel is het niet mogelijk om het totale budget voor jeugdhulp objectief te verdelen. Een deel, zo'n 17% van het budget in 2019, wordt verdeeld op basis van een historisch verdeelmodel waarbij gemeenten budget ontvangen op basis van werkelijk historisch zorggebruik van kinderen met een voogdijmaatregel en kinderen met verlengde jeugdhulp.

Wanneer het nieuwe woonplaatsbeginsel is ingevoerd, wordt het mogelijk om het budget voor voogdij en 18+, net als de rest van het jeugdhulpbudget, objectief te verdelen.

De vormgeving hiervan zal meelopen in de bredere evaluatie van de verdeelmodellen in het gemeentefonds voor het sociaal domein. Bij de vormgeving dient rekening gehouden te worden met het gegeven dat het woonplaatsbeginsel ook tot verschuivingen in verantwoordelijkheden leidt.

De brede evaluatie leidt per 2021 tot een nieuwe objectieve verdeling.

16. Internetconsultatie

Dit voorstel is ter internetconsultatie aangeboden en verder expliciet voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna te noemen: ATR), de Raad voor de Rechtspraak, de werkgroep woonplaatsbeginsel (met daarin vertegenwoordigd o.a. de VNG en de aanbieders), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (hierna te noemen: de NVVB) en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Hieronder zijn de consultatiereacties opgenomen en wordt (in cursief geschreven) de reactie van de regering op de consultatiereacties gegeven.

16.1 Reactie gemeenten

Gemeenten zijn enthousiast over het nieuwe woonplaatsbeginsel en zijn verheugd dat de toepassing ervan eenvoudiger wordt. Ze vinden het nieuwe woonplaatsbeginsel in het belang van jeugdigen en in het belang van de uitvoering door gemeenten.

Sommige gemeenten hebben aangegeven dat er voor gemeenten extra uitdagingen zijn indien zij verantwoordelijk zijn voor jeugdhulp aan een jeugdige die in een andere gemeente verblijft. Met name in geval van verblijf in een pleeggezin of gezinshuis, waar de jeugdige in een sociale

¹⁷ Bij een objectief verdeelmodel wordt het macrobudget verdeeld op grond van (risico)factoren die de vraag voor jeugdzorg in een gemeente voorspellen. Een factor is bijvoorbeeld het aantal jeugdigen dat in de gemeente in de BRP is ingeschreven.

omgeving is opgenomen, kan een beperkt zicht op de lokale omstandigheden en voorzieningen een uitdaging betekenen voor de inzet van maatwerk en voorliggende voorzieningen. Ook hebben gemeenten aangegeven dat het bij jeugdigen die op afstand wonen en jeugdhulp krijgen, maar die wel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente van herkomst vallen, moeilijk is om goed zicht te hebben op de kwaliteit van de geboden hulp en erop toe te zien of de geboden hulp passend is.

Er zijn ook zorgen over situaties waarin gemeenten geen contract hebben afgesloten met aanbieders in andere regio's en over tariefvaststelling. Er is aangegeven dat het voor aanbieders en gemeenten van belang is dat duidelijk wordt voor welk tarief voorzieningen worden aangeboden in de andere gemeente/ jeugdhulpregio. Het is ongewenst dat er tussen gemeenten en aanbieders discussie ontstaat over het tarief dat in een jeugdregio geldt. Daarnaast leeft de vraag of een aanbieder zorg kan leveren als er geen contract is met de gemeente waar de jeugdige in verblijf zit en wat dit betekent voor het toezicht van de inspectie op de te leveren hulp. In de zorgregio Midden-IJssel werkt de gemeente bijvoorbeeld met een open raamovereenkomst waarbij elke gecontracteerde partij wordt aangemeld bij de inspectie. Indien een niet-gecontracteerde instelling zorg blijft leveren, heeft dit ook gevolgen voor het toezicht en de zicht op kwaliteit van de zorginstelling. Idealiter worden nieuwe aanbieders gecontracteerd door gemeenten, maar dit zal ook leiden tot extra administratieve lasten. Er wordt verder gevraagd of er een vangnet is voor die jeugdigen die een nieuwe toewijzing nodig hebben en waar de verantwoordelijke gemeente geen overeenkomst heeft afgesloten met de huidige aanbieder van wie de jeugdige jeugdhulp ontvangt. Dit geldt ook bij nazorg na detentie: als jeugdigen uitstromen naar een andere gemeente dan de gemeente van herkomst, dan kan het zomaar zijn dat dit een instelling betreft waarmee de gemeente van herkomst geen contract heeft, maar wel de jeugdhulp zal moeten financieren.

Over deze zaken worden landelijke afspraken gemaakt. Dit zal worden opgepakt bij de implementatie van het woonplaatsbeginsel en wordt geregeld met aanbieders en gemeenten.

Gemeenten wijzen erop dat er jeugdigen zijn met een lange geschiedenis van intramurale plaatsingen. Een eerste inventarisatie naar de gemeente van herkomst liet zien dat soms terug gegaan moet worden naar het jaar 2005 om de gemeente van herkomst vast te stellen. Gemeenten voorzien discussie bij de overdracht als ook ouders geen binding meer hebben met deze gemeente. Graag zien gemeenten dat een overzicht van de verblijfs-geschiedenis gebruikt mag worden voor het aantonen van het laatste verblijf in een gezinssituatie. Dit overzicht, dat alleen aangeleverd kan worden door de overdragende gemeente, moet bepalend zijn voor het vaststellen van de laatste verblijfplaats voor het verblijf in het kader van jeugdhulp.

Het is de bedoeling dat gemeenten in de BRP kunnen terugkijken wat de adreshistorie is van de betrokken jeugdige en diens familie. Dit kan als indicatie worden gebruikt in het onderzoek om te bepalen wat het laatste verblijf is geweest van de jeugdige in een gezinssituatie.

Gemeenten hebben aangegeven dat het vaststellen van een woonplaats lastig kan zijn. Bij buitenhuizen, adressen van pleeggezinnen en gezinsvervangende huizen in woonwijken voorzien gemeenten problemen bij het vaststellen van een vast adres. Ook indien deze adressen onbekend of geheim zijn als opvangadres kan een gemeente onterecht als laatste woonplaats worden aangemerkt. De overdracht kan hierdoor ernstig worden vertraagd en dat is niet in het belang van het kind.

Voor de eenmalige gegevensoverdracht worden afspraken gemaakt inclusief afspraken over wat te doen als de gemeente van herkomst moeilijk of niet terug te vinden is. In dat geval zal extra onderzoek worden verricht door de gemeente om de gemeente van herkomst terug te vinden.

16.2 Reactie aanbieders

Aanbieders zijn enthousiast. Maar sommige aanbieders zijn bang dat de gemeente van herkomst de neiging zal hebben meer kortdurende en goedkopere hulp toe te kennen. Dit kan tot gevolg hebben dat jeugdigen onvoldoende in de gelegenheid zijn de gewenste en noodzakelijke jeugdhulp te krijgen. Als dit inderdaad gaat gebeuren bestaat het gevaar dat jeugdigen onvoldoende stabiel terugkeren naar hun sociale omgeving waar zij vervolgens korte tijd later opnieuw zullen vastlopen. Tevens maken aanbieders zich zorgen dat er te lang wordt gewacht als jeugdigen dure residentiele of specialistische zorg moeten krijgen. Dit leidt tot de niet wenselijke situatie dat jeugdigen zorg wordt onthouden en zij niet de zorg krijgen die zij nodig hebben.

Gemeenten moeten goed voor ogen houden dat er verantwoorde, passende jeugdhulp moet worden verleend en dat het belang van de jeugdige voorop dient te staan. Gemeenten zijn zich er ook van bewust dat het verlenen van te korte, niet passende jeugdhulp problematiek bij jeugdigen niet oplost en uiteindelijk zal leiden tot meer en duurdere vormen van jeugdhulp. De regering gaat ervan uit dat het nieuwe woonplaatsbeginsel er eerder voor zal zorgen dat onnodig lange plaatsingen worden voorkomen, dat jeugdhulp verantwoord zal worden afgeschaald en dat er meer prikkels zijn voor gemeenten om goede ambulante nazorgtrajecten te regelen om een herhaald beroep op jeugdhulp te voorkomen bij jeugdigen. Niet valt te verwachten dat de gemeenten van herkomst jeugdigen om financiële redenen te kort of te goedkoop elders zullen laten verblijven, aangezien zij dan het risico lopen weer kosten te moeten maken nadat het de jeugdige bij zijn ouder(s) in de gemeente van herkomst is teruggekeerd.

Aanbieders benadrukken dat het belang van het kind altijd voorop dient te staan en dat gemeenten dit ook voor ogen moeten houden als er discussies zijn over de toepassing van het woonplaatsbeginsel. Pragmatisch uitvoerbare afspraken tussen gemeenten onderling, tussen aanbieders onderling en tussen gemeenten en aanbieders blijven noodzakelijk bij onvoldoende juiste gegevens.

De regering beaamt dat bij te maken keuzes het belang van het kind altijd voorop moet staan, ook als er discussies zijn over de toepassing van het woonplaatsbeginsel. Verder moeten gemeenten en aanbieders onderling goed contact houden en effectieve afspraken maken over de uitvoering.

Aanbieders hebben aangegeven dat het voor het bieden van jeugdhulp nog steeds nodig kan zijn dat het gezag wordt vastgesteld. Dit zorgt dan nog steeds voor uitvoeringslasten. Een goed functionerend Centraal Gezagsregister en kennis over hoe dat gezag bepaald kan worden blijft noodzakelijk. Het Centraal Gezagsregister bevat nu vaak onvoldoende informatie of onduidelijke informatie over de gezagsverhouding. Een aanpassing van het Centraal Gezagsregister lijkt raadzaam. Dat zou een tijdsbesparing opleveren, niet alleen bij de uitvoering van de Jeugdwet, maar ook bij verschillende andere wetten (zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het familierecht in het BW).

Het Centraal Gezagsregister is in de afgelopen jaren overzichtelijker en duidelijker geworden. Het Centraal Gezagsregister kan gebeld worden door gemeenten en aanbieders als hulp nodig is bij het vaststellen van gezag. Dit contact opnemen met het Centraal Gezagsregister kost wel tijd.

Aanbieders geven aan dat zij geen toegang hebben tot de BRP. Aanbieders zijn daarom benieuwd hoe hier uitvoering aan wordt gegeven. Ze vragen aandacht voor de wijze waarop voor zorgaanbieders de toegang tot de BRP wordt geregeld en voor voldoende (juridische) waarborgen.

Allereerst regelt dit wetsvoorstel een betaal-, onderzoeks- en informatieplicht voor gemeenten. Als de jeugdhulp via de gemeentelijke toegang start, ontvangt de aanbieder in de regel een bericht van toewijzing van de desbetreffende gemeente. Als de jeugdhulp via doorverwijzing plaatsvindt, vraagt de aanbieder de jeugdige waar hij woont. De aanbieder vraagt aan die gemeente of zij verantwoordelijk is voor de desbetreffende jeugdhulp en zo niet, welke gemeente wel. De desbetreffende gemeente is dan verplicht om de aanbieder te informeren welke gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp. Indien volgens de gemeente waaraan het verzoek van de aanbieder is gericht een andere gemeente verantwoordelijk is, dan stemt de gemeente dit af met die andere gemeente. Vervolgens vraagt de aanbieder bij de verantwoordelijke gemeente een toekenning van de jeugdhulp of instemming met de jeugdhulp. Ook hier ontvangt de aanbieder als reactie hierop in de regel een bericht van toewijzing. De jeugdhulp wordt in rekening gebracht bij het aldus bij de jeugdhulpaanbieder bekende college. Mocht de gemeente toch van mening zijn dat zij niet verantwoordelijk is, dan is zij verplicht om uit te zoeken welke gemeente dan wel verantwoordelijk is. Is een andere gemeente verantwoordelijk, dan is er een verplichting de aanbieder hierover te informeren. In dat geval kan de reeds gedane betaling door de gemeente met de nieuwe verantwoordelijke gemeente worden verrekend. In het vervolg stuurt de aanbieder facturen of declaraties naar de nieuwe verantwoordelijke gemeente.

Overigens zijn er gemeenten die via een taakgerichte uitvoeringsvariant werken (lumpsum), waarbij een aanbieder voor het leveren van jeugdhulp of uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering een bedrag krijgen uitgekeerd voor een bepaalde periode en voor een bepaalde taak.

De mogelijkheid van een eventuele nieuwe woonplaatstool wordt nog beoordeeld.

Volgens de aanbieders dient in de wetgeving opgenomen te worden dat de aanbieder geïnformeerd wordt als er sprake is van een overgang van verantwoordelijkheid tot bekostiging van de jeugdhulp, zodat hij weet bij welke gemeente hij kan factureren of declareren.

De gemeente is verantwoordelijk om verhuizingen of veranderingen door te geven aan aanbieders. Tot een dergelijke kennisgeving van een wijziging kan de aanbieder de factuur bij de huidige gemeente indienen en zal de gemeente deze moeten betalen. Gemeenten krijgen hiervoor een betaal-, onderzoeks- en informatieplicht. Dit is opgenomen in het nieuwe artikel 8.2.1 van de Jeugdwet.

16.3 Reactie ATR¹⁸

Het ATR geeft in haar advies aan dat het nut en de noodzaak van de maatregelen duidelijk en adequaat in de toelichting zijn gemotiveerd. Er zijn geen minder belastende alternatieven voorhanden. De gevolgen voor de regeldruk zijn op twee punten na volledig en correct in beeld gebracht. Het ATR adviseert het wetsvoorstel in te dienen, nadat met het adviespunt rekening is gehouden.

De berekening van de regeldruk is op aanraden van het ATR aangepast.

16.4 Reactie Raad voor de rechtspraak¹⁹

In het advies van de Raad voor de rechtspraak wordt erop gewezen dat er twee verschillende woonplaatsdefinities gaan komen, een in het BW en een in de Jeugdwet. Dit kan verwarring geven en onduidelijkheid over de relatieve bevoegdheid van rechters om kennis te nemen van zaken met betrekking tot minderjarigen (artikel 265 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Geadviseerd wordt door de Raad voor de rechtspraak bij dit punt aan te geven dat het bij het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet alleen gaat om de uitvoering (en financiering) van hulp en dat voor de bepaling van de bevoegdheid van rechters de definitie van het BW leidend zal blijven.

Aan dit advies is gehoor gegeven (zie paragraaf 9.3).

16.5 Reactie NVVB

De NVVB ondersteunt gemeenten bij hun verantwoordelijkheden op het gebied van burgerzaken, zodat zij elke inwoner en ondernemer in Nederland een goede dienstverlening kunnen bieden. De NVVB adviseert de leden en publieke organisaties op de inhoudelijke thema's die van belang zijn om de dienstverlening in Nederland te verbeteren. De NVVB adviseert en toetst ieder nieuw proces of verandering op uitvoerbaarheid, kwaliteit en financiële haalbaarheid en doet voorstellen.

De NVVB heeft geadviseerd enkele zinnen over het gebruik van de BRP te verduidelijken.

De tekstuele suggesties en voorstellen zijn overgenomen.

16.6 Reactie Autoriteit Persoonsgegevens²⁰

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen opmerkingen bij het wetsvoorstel.

17. Inwerkingtreding

Het streven is het gewijzigde woonplaatsbeginsel zo snel mogelijk in werking te laten treden.

¹⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Met dit onderdeel wordt in artikel 1.1 van de Jeugdwet een nieuwe begripsomschrijving van «woonplaats» opgenomen.

subonderdeel 1

Tot nu toe was het uitgangspunt bij het bepalen van de woonplaats van een jeugdige titel 3 van Boek 1 van het BW. In artikel 1:12 van Boek 1 van het BW is bepaald dat een minderjarige, kort gezegd, de woonplaats volgt van hem die het gezag over hem uitoefent. Dat wordt in de Jeugdwet voor het bepalen van de voor hulp verantwoordelijke gemeente losgelaten vanwege de in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting omschreven problemen in de uitvoeringspraktijk en het niet goed aansluiten bij enkele doelen van de Jeugdwet. Met de voorgestelde wijziging wordt het uitgangspunt dat de voor de jeugdhulp verantwoordelijke gemeente, de gemeente is waar de jeugdige zijn woonadres heeft volgens de Wet BRP.

subonderdeel 2

De gemeente waar de jeugdige volgens de BRP zijn woonadres had direct voordat hij in verblijf is geplaatst, wordt verantwoordelijk voor het verblijf en tevens voor daarop aansluitend verblijf. Onder «aansluitend verblijf» wordt verstaan dat een jeugdige niet tussentijds terugkeert naar zijn ouders. Zie hierover ook het algemene deel van de toelichting. Indien een kind dat uit huis is geplaatst eerst in een instelling verblijft en van daaruit naar een pleeggezin gaat, is derhalve de oorspronkelijke gemeente niet alleen verantwoordelijk voor de hulp van de instelling, maar ook voor die van de pleegouders en voor de overige jeugdhulp die bij de pleegouders nodig is. Als er sprake is van een aaneensluitende reeks vormen van verblijf wordt met «onmiddellijk voorafgaand aan zijn verblijf» dan ook bedoeld: onmiddellijk voorafgaand aan het eerste verblijf. Het is overigens mogelijk dat een jeugdige ambulante jeugdhulp krijgt en gebruik maakt van deeltijdverblijf, bijvoorbeeld een logeershuis door de week of weekendpleegzorg.

De begrippen «jeugdhulpaanbieder» en «pleegouder» zijn in artikel 1.1 van de Jeugdwet omschreven. Zoals in paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, wordt de oorspronkelijke gemeente ook verantwoordelijk voor jeugdhulp die een jeugdige nodig heeft indien hij met een van zijn ouders in een opvanginstelling als bedoeld in de Wmo 2015 verblijft. Ook dat wordt hier geregeld.

Het verblijf van een jeugdige in een JJI wordt op grond van de Bij door de Minister van Justitie en Veiligheid bekostigd. Het is echter mogelijk, dat een jeugdige in vervolg op zijn verblijf in de JJI als onderdeel van een strafrechtelijke beslissing jeugdhulp of jeugdreclassering moet ontvangen. Op grond van subonderdeel 2 moet ook in zo'n geval de oorspronkelijke gemeente van de jeugdige deze verplichte hulp gaan bekostigen. Zie hierover ook paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting. Als de jeugdige na zijn verblijf in een JJI ergens zelfstandig gaat wonen, dan is ook de gemeente waar de jeugdige voorafgaand aan zijn verblijf zijn woonadres had, verantwoordelijk voor de bekostiging van de jeugdhulp of jeugdreclassering die onderdeel is van een strafrechtelijke beslissing.

subonderdeel 3

Indien toepassing van het gestelde in de subonderdelen 1 en 2 geen uitsluitel biedt of bij het in de BRP opgenomen woonadres een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 2.26 van de Wet BRP, dan geldt voor de jeugdige ten eerste als woonplaats de gemeente waar de moeder van de jeugdige ten tijde van diens geboorte als ingezetene is ingeschreven in de BRP. Artikel 2.26 van de Wet BRP bepaalt in welke gevallen een dergelijke aantekening wordt geplaatst. Het gaat daarbij om de beslissing dat een opgenomen algemeen gegeven onjuist is of, indien het een gegeven over de burgerlijke staat betreft, in strijd is met de Nederlandse openbare orde, om een onderzoek naar die onjuistheid of strijdigheid, alsmede om de omstandigheid dat de ingeschrevene geen ingezetene meer is.

Kan ook niet worden vastgesteld waar de moeder van de jeugdige ten tijde van diens geboorte als ingezetene is ingeschreven in de BRP, dan geldt de plaats van het werkelijk verblijf van de jeugdige op het moment van de hulpvraag. Indien besloten wordt om de jeugdige elders te plaatsen, namelijk buiten de gemeente waar de jeugdige werkelijk verblijft, dan blijft de gemeente van het werkelijk verblijf op het moment van de hulpvraag verantwoordelijk voor de kosten van hulp.

subonderdeel 4

Indien de woonplaats van de jeugdige zich buiten Nederland bevindt en deze op het moment van verblijf in Nederland een acute hulpvraag heeft, dan is de gemeente waar de jeugdige verblijft verantwoordelijk voor de kosten van hulp. Dit is thans ook al geregeld in de Jeugdwet en is dus geen verandering ten opzichte van de huidige situatie.

Artikel 1, onderdeel B

eerste lid

Artikel 2.7a geldt uitsluitend als de jeugdige niet in een instelling of bij pleegouders verblijft. Verblijft hij wèl in een instelling of bij pleegouders, dan is, zoals met voorliggend wetsvoorstel wordt geregeld, altijd de gemeente verantwoordelijk waar de jeugdige direct voorafgaande aan het verblijf zijn woonadres had ongeacht het antwoord op de vraag of de jeugdige gedurende zijn verblijf wordt ingeschreven in de gemeente waar hij verblijft en of die inschrijving ook wijzigt als het pleeggezin verhuist.

Dit lid zorgt ervoor dat een jeugdige die bij zijn ouders woont en daar jeugdhulp ontvangt, deze jeugdhulp alsmede zijn jeugdhulpaanbieder (en dus zo mogelijk zijn daadwerkelijke jeugdhulpverlener) kan behouden als zijn ouders naar een andere gemeente verhuizen (en voor hem daar, zoals verplicht volgens artikel 2.39, eerste lid, van de Wet BRP, aangifte doen van verhuizing naar die gemeente). Zonder dit artikel zou de nieuwe gemeente kunnen besluiten om de jeugdhulp(aanbieder) die tijdens het wonen in de eerdere gemeente was ingezet, te beëindigen of te wijzigen. Het recht op voortzetting bestaat jegens de nieuwe gemeente. De zinsnede «op verzoek» dient niet te worden opgevat als het moeten volgen van een officiële procedure met een aanvraag. Het gaat erom dat de wens van de jeugdige centraal staat en dat zijn wens laagdrempelig kan worden ingewilligd.

Omdat hoofdregel in de Jeugdwet wordt, dat de gemeente verantwoordelijk is voor de hulp die wordt verleend voor de jeugdigen die in zijn gemeente hun woonadres hebben, wordt het recht op voortzetting

beperkt tot het restant van de duur waarvoor de vorige gemeente de jeugdhulp had toegekend of met de hulp had ingestemd, maar tot maximaal een jaar te rekenen vanaf inschrijving van de jeugdige in de nieuwe gemeente. Voor de periode van een jaar is gekozen, omdat een dergelijke periode de benodigde zekerheid aan de jeugdige biedt. De voortzetting zal dus niet altijd een vol jaar duren. Indien het restant een kortere periode beslaat, is het recht op voortzetting beperkt tot die kortere periode.

Nadat de desbetreffende tijdsperiode van het recht op voortzetting is verstreken, is het aan de nieuwe gemeente om na te gaan of er nog behoefte is aan jeugdhulp en zo ja, welke en bij welke jeugdhulpaanbieder, en om deze vervolgens te bekostigen.

tweede lid

Het tweede lid zorgt ervoor dat het recht op voortzetting ook geldt indien het college van de gemeente waar eerst de woonplaats van de jeugdige was, de jeugdhulp heeft toegekend of daarmee heeft ingestemd vóór de verhuizing, en die jeugdhulp nog niet daadwerkelijk was begonnen.

derde lid

Het recht op voortzetting geldt op verzoek van de jeugdige (en daarmee in de praktijk doorgaans op verzoek van zijn ouders). Indien een jeugdige dus bij verhuizing de jeugdhulp bij dezelfde aanbieder wil voortzetten, dan heeft hij hier recht op. Bestaat die wens bij een jeugdige niet, dan hoeft geen voortzetting bij dezelfde aanbieder plaats te vinden. In het derde lid wordt geregeld dat het college van de gemeente waar de jeugdige zijn nieuwe woonplaats heeft in dat geval ten behoeve van die jeugdige voorzieningen treft voor jeugdhulp die gelijkwaardig zijn aan de voorzieningen in de vorige woonplaats. Ook hier geldt dat dit beperkt is tot de periode waarvoor het college van de gemeente waar zijn vorige woonplaats was, die jeugdhulp had toegekend of daarmee had ingestemd tot ten hoogste een jaar, te rekenen vanaf de datum van wijziging van zijn woonplaats in de basisregistratie personen. Met andere woorden, verhuist een gezin van Amsterdam naar Maastricht, dan is voortzetting van jeugdhulp bij dezelfde aanbieder waarschijnlijk niet gewenst. In zo'n geval zal Maastricht moeten beslissen over de na de verhuizing voor rekening van Maastricht in te zetten jeugdhulp. Wel is Maastricht verplicht jeugdhulp te bieden die gelijkwaardig is aan de voorzieningen in Amsterdam voor de periode dat Amsterdam had ingestemd met het verlenen van die jeugdhulp tot ten hoogste een jaar.

Artikel I, onderdeel C

eerste lid

In het eerste lid van artikel 8.2.1 wordt geregeld dat als een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling bij de gemeente informeert of die gemeente verantwoordelijk is voor de te leveren jeugdhulp, de gemeente de desbetreffende aanbieder of instelling binnen redelijke termijn informeert over welke gemeente verantwoordelijk is. Wat een redelijke termijn is, kan per geval verschillen. Indien de verantwoordelijke gemeente kan worden vastgesteld aan de hand van het woonadres volgens de Wet BRP dan zal een aanbieder snel kunnen worden geïnformeerd. Is dat echter niet het geval, en moet onderzoek worden gedaan naar waar de moeder van de jeugdige tijdens diens geboorte is ingeschreven, dan zal de gemeente langer de tijd nodig hebben om de aanbieder te informeren. Indien volgens de gemeente aan wie het verzoek om informatie van de aanbieder is gericht een andere gemeente verant-

woordelijk is, dan stemt de gemeente dit af met die andere gemeente. Als de aanbieder de informatie over welke gemeente verantwoordelijk is heeft ontvangen, dan kan hij die gemeente om instemming met de jeugdhulp vragen.

tweede tot en met vijfde lid

Aanbieders of gecertificeerde instellingen mogen geleverde jeugdhulp of uitgevoerde kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering in rekening brengen bij de hem of haar bekende gemeente. Die bekendheid baseert de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling op een toekenning van of instemming met die jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclasseringsmaatregel dan wel op een verklaring van de gemeente dat de gemeente financieel verantwoordelijk is. Deze gemeente moet de geleverde jeugdhulp of uitgevoerde kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering betalen. Bij aanbieders is de gemeente doorgaans bekend door een gekregen gemeentelijke toewijzing.

Mocht een gemeente van mening zijn niet verantwoordelijk te zijn, dan overlegt het met de volgens haar wel verantwoordelijke gemeente. Indien de uitkomst van dit overleg is dat die andere gemeente verantwoordelijk is dan kan de reeds betaalde factuur of declaratie volgens het vierde lid worden verrekend. De eerdere gemeente is op grond van het vierde lid verplicht de desbetreffende aanbieder of gecertificeerde instelling te informeren als een andere gemeente verantwoordelijk blijkt te zijn.

Volgens het vijfde lid worden bij ministeriële regeling meer regels gesteld over de betaal-, onderzoeks- en informatieplicht van gemeenten. Er zullen in ieder geval regels worden gesteld over de controles die gemeenten moeten uitvoeren alvorens tot betaling van jeugdhulp of uitgevoerde jeugdbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering over te gaan. Daarnaast is het mogelijk om termijnen op te nemen waarbinnen gemeenten informatie moeten verstrekken wanneer een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling navraag doet welk college financieel verantwoordelijk is voor te leveren jeugdhulp of uit te voeren kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering.

Artikel I, onderdeel D

Dit onderdeel bevat het overgangsrecht dat nodig is vanwege de wijziging van de begripsomschrijving van woonplaats.

eerste lid

Het voorgestelde eerste lid regelt het overgangsrecht voor jeugdigen die op de datum waarop voorliggend wetsvoorstel in werking treedt jeugdhulp nodig hebben, van wie de woonplaats is bepaald met toepassing van het woonplaatsbeginsel zoals dat luidde tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en van wie de woonplaats als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wijzigt. Om te voorkomen dat de nieuw verantwoordelijke gemeente de jeugdhulp onmiddellijk stopzet of wijzigt, bepaalt het eerste lid dat de jeugdhulp wordt voortgezet door de gemeente die op grond van het nieuwe woonplaatsbeginsel verantwoordelijk wordt, voor de periode dat het college van de eerder verantwoordelijke gemeente de jeugdhulp had toegekend of daarmee had ingestemd tot ten hoogste een jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Na die periode kan het college van de nieuw verantwoordelijke gemeente bepalen of nog jeugdhulp nodig is en zo ja, welke. De meeste voorzieningen voor jeugdhulp duren een jaar of korter.

tweede en derde lid

Het tweede lid regelt dat het recht op voorzetting van het verblijf bij een pleegouder van voor de inwerkingtreding van deze wet niet na uiterlijk een jaar eindigt. In het geval van pleegzorg moet het college van de nieuw verantwoordelijke gemeente ervoor zorgen dat de jeugdige bij dezelfde pleegouder kan verblijven, tenzij dat onverantwoord zou zijn.

Met deze bepaling wordt de continuïteit van pleegzorg voor het individuele pleegkind geborgd en wordt aangesloten bij het huidige artikel 10.3, vijfde lid, Jeugdwet waarmee uitvoering is gegeven aan de motie VoordeWind.²¹

Het derde lid bepaalt dat ook in het geval het college van de gemeente waar de vorige woonplaats van de jeugdige was, heeft ingestemd met de pleegzorg voor of op de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de pleegzorg nog niet is aangevangen, die pleegzorg niet na uiterlijk een jaar eindigt. Dit derde lid heeft dezelfde strekking als hetgeen thans is bepaald in artikel 10.3, vierde lid, van de Jeugdwet.

vierde lid

Het vierde lid draagt de nieuw verantwoordelijke gemeente op om, voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is, ervoor te zorgen dat de jeugdhulp kan worden gecontinueerd bij de jeugdhulpaanbieder die de jeugdhulp vóór de inwerkingtreding van deze wet verleende. Aldus kan een jeugdige zoveel mogelijk zijn eigen jeugdhulpaanbieder behouden.

Artikel I, Onderdeel E

Voorgesteld wordt het overige bestaande overgangsrecht van de Jeugdwet te schrappen aangezien deze bepalingen inmiddels zijn uitgewerkt.

Artikel II

Er kan reden zijn om de verschillende bepalingen van dit wetsvoorstel op verschillende momenten in werking te laten treden. De voorgestelde inwerkingtredingsbepaling maakt dit mogelijk.

Artikel III

Ondanks dat dit wetsvoorstel een wijzigingswet betreft, wordt ervoor gekozen een citeertitel te hanteren. Voor de praktijk is er behoefte om een titel als Wet wijziging woonplaatsbeginsel te kunnen hanteren. In voorlichtingsteksten en in de communicatie over de wijzigingen kan dan telkens de citeertitel worden gebruikt.

Deze titel geeft in korte bewoordingen weer waarop het wetsvoorstel betrekking heeft.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

²¹ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 284.